

POSISI WAKIL MENTERI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP BIROKRASI DI INDONESIA*

Riris Katharina

Abstract

The position of the vice ministers stipulated in Law Number 39 Year 2008 on The State Ministry raises a new problem. Phenomena such as the increasing of number of the vice ministers and the position of the vice ministers as career official but not part of cabinet but appointed by the President have been linked to their position as political appointee. The position of the vice ministers gives impact on bureaucracy in Indonesia. Focusing on the position of the vice ministers according to the law and its impact to bureaucracy, this paper recommends that the position of vice ministers in the future must be clear whether as political official or career official.

Keywords: Vice ministers, public administration, bureaucracy.

Abstrak

Kehadiran wakil menteri berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ternyata menimbulkan masalah baru. Fenomena bertambahnya jumlah wakil menteri dan posisi wakil menteri sebagai pegawai karir dan bukan anggota kabinet namun diangkat oleh Presiden telah menimbulkan tafsir bahwa wakil menteri diintervensi oleh pejabat politik. Wakil menteri telah menimbulkan implikasi baru dalam birokrasi Indonesia. Tulisan ini berupaya menjelaskan posisi wakil menteri menurut UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Ke depan, posisi wakil menteri direkomendasikan untuk diperjelas agar terjadi hubungan yang harmonis antara jabatan politik dan jabatan karir dalam birokrasi Indonesia.

Kata Kunci: Wakil menteri, administrasi negara, birokrasi

* Penulis menyampaikan terima kasih atas kritik, koreksi, dan masukan dari Mitra Bestari DR. Lili Romli, M. Si. Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik LIPI.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Posisi wakil menteri (Wamen) sesungguhnya telah menjadi isu menarik sejak tahun 2008. Ketika itu Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda melantik Triyono Wibowo (mantan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh untuk Republik Austria merangkap Republik Slovenia dan untuk Perwakilan PBB berkedudukan di Wina) pada tanggal 11 September 2009 sebagai Wamen di Kementerian (Departemen pada waktu itu) Luar Negeri.

Kehadiran Wamen di Kementerian Luar Negeri jelas merupakan inspirator bagi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kementerian Negara yang telah menjadi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disingkat menjadi UU No. 39 Tahun 2008), karena pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut sangat berdekatan waktunya dengan peristiwa pelantikan Wamen di Kementerian Luar Negeri. Jika dilihat dari risalah pembentukan UU No. 39 Tahun 2008, pembicaraan mengenai Wamen juga terjadi pada akhir-akhir pembahasan, menjelang pengambilan keputusan.¹

Pengaturan Wamen dalam Pasal 10 UU No. 38 Tahun 2008 yang menyatakan "Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu", telah memberikan nuansa baru bagi sistem administrasi negara Indonesia. Melalui UU No. 39 Tahun 2008, Indonesia kembali mengenal Wamen dalam sistem administrasi pemerintahnya, setelah masa Orde Lama Indonesia mengenal Wamen, baik dengan istilah Wakil Menteri atau dengan istilah Menteri Muda pada masa itu.

Setelah Wamen di Kementerian Luar Negeri dilantik oleh Menteriannya, maka pelantikan Wamen berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 dilakukan oleh Presiden untuk pertama kalinya pada tanggal 11 November 2009. Sebanyak 5 (lima) Wamen diangkat di 5 (lima) kementerian yaitu Kementerian Pertanian; Kementerian Pekerjaan Umum; Kementerian Perhubungan; Kementerian Perdagangan; dan Kementerian Perindustrian. Pada perekrutan Wamen untuk pertama kalinya ini, beredar kabar bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berencana akan mengangkat 11 (sebelas) Wamen di kementerian yang dinilai memiliki

¹ Agun Gunandjar Sudarsa, *Jalan Panjang Pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara*, Set Pansus KN DPR RI, Jakarta, 2008.

beban berat selama lima tahun periode pemerintahan mendatang.²

Rencana Presiden SBY untuk mengangkat Wamen lagi direalisasikan. Pada tanggal 6 Januari 2010 Presiden SBY melantik 3 (tiga) Wamen yaitu di Kementerian Pertahanan; Kementerian Pendidikan Nasional, dan Badan Perencanaan Nasional. Pada pelantikan kali ini 2 Wamen yang seharusnya ikut dilantik yaitu Wamen Keuangan yang rencananya dijabat oleh Anggito Abimanyu dan Wamen Kesehatan yang rencananya dijabat oleh Fahmi Idris ditunda karena kedua calon Wamen dianggap belum memenuhi syarat secara struktural organisasi.

Sejak saat itu sesungguhnya masalah di seputar Wamen sudah mencuat. *Pertama*, adanya pandangan bahwa Presiden SBY telah melanggar Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara yang menyebutkan bahwa Wamen hanya ada di 9 (sembilan) kementerian yaitu Kementerian Luar Negeri; Kementerian Pertahanan; Kementerian Perindustrian; Kementerian Perdagangan; Kementerian Pertanian; Kementerian Perhubungan; Kementerian Pekerjaan Umum; Kementerian Pendidikan Nasional; dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Saat ini terdapat 19 Wamen di 17 kementerian.

Kedua, untuk Kementerian Luar Negeri sendiri jabatan Wamen telah dijabat sejak tanggal 11 September 2008 oleh Triyono Wibowo dan pengangkatannya dalam hal ini tidak didasarkan pada UU No. 39 Tahun 2008. Namun, Presiden tidak mengangkat kembali Wamen tersebut.

Ketiga, pengangkatan Anny Ratnawati sebagai Wamen Keuangan pada tanggal 20 Mei 2010 oleh Presiden SBY telah menimbulkan tanda tanya di publik. Ada apa di balik pengangkatan Anny Ratnawati? Sebab sebelumnya beredar kabar bahwa calon yang tepat untuk menduduki jabatan tersebut adalah Anggito Abimanyu. Namun karena alasan belum memenuhi persyaratan administrasi, Anggito tidak jadi diangkat sebagai Wamen. Padahal, Anggito Abimanyu pada waktu itu telah diangkat menjadi Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan oleh Sri Mulyani agar dapat meloloskan persyaratan administrasi Anggito Abimanyu duduk sebagai Wamen di Kementerian Keuangan. Kasus ini telah menimbulkan kesan bahwa jabatan Wamen merupakan jabatan politik karena ada intervensi Presiden.

2 "Presiden kepada Wakil Menteri: Jangan Saingi Menteri", <http://www.antaranews.com/berita/1257912535/presiden-kepada-wakil-menteri-jangan-saingi-menteri>, diakses pada tanggal 22 November 2011.

Keempat, masalah Wamen kembali mencuat pada saat Presiden SBY pada tanggal 19 Oktober 2011 melantik 13 (tiga belas) Wamen di 12 (dua belas) kementerian (Kementerian Pendidikan Nasional mempunyai 2 (dua) orang Wamen yaitu Wamen bidang Pendidikan dan Wamen bidang Kebudayaan). Sehingga dengan demikian, ada 2 (dua) kementerian yang memiliki 2 orang Wamen yaitu Kementerian Pendidikan Nasional dan Kementerian Keuangan. Kementerian yang memiliki 2 (dua) orang Wamen menjadi tanda tanya besar. Apa alasan dan kepentingannya?

Kelima, dari 13 (tiga belas) orang Wamen yang dilantik, 2 (dua) orang Wamen merupakan Wamen dari kementerian yang berbeda yaitu Mahendra Siregar mantan Wamen Perdagangan dan Bayu Krisnamurthi mantan Wamen Pertanian. Selain itu juga sebagian besar Wamen lainnya diangkat dari kalangan akademisi yang dinilai bukan pegawai karir di kementerian yang bersangkutan. Dilihat dari latar belakang para Wamen, masyarakat menilai telah terjadi perubahan pandangan dari Presiden terhadap latar belakang Wamen. Jika pada awal-awal pengangkatan Wamen Presiden menekankan pengangkatan Wamen berasal dari kalangan dalam kementerian itu sendiri,³ namun pada pengangkatan terakhir, Presiden mulai banyak mengangkat Wamen dari kalangan profesional dan akademisi, bahkan dari luar kementerian tersebut.

B. Permasalahan

Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 jelas menyebutkan bahwa "*Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu*". Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal disebutkan bahwa "*Yang dimaksud dengan "Wakil Menteri" adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet*". Namun, dalam realitanya beberapa kasus dalam pengangkatan Wamen telah memperlihatkan intervensi yang sangat besar oleh Presiden.

Intervensi itu juga terlihat dari beberapa Wamen yang diangkat yang bukan berasal dari kementerian yang bersangkutan bahkan ada kecenderungan Presiden mengangkat Wamen yang berlatar belakang akademisi, kaum profesional, bahkan yang diketahui publik dekat dengan partai politik tertentu.

3 Pada pidato pengangkatan Wamen tahun 2009, Presiden SBY mengatakan, "...Karena para wakil menteri adalah pejabat karir yang telah lama bertugas di berbagai departemen dan sudah memahami semua aturan main dan urusan teknokrasi di departemen, maka mereka seharusnya tidak perlu waktu lagi untuk orientasi." Lihat dalam "Presiden kepada Wakil Menteri: Jangan Saingi Menteri", dalam <http://www.antaranews.com/berita/1257912535/presiden-kepada-wakil-menteri-jangan-saingi-menteri>, diakses pada tanggal 22 November 2011.

Hal ini menimbulkan pendapat bahwa Wamen bukan merupakan pejabat karir sebagaimana dimaksud dalam UU No. 39 Tahun 2008. Intervensi politik yang kuat pada pengangkatan Wamen menimbulkan kesan adanya intervensi politik dalam tubuh birokrasi.

Beberapa permasalahan yang terjadi dalam pengangkatan Wamen oleh Presiden menimbulkan pertanyaan bagaimanakah sesungguhnya posisi Wamen menurut UU No. 39 Tahun 2008? Bagaimana implikasinya terhadap birokrasi di Indonesia?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan:

1. Menjelaskan posisi Wamen dalam UU No. 39 Tahun 2008.
2. Menjelaskan implikasi kehadiran Wamen terhadap birokrasi di Indonesia.
3. Memberikan rekomendasi terhadap reposisi Wamen dalam sistem administrasi Indonesia ke depan.

II. Kerangka Pemikiran

Sistem politik Indonesia saat ini yang semakin menguatkan sistem multi partai telah mengakibatkan perubahan pendekatan dalam hubungan politisi dan birokrasi. Susunan pemerintahan akan memasukkan pejabat karir (birokrat karir) dan pejabat politik. Hubungan pejabat politik dan pejabat karir tersebut menyangkut pada dikotomi administrasi dan politik.

Dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi, Wilson menegaskan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik, dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara.⁴

Sebagai perwujudan atas dikotomi politik dan administrasi, telah memunculkan permasalahan antara siapa yang mengawasi dan siapa yang mendominasi.⁵ Untuk mengatasi permasalahan tersebut muncul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yaitu apakah birokrasi sebagai subordinasi dari

4 Woodrow Wilson (1978) dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 245.

5 Carino (1994) dalam Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 153.

politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*).⁶

Executive ascendancy muncul karena pertama, adanya pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi karena adanya perbedaan fungsi. Pejabat karir dianggap sebagai mesin pelaksana kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik.⁷ Kedua, karena adanya kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksana (*implementing policy*), antara pejabat politik dan pejabat karir di birokrasi.⁸

Sedangkan *bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive* didasarkan atas pandangan bahwa pejabat karir bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, tetapi mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik.⁹ Pejabat karir yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen. Pejabat ini mempunyai karir yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya, seorang pejabat politik yang bukan spesialis. Birokrasi yang semacam ini tidak hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan publik dan oleh karenanya membutuhkan dukungan politik.¹⁰ Oleh karena itu pejabat karir mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu, kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian pejabat karir itu merupakan kekuatan yang *apolitic but highly politicized*. Pejabat karir bukan merupakan partisan politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional.¹¹

Dalam perkembangan birokrasi, diakui sejak era Wilson, Presiden AS, gagasan pemisahan administrasi dan politik diperlukan agar pemerintahan berjalan efektif. Oleh karena itu, pejabat karir seharusnya tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan politik (Presiden).

6 Carino (1994) dalam *ibid*.

7 Wilson (1941) dalam *ibid.*, hal. 154.

8 Kirwan (1987) dalam *ibid*.

9 Weber (1947) dalam *ibid.*, hal. 155.

10 Rourke dalam Waluyo, Manajemen Publik, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 60.

11 *Ibid*. Lihat juga Charles H. Levin et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990, hal. 104-107.

III. Pembahasan

A. Perkembangan Wakil Menteri di Indonesia

Sejak Kabinet Presidensial 19 Agustus - 14 November 1945 hingga Kabinet Indonesia Bersatu II 20 Oktober 2009 - sekarang telah terjadi banyak perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Terkait dengan posisi Wamen, sejarah kabinet Indonesia telah mencatat bahwa pada Kabinet Syahrir I 14 November 1945 - 12 Maret 1945 telah terdapat posisi Wamen dalam Kementerian Dalam Negeri yang dijabat oleh Mr. Harmani dan Wamen dalam Kementerian Keamanan Rakjat yang dijabat oleh Mr. A. Sjarifuddin.¹² Selain Wamen, juga dikenal Menteri Muda¹³ dan Wakil Perdana Menteri.¹⁴

Setelah pada masa Orde Baru posisi Wamen tidak pernah disinggung, maka pada tahun 2008 posisi Wamen kembali didengar oleh publik. Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 20 Tahun 2008 tertanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia jo Perpres Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Kedelapan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, diatur mengenai pembentukan posisi Wamen di Departemen Luar Negeri. Pada tanggal 11 September 2009 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 87/M/Tahun 2008 tertanggal 28 Agustus 2008, maka Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda melantik Triyono Wibowo sebagai Wamen di Departemen Luar Negeri.

Pada tahun yang sama lahir UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Berdasarkan UU ini selanjutnya pada tanggal 10 November 2009 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 111/N/2009 tentang Pengangkatan Wakil Menteri dan selanjutnya pada tanggal 11 November 2009 Presiden SBY mengangkat 5 (lima) Wamen diangkat di 5 (lima) kementerian yaitu:

¹² Ibid., hal. 248.

¹³ Dalam Kabinet Sjahrir II 12 Maret 1946 - 2 Oktober 1946 dikenal antara lain Menteri Muda Luar Negeri yang dijabat oleh H.A Salim, dalam Miftah Thoha, *ibid.*, hal. 250. Dalam pandangan pakar, posisi Menteri Muda ini sama dengan Wakil Menteri, lihat dalam Anies Baswedan, "Triyono Wibowo, Wakil Menlu Pertama Indonesia", <http://www.antaraneews.com/view/?i=1221014219&c=ART&s>, diakses pada tanggal 22 November 2011.

¹⁴ Dalam Kabinet Amir Sjarifuddin Ke I, 3 Juli 1947 - 11 November 1947 dikenal Wakil Perdana Menteri Dr. AK Gani dan Wakil Perdana Menteri Setiadjudi, dalam Miftah Thoha, *op.cit.*, hal. 251.

1. Bayu Krisnamurthi di Kementerian Pertanian;
2. Hermanto Dardak di Kementerian Pekerjaan Umum;
3. Bambang Susantono di Kementerian Perhubungan;
4. Mahendra Siregar di Kementerian Perdagangan; dan
5. Alex S.W. Retraubun di Kementerian Perindustrian.

Setelah pelantikan Wamen tahap I, Presiden SBY pada tanggal 6 Januari 2010 kembali melantik 3 (tiga) Wamen di 3 (tiga) kementerian berdasarkan Keppres Nomor 3/P Tahun 2010, yaitu:

1. Letnan Jenderal TNI Sjafrie Sjamsoeddin, M.B.A di Kementerian Pertahanan;
2. Dr. Ir. Lukita Dinarsyah Tuwo, M.A di Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
3. Prof. dr. Fasli Djalal, Ph.D di Kementerian Pendidikan Nasional.

Pada pelantikan kali ini 2 (dua) Wamen yang seharusnya ikut dilantik yaitu Wamen Keuangan yang rencananya dijabat oleh Anggito Abimanyu dan Wamen Kesehatan yang rencananya dijabat oleh Fahmi Idris ditunda karena kedua calon Wamen dianggap belum memenuhi syarat secara struktural organisasi. Sebagaimana diketahui bahwa pada tanggal 3 November 2009 Presiden SBY mengeluarkan Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Dalam Bab IV yang mengatur mengenai Wakil Menteri khususnya dalam Pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) disebutkan bahwa "(2) Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet." "(3) Pejabat karir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a." Anggito Abimanyu pada waktu itu baru menjabat Eselon I.b.¹⁵

Pada tanggal 20 Mei 2010 Presiden SBY akhirnya melantik Wamen di Kementerian Keuangan. Namun bukan Anggito Abimanyu yang dilantik melainkan Anny Ratnawati, Dirjen Anggaran di Kementerian Keuangan. Padahal pada waktu itu Anggito Abimanyu telah diangkat menjadi Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan oleh Sri Mulyani agar dapat meloloskan persyaratan administrasi Anggito Abimanyu duduk sebagai Wamen di Kementerian Keuangan.

15 "Pelantikan Dua Wakil Menteri Terbentur UU", <http://www.antaranews.com/berita/1262769514/pelantikan-dua-wakil-menteri-terbentur-uu>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

Terakhir, pada tanggal 19 Oktober 2011 Presiden SBY melantik 13 (tiga belas) Wamen berdasarkan Keppres Nomor 159/M/2011, yaitu:

1. Prof. Dr. Ali Gufron Mukti di Kementerian Kesehatan;
2. Sapt Nirwandar di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata;
3. Wardana di Kementerian Luar Negeri;
4. Musliar Kasim di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bidang Pendidikan;
5. Wiendu Nuryanti di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Kebudayaan;
6. Mahmudin Yasin di Kementerian BUMN;
7. Bayu Krisna Murti di Kementerian Perdagangan;
8. Mahendra Siregar di Kementerian Keuangan;
9. Rusman Heriawan di Kementerian Pertanian;
10. Prof. Eko Prasajo di Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi;
11. Dr Denny Indrayana di Kementerian Hukum dan HAM;
12. Prof. Dr. Widjajono Partowidagdo di Kementerian ESDM; dan
13. Dr. Nasaruddin Umar di Kementerian Agama.

Sehingga sampai saat ini terdapat 18 (delapan belas) Wamen pada 17 (tujuh belas) kementerian. Wakil menteri tersebut beserta latar belakangnya adalah sebagai berikut:

1. Kementerian Pertanian: Rusman Heriawan* (Kepala BPS).
2. Kementerian Pekerjaan Umum: Hermanto Dardak (Dirjen Bina Marga PU).
3. Kementerian Perhubungan: Bambang Susantono (Staf Ahli Menko Perekonomian).
4. Kementerian Perindustrian: Alex S.W. Retraubun (Dirjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil (KP3K) Departemen Kelautan dan Perikanan).
5. Kementerian Perdagangan: Bayu Krisnamurthi (mantan Wakil Menteri Pertanian, sebelum menjabat sebagai Wamen adalah Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan).
6. Kementerian Keuangan: Anny Ratnawati (Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan).¹⁶
7. Kementerian Keuangan: Mahendra Siregar (mantan Wakil Menteri Perdagangan,

¹⁶ Mengawasi Direktorat Jenderal Anggaran, Perbendaharaan, Perimbangan Keuangan, dan Pengelolaan Utang.

sebelum menjabat Wamen adalah Direktur Indonesia Eximbank).¹⁷

8. Kementerian Pertahanan: Sjafrie Sjamsoeddin (Sekretaris Jenderal Kementerian Pertahanan).
9. Kementerian Pendidikan Bidang Pendidikan: Musliar Kasim* (Inspektur Jenderal Kementerian Pendidikan Nasional).
10. Kementerian Pendidikan Bidang Kebudayaan: Wiendu Nuryanti* (Guru Besar Arsitektur FT UGM).
11. Kementerian Kesehatan: Ali Ghufron Mukti* (Dekan Fakultas Kedokteran UGM).
12. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas: Lukita Dinarsyah Tuwa (Deputi Menteri Perencanaan/Ketua Bappenas Bidang Pendanaan Pembangunan).
13. Kementerian BUMN: Mahmudin Yasin* (Sekretaris Menteri BUMN).
14. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara: Eko Prasodjo* (Guru Besar FISIP UI).
15. Kementerian Luar Negeri: Wardana* (mantan Dubes Singapura).
16. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata: Sapta Nirwanda* (Dirjen Pemasaran Kemenbudpar).
17. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Denny Indrayana* (Staf Khusus Presiden Bidang Hukum).
18. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral: Widjajono Partowidagdo* (Guru Besar Fakultas Teknik ITB).
19. Kementerian Agama: Nasaruddin Umar* (Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama).

Catatan: * Dari 18 wakil menteri, 11 di antaranya baru. Sedangkan sisanya wajah lama.

B. Wakil Menteri dalam Birokrasi Indonesia

Berdasarkan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa "*Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu.*" Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 10 disebutkan bahwa "*Yang dimaksud dengan "Wakil Menteri" adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet*". Dari pasal dan

¹⁷ Mengawasi Badan Kebijakan Fiskal, Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK), serta Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan.

penjelasan pasal tersebut dapat disimpulkan tiga hal yaitu: *Pertama*, yang berwenang mengangkat wakil menteri adalah Presiden. *Kedua*, kementerian yang dapat diberikan jabatan Wamen adalah kementerian yang beban kerjanya membutuhkan penanganan khusus. *Ketiga*, wakil menteri merupakan pejabat karir dan bukan anggota kabinet.

Jika melihat kepada ketentuan UU No. 39 Tahun 2008 tersebut di atas, ada beberapa catatan yang menjadi perhatian untuk melihat Wamen dalam birokrasi Indonesia. *Pertama*, Wamen harus diangkat oleh Presiden. Memang seluruh Wamen yang diangkat sejak tahun 2008 pengangkatannya didasarkan pada Keputusan Presiden. Namun menjadi menarik ketika Wamen Triyono Wibowo dilantik oleh Menteri Luar Negeri, sedangkan Wamen pasca lahirnya UU No. 39 Tahun 2008 dilantik oleh Presiden di Istana Negara.

Perbedaan perlakuan ini menjadi menarik karena UU tidak mengatur secara rinci apakah Wamen harus dilantik oleh Presiden atau tidak. Namun, ketika pada prakteknya Presiden yang melakukan pelantikan, maka ada kesan bahwa para Wamen kedudukannya penting dan merupakan bagian dari kekuasaan politik.

Kedua, mengenai kementerian yang dapat dibentuk Wamen. Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 memang memberikan kewenangan yang besar kepada Presiden untuk menentukan kementerian mana yang mempunyai beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Dalam pelantikan Wamen pertama yaitu pada tanggal 11 November 2009, Presiden menjelaskan kepada publik 5 (lima) kementerian yang menurutnya memiliki beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus.

Dalam penjelasan kepada publik tersebut disebutkan beberapa alasan memilih kementerian tertentu untuk dibantu oleh Wamen, sebagai berikut:

“Pertama adalah sektor pertanian (Departemen Pertanian) yang menjalankan gelombang dua, untuk memastikan sejumlah komoditas kita yang strategis harus mampu swasembada. Yang kedua, adalah sektor industri (Departemen Perindustrian). Ini juga penting dan prioritas karena harus melakukan revitalisasi gelombang pertama seperti revitalisasi pabrik pupuk, pabrik gula, tekstil dan manufaktur lainnya, serta relokasi. Sektor ketiga dan keempat adalah pendidikan (Departemen Pendidikan) dan kesehatan. Ini juga sangat penting. Reformasi kesehatan (Departemen Kesehatan) ditujukan untuk kesehatan masyarakat sehingga harus ada cetak biru dan lainnya. Departemen Luar Negeri juga sangat padat karena banyak tugas

di luar negeri. Presiden menyatakan, demikian pula dengan Departemen Keuangan. “Waktunya banyak di DPR sehingga perlu dibantu.”¹⁸

Sekalipun, setelah pernyataan Presiden tersebut hanya 3 (tiga) Wamen dari 5 (lima) kementerian yang disebut yang diberikan jabatan Wamen, yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Luar Negeri. Sedangkan Kementerian Pendidikan dan Kementerian Kesehatan belum dibentuk pada gelombang pertama pengangkatan Wamen. Dan sebagai catatan, Wamen di Kementerian Luar Negeri tidak termasuk yang dilantik pada gelombang pertama. Wamen di Kementerian Luar Negeri tetap Wamen yang dilantik oleh Menteri Luar Negeri. Sedangkan di luar yang disampaikan oleh Presiden, ada 3 (tiga) kementerian yang malah diberikan jabatan Wamen yaitu Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Perdagangan, yang publik tidak mengetahui alasan pemilihannya. Hal tersebut di atas telah menimbulkan kesan bahwa Presiden tidak memiliki indikator yang tepat dalam menentukan beban kerja sebuah kementerian.

Jika di satu sisi publik tidak merasa jelas apa yang menjadi alasan Presiden memutuskan untuk mengangkat seorang Wamen pada kementerian tertentu. Di sisi lain, ternyata para menteri juga tidak dilibatkan dalam pengangkatan Wamen.¹⁹ Jika dipandang dari sisi politik, memang hak Presiden untuk mengangkat seorang Wamen. Namun, secara logika, seharusnya Presiden juga mengajak diskusi menteri yang bersangkutan. Sebab hal itu terkait dengan beban kerja yang diemban oleh kementerian tersebut, yang mana kementerian tersebut dipimpin oleh seorang menteri. Bagaimana mungkin Presiden bisa mengetahui beban kerja kementerian apabila tidak bertanya kepada menteri yang bersangkutan? Selain itu, prinsip transparansi dalam pemerintahan juga menjadi sebuah kemutlakan dalam sebuah negara demokrasi tidak diterapkan oleh Presiden. Publik, termasuk menteri, harus mengetahui alasan Presiden mengangkat seorang Wamen. Hal ini untuk menghindari kesan intervensi politik dari Presiden terhadap birokrasi di dalam kementerian. Sehingga dengan demikian publik tidak akan bertanya-tanya mengapa untuk Kementerian Pendidikan dan Kementerian Keuangan masing-masing diangkat 2 (dua) orang Wamen? Seandainya diadakan pembobotan beban kerja, berapa beban kerja kedua kementerian tersebut? Akan muncul pertanyaan tambahan, apakah

18 “Presiden Utamakan Profesional Jadi Wakil Menteri”, <http://www.kompas.com/lipsus/052009/antariread/2009/10/25/2342151/Presiden.Utamakan.Profesional.Jadi.Wakil.Menteri.>, diakses tanggal 17 November 2011.

19 “Makin Gemuk dan Beresiko”, *Republika*, 17 Oktober 2011, hal. 1.

ada kemungkinan Presiden mengangkat lebih dari 2 (dua) Wamen dalam satu kementerian? Berapa jumlah ideal Wamen dalam satu kementerian? Apakah ada kemungkinan pada 17 (tujuh belas) kementerian lainnya akan diangkat sejumlah Wamen? Ketika tidak ada indikator yang jelas, maka pertanyaan tersebut sulit untuk dijawab secara logis. Jawaban yang tidak didasarkan pada indikator yang jelas akan kembali memunculkan kesan yang kuat bahwa Presiden berupaya melakukan intervensi ke dalam birokrasi di Indonesia.

Ketiga, mengenai posisi wakil menteri yang merupakan pejabat karir dan bukan anggota kabinet. UU No. 39 Tahun 2008 sesungguhnya telah menjelaskan dalam penjelasannya bahwa Wamen adalah jabatan karir. Menjadi pertanyaan apakah yang dimaksud dengan jabatan karir? Dalam kebanyakan bacaan mengenai administrasi negara, jabatan karir sering diartikan sebagai jabatan birokrasi, yang merupakan lawan dari jabatan politik.²⁰ Ciri-ciri jabatan karir adalah terlatih secara profesional, mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen, dan memiliki catatan karier yang panjang.²¹

Dengan demikian, ketika Presiden mengangkat seseorang menjadi Wamen, maka penting untuk dilihat apakah seseorang tersebut memiliki catatan profesional di bidang tugasnya, mempunyai kemampuan untuk menjalankan tugasnya, dan memiliki catatan karir yang panjang di bidang tugasnya.

Pemahaman pejabat karir oleh Presiden SBY diartikan sebagai kaum profesional yang bukan anggota partai politik (nonparpol), sebagaimana dinyatakan Presiden: "Saya utamakan (Wamen) profesional yang bukan nonparpol. Sebab, mereka adalah bagian mesin yang akan bergerak penuh, tanpa terganggu dari sana sini."²²

Namun, selain profesional yang bukan nonparpol, Presiden memberikan sinyal bahwa ada kemungkinan Wamen yang berasal dari partai politik akan tetapi bukan sebagai politisi murni sehingga tetap diharapkan dapat bekerja secara profesional.²³

Dari hal tersebut di atas dapat dilihat bahwa Presiden SBY memandang pejabat karir sebagai orang yang profesional. Namun tidak mempermasalahkan apakah dari partai politik atau tidak. Hal ini dapat dilihat secara jelas pada tabel 1.

20 Sekalipun Prof. Miftah Thoha menyarankan untuk membentuk UU yang merumuskan jabatan politik dan jabatan karier (birokrasi). Lihat lebih lanjut dalam Miftah Thoha, *op.cit.*, hal. 151-156.

21 *Ibid.*

22 "Presiden Utamakan Profesional Jadi Wakil Menteri", <http://www.kompas.com/lipsus/052009/antasariread/2009/10/25/2342151/Presiden.Utamakan.Profesional.Jadi.Wakil.Menteri.>, diakses tanggal 17 November 2011.

23 *Ibid.*

Dalam perkembangan terakhir, bahkan Presiden lebih banyak mengangkat Wamen dari kalangan akademisi. Dalam latar belakang Wamen pada pelantikan Gelombang Keempat bulan Oktober 2011 yang lalu, tercatat ada Wiendu Nuryanti (Guru Besar Arsitektur FT UGM); Ali Ghufron Mukti (Dekan Fakultas Kedokteran UGM); Eko Prasodjo (Guru Besar FISIP UI); dan Widjajono Partowidagdo (Guru Besar Fakultas Teknik ITB).

Tabel 1.
Latar Belakang Wamen Gelombang Pertama

No.	Nama Wamen	Latar Belakang
1.	Dr. Ir. Bayu Krisnamurthi	<ul style="list-style-type: none"> - Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan - Dewan Pengawas Perum Bulog (2007) - Ketua Tim Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok (2007) - Ketua Pelaksana Harian Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza (2006) - Staf pengajar IPB (1998)²⁴
2.	Achmad Hermanto Dardak	<ul style="list-style-type: none"> - Dirjen Bina Marga PU sejak 2007-2009 - Direktur Jenderal Penataan Ruang, Departemen PU periode 2005-2007 - Staf Ahli Menteri Bidang Otonomi & Keterpaduan Pembangunan Daerah, Departemen Kimpraswil periode 2003-2005.²⁵
3.	Bambang Susantono	<ul style="list-style-type: none"> - Deputi Menko Perekonomian Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah - Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia (2004) - Staf ahli Menko Perekonomian sejak dipimpin oleh Boediono²⁶
4.	Mahendra Siregar	<ul style="list-style-type: none"> - Deputi Menko Perekonomian Bidang Kerjasama Ekonomi dan Pembiayaan Internasional dari tahun 2005 hingga 2009. - Asisten Khusus Menteri Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (2001) - Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) pada tahun 1986. - Chief executive officer (CEO) dan pimpinan pada Indonesia Eximbank. - Komisaris beberapa perusahaan yaitu PT Dirgantara Indonesia (2003-2008), dan PT Aneka Tambang (2008-2009).²⁷
5.	Alex S.W. Retraubun	<ul style="list-style-type: none"> - Dirjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil (KP3K) Departemen Kelautan dan Perikanan (2005) - Guru Besar Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Patimura Ambon²⁸

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

24 "Dr. Ir. Bayu Krisnamurthi, MS", <http://www.detiknews.com/tokoh/536/0/dr-ir-bayu-krisnamurthi>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

25 "Hermanto Dardak Berkarir 27 Tahun di PU", <http://bisnis.vivanews.com/news/read/104513-hermanto-dardak-berkarir-27-tahun-di-pu>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

26 "Dr. Ir. Bambang Susantono, MCE", <http://hot.detik.com/tokoh/538/0/dr-ir-bambang-susantono-mce>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

27 Mahendra Siregar Jadi Wamenkeu, <http://www.antaraneews.com/berita/280439/mahendra-siregar-jadi-wamenkeu>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

28 "dr.Ir. Alex SW Retraubun, MSc", <http://www.detiknews.com/tokoh/534/0/dr-ir-alex-sw-retraubun-msc>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

Selain itu, ada juga Denny Indrayana yang sekalipun merupakan Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, namun sebelumnya merupakan dosen di Fakultas Hukum UGM. Jika dilakukan pengkategorian terhadap seluruh Wamen yang ada hingga saat ini, dari kalangan karir masih lebih banyak yaitu 9 (sembilan) orang atau sekitar 47% merupakan pegawai karir yang merupakan pegawai di kementerian yang bersangkutan. Selain itu, dari kalangan akademisi 8 (delapan) orang atau sekitar 42%, sisanya dari kalangan profesional dan politisi 3 (tiga) orang atau sekitar 11%. (lihat Tabel 2).

Tabel 2.
Latar Belakang Wamen Hingga Gelombang Keempat

No.	Nama Wamen	Latar Belakang
1.	Dr. Ir. Bayu Krisnamurthi WAMEN PERDAGANGAN	<ul style="list-style-type: none"> - Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan - Dewan Pengawas Perum Bulog (2007) - Ketua Tim Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok (2007) - Ketua Pelaksana Harian Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza (2006) - Staf pengajar IPB (1998)
2.	Achmad Hermanto Dardak WAMEN PU	<ul style="list-style-type: none"> - Dirjen Bina Marga PU sejak 2007-2009 - Direktur Jenderal Penataan Ruang, Departemen PU periode 2005-2007 - Staf Ahli Menteri Bidang Otonomi & Keterpaduan Pembangunan Daerah, Departemen Kimpraswil periode 2003-2005.
3.	Bambang Susantono WAMEN PERHUBUNGAN	<ul style="list-style-type: none"> - Deputi Menko Perekonomian Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah - Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia (2004) - Staf ahli Menko Perekonomian sejak dipimpin oleh Boediono
4.	Rusman Heriawan WAMEN PERTANIAN	<ul style="list-style-type: none"> - Mantan Kepala BPS
5.	Alex S.W. Retraubun WAMEN PERINDUSTRIAN	<ul style="list-style-type: none"> - Dirjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil (KP3K) Departemen Kelautan dan Perikanan (2005) - Guru Besar Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Pattimura Ambon
6.	Wiendu Nuryanti WAMEN PENDIDIKAN BIDANG BUDAYA	<ul style="list-style-type: none"> - Guru Besar Arsitektur FT UGM
7.	Ali Ghufron Mukti WAMEN KESEHATAN	<ul style="list-style-type: none"> - Dekan Fakultas Kedokteran UGM
8.	Eko Prasodjo WAMEN PAN dan RB	<ul style="list-style-type: none"> - Guru Besar FISIP UI
9.	Widjajono Partowidagdo WAMEN ESDM	<ul style="list-style-type: none"> - Guru Besar Fakultas Teknik ITB
10.	Anny Ratnawati WAMEN KEUANGAN	<ul style="list-style-type: none"> - mantan Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan
11.	Sjafrie Sjamsoeddin WAMEN PERTAHANAN	<ul style="list-style-type: none"> - Sekretaris Jenderal Kementerian Pertahanan

12.	Musliar Kasim WAMEN PENDIDIKAN BIDANG PENDIDIKAN	- Inspektur Jenderal Kementerian Pendidikan Nasional
13.	Lukita Dinarsyah Tuwo WAMEN BAPPENAS	- Deputy Menteri Perencanaan/Ketua Bappenas Bidang Pendanaan Pembangunan
14.	Mahmudin Yasin WAMEN BUMN	- Sekretaris Menteri BUMN
15.	Wardana WAMENLU	- mantan Dubes Singapura
16.	Sapta Nirwanda WAMENBUDPAR	- Dirjen Pemasaran Kemenbudpar
17.	Nasaruddin Umar WAMEN AGAMA	- Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama
18.	Denny Indrayana WAMEN HUKHAM	- Staf Khusus Presiden Bidang Hukum

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Di sisi lain, dalam birokrasi Indonesia pelaksanaan mutasi terbuka (*tour of duty*) tidak dilaksanakan dengan baik. Sangat jarang sekali mutasi terbuka antara kementerian dilakukan dalam menentukan promosi seorang pegawai. Oleh karena itu sudah terlanjur ada pandangan dalam diri para pejabat karir bahwa pejabat karir adalah pejabat yang berasal dari kementerian yang bersangkutan sejak awal dan membangun karirnya di kementerian yang bersangkutan. Padahal, sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa sepanjang seseorang tersebut merupakan orang yang profesional dan memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugasnya serta memiliki catatan karir yang panjang dalam bidang tugasnya, maka dia adalah orang yang tepat disebut sebagai pejabat karir. Hal ini tercemin pada kasus Ketua Umum Ikatan Dokter Indonesia (IDI) DR. Dr. Fachmi Idris, M.Kes, yang gagal dilantik sebagai Wamen karena dinilai bukan pegawai karir. Padahal, jika ditarik pada pelantikan Wamen Gelombang Keempat, tentunya itu bukan menjadi kendala. Pemahaman yang tidak sama antara pejabat karir dengan Presiden telah menimbulkan stigma yang kuat di kalangan birokrat bahwa penunjukan Wamen sangat sarat intervensi politik.

Intervensi politik Presiden kepada birokrasi yang sangat kuat juga tercermin ketika Anggito Abimanyu gagal dilantik sebagai Wamen dengan alasan persyaratan administrasi yaitu karena belum menduduki jabatan Eselon I.a sebagaimana dimuat dalam Pasal 70 Perpres No. 47 Tahun 2009. Hal yang berbeda terjadi, ketika Presiden memutuskan untuk mengangkat Denny Indrayana, yang pada waktu itu merupakan staf khusus Presiden bidang hukum dan belum menduduki jabatan Eselon I.a, sebagai Wamen, persyaratan sebagaimana dimuat dalam Pasal 70 Perpres No. 47 Tahun 2009 diubah melalui Perpres No. 76 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perpres No. 47 Tahun 2009

tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dengan menghapus ketentuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 70 ayat (3) dan menambahkan ketentuan dalam Pasal 70A sebagai berikut: “Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Wakil Menteri diberikan setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a.” Hadirnya ketentuan ini selain memperkuat fakta intervensi politik yang kuat pada birokrasi juga mengaburkan posisi Wamen sebagai pejabat karir. Hal ini semakin menguatkan pendapat bahwa dalam perjalanan birokrasi Indonesia, netralitas birokrasi pemerintah dari pengaruh dan kekuatan partai politik belum pernah terwujud.²⁹

Selain itu, sekalipun Perpres No. 76 Tahun 2011 telah menghapuskan ketentuan mengenai persyaratan jabatan Eselon I.a pada diri Wamen, namun dengan fasilitas yang diperoleh setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a, menjadi pertanyaan, apakah dengan demikian bahwa Wamen bukan jabatan struktural? Bagaimana kaitannya dengan jabatan karir yang disandang? Pertanyaan ini semakin menguatkan bahwa jabatan Wamen merupakan jabatan politik. Apalagi dengan proses penunjukan Wamen yang sama dengan penunjukan menteri, bahkan pelantikan bersamaan waktunya dengan menteri. Hadirnya Perpres No. 76 Tahun 2011 sesungguhnya semakin mengaburkan posisi Wamen. Sebab, berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 adalah merupakan pegawai karir, namun dengan hadirnya Perpres No. 76 Tahun 2011, Wamen bukan lagi pegawai karir dalam arti struktural, melainkan pegawai yang memiliki fasilitas setara dengan eselon I.a.

C. Reposisi Wakil Menteri dalam Sistem Administrasi Negara

Model penunjukan Wamen yang terjadi selama ini telah memperlihatkan bahwa penunjukan Wamen sangat sarat intervensi politik. Dalam kondisi yang demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia mengenai sistem birokrasi yang *executive ascendancy*. Birokrasi menjadi terkooptasi oleh pejabat politik. Dalam hal demikian, maka sulit bagi birokrasi untuk bekerja secara profesional. Sebab, yang sangat menentukan adalah keputusan para pejabat politik. Padahal, belum tentu pejabat politik tersebut memiliki keputusan yang tepat karena pejabat politik bukan orang yang memiliki keahlian di bidang tersebut.

Dengan sistem politik Indonesia dimana pemerintahannya merupakan pemerintahan koalisi, maka pemerintahan yang dijalankan oleh menteri-menteri kabinet tentu merupakan kabinet koalisi. Dalam perkembangan

²⁹ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2005, hal. 9-10.

terakhir pemerintahan di Indonesia, koalisi yang dibangun rentan pecah. Oleh karena itu, inisiatif Presiden menempatkan Wamen sebagai orang pilihannya agar dapat memastikan roda pemerintahan berjalan sesuai dengan visi dan misi Presiden, bukan partai koalisi lainnya, adalah tepat. Namun, bila dilihat dari sisi birokrasi, maka kehadiran Wamen dapat mempengaruhi kinerja birokrasi.

Selama ini birokrasi di Indonesia sudah mengenal cukup lama jenjang kepangkatan dan jabatan seperti yang ada selama ini. Mulai dari kepangkatan Ia - Id; IIa - IId; IIIa - IIIId; IVa - IVe dan Eselon Ia, Eselon Ib, Eselon IIa, Eselon IIb, Eselon IIIa, Eselon IIIb, dan Eselon IV.³⁰ Sehingga ketika seorang Wamen merupakan pegawai karir, dalam bayangan sistem birokrasi Indonesia mereka adalah para pegawai dengan pangkat dan eselon tertinggi. Oleh karena itu, sesungguhnya Perpres No. 47 Tahun 2009 sudah tepat memberikan persyaratan Wamen menduduki jabatan Eselon Ia. Namun, kelemahan Perpres tersebut adalah tidak mempertimbangkan jabatan seorang sekretaris jenderal yang memiliki pangkat IVe dengan eselon yang sama yaitu Ia. Oleh karena itu, seharusnya seorang Wamen adalah pegawai negara dengan pangkat yang lebih tinggi dari seorang sekretaris jenderal. Bisa saja disebutkan pangkatnya IVf. Tapi, tidak dengan melakukan perubahan ketentuan menjadi tidak jelas karir Wamen tersebut, karena hanya fasilitasnya yang dipersamakan dengan jabatan eselon Ia.

Oleh karena itu, ke depan perlu dilakukan reposisi terhadap Wamen dalam sistem administrasi negara Indonesia. Pada awal pembentukan Wamen sesungguhnya ada niat yang mulia dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) pada waktu itu, Bapak Taufik Effendi, untuk memberikan jabatan yang mulia bagi para birokrat di Indonesia dengan kehadiran Wamen. Itu sebabnya, ada pernyataan bahwa Wamen harus pejabat karir. Hal ini berkaca dari kejadian di Kementerian Luar Negeri, dimana posisi Duta Besar sudah diambil oleh pejabat politik. Sehingga dengan hadirnya Wamen, pejabat karir akan merasa termotivasi untuk bekerja dengan baik.³¹

Pejabat karir harus diartikan sebagai pegawai yang memiliki jabatan karena memiliki kompetensi menduduki sebuah jabatan. Karir jangan diartikan berasal dari kementerian tersebut. Namun, karir harus dilihat sebagai sebuah sistem karir yang menyeluruh dalam pembangunan birokrasi. Birokrasi Indonesia sudah seharusnya menerapkan prinsip mutasi terbuka dalam sistem promosi pegawai. Sehingga dengan demikian, tidak ada seorang pegawai yang menghabiskan waktunya di satu kementerian tertentu saja. Ini merupakan satu keuntungan

30 Miftah Thoha (2005), *op.cit.*, hal. 20.

31 Agun Gunanjar, *op.cit.*

bagi birokrasi Indonesia untuk menjadikan pegawai negara sebagai perekat bangsa juga. Dengan sistem mutasi terbuka, maka setiap pegawai dapat merasakan pengalaman bekerja di beberapa kementerian, bahkan di beberapa daerah. Tidak hanya bertumpu di satu daerah tertentu, atau hanya di Pusat saja.

Dengan kedudukan Wamen yang jelas, Presiden tidak perlu khawatir seorang Wamen akan melampaui menteri. Karena sesungguhnya batasan kerja birokrasi dan kerja politisi sudah jelas. Jika Wamen mampu menjalankan roda birokrasi di sebuah kementerian, memang sudah itu yang seharusnya, bukan karena Wamen lebih baik daripada menteri. Tetapi memang karena seorang Wamen adalah seorang yang mampu dan profesional di bidang tugasnya.

Dengan posisi Wamen yang jelas, juga sudah akan tercipta hubungan yang jelas antara sekretaris jenderal dalam kementerian dan Wamen. Organisasi juga sudah dapat berjalan dengan lancar karena masing-masing pihak sudah tahu batasan tugas dan wewenangnya. Sehingga dengan demikian, harapan pembuat undang-undang dengan menghadirkan Wamen di dalam kementerian dapat tercapai. Birokrasi Indonesia menjadi *co-equality with the executive*.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Kehadiran Wamen mau tidak mau telah membawa perubahan dalam memandang birokrasi Indonesia. Birokrasi Indonesia dapat dikatakan mulai dikendalikan lagi oleh politisi. Padahal, dalam banyak perkembangan birokrasi di negara-negara maju, birokrasi yang berada di bawah kendali politisi akan menjadi birokrasi yang tidak inovatif, sering berubah karena pergantian situasi politik, dan posisinya sangat bergantung kepada politisi.

Dengan kondisi politik Indonesia, dimana pemerintah dijalankan dengan koalisi beberapa partai politik, birokrasi yang baik seharusnya dipilih *bureaucratic sublation* atau *at co-equality with the executive*. Namun, dalam pengangkatan Wamen, terlihat jelas bahwa Presiden berupaya menjadikan birokrasi sebagai alat politik, mengisyaratkan bahwa apabila birokrasi dijalankan sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*).

B. Rekomendasi

Ke depan, birokrasi Indonesia harus dibawa menuju kepada birokrasi yang sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *at co-equality with the executive*). Penempatan Wamen pada struktur organisasi birokrasi yang tepat akan

membawa pengaruh baik di dalam organisasi. Oleh karena itu penting untuk melakukan penataan organisasi/kelembagaan terlebih dahulu untuk dapat menempatkan Wamen dengan tepat. Kriteria pejabat karir bagi Wamen harus tetap dipertahankan. Namun demikian, kriteria pejabat karir perlu mendapat penegasan di dalam undang-undang. Bahwa pejabat karir adalah pejabat di dalam birokrasi pemerintahan dengan memiliki ciri memiliki kemampuan profesional di dalam pelaksanaan tugasnya yang telah teruji melalui karir yang selama ini dilalui. Oleh sebab itu, perlu dibentuk jenjang baru dalam kepangkatan PNS, misalnya golongan V atau IVF.

Selanjutnya, undang-undang perlu secara tegas menyebutkan bahwa wakil menteri dalam sebuah kementerian hanya 1 (satu), sebab posisi tersebut merupakan posisi tertinggi di birokrasi.

Terakhir, pelantikan seorang Wamen tidak perlu dilakukan oleh seorang Presiden. Namun dapat dilakukan oleh pimpinan organisasi yaitu Menteri saja. Hal ini sebagaimana terjadi dalam pelantikan pejabat eselon I di lingkungan kementerian selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Agun Gunandjar Sudarsa, *Jalan Panjang Pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara*, Set Pansus KN DPR RI, Jakarta, 2008.

Charles H. Levin et.all, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990.

Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.

Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2005.

Waluyo, *Manajemen Publik*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 2007.

Koran

“Makin Gemuk dan Beresiko”, *Republika*, 17 Oktober 2011.

Media Online

“dr.Ir. Alex SW Retraubun, MSc”, <http://www.detiknews.com /tokoh/534/0/dr-ir-alex-sw-retraubun-msc>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Dr. Ir. Bambang Susantono, MCE”, <http://hot.detik.com/tokoh/538/0/dr-ir-bambang-susantono-mce>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Dr. Ir. Bayu Krisnamurthi, MS”, <http://www.detiknews.com/ tokoh/ 536 /0 / dr-ir-bayu-krisnamurti>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Hermanto Dardak Berkarir 27 Tahun di PU”, http://bisnis.vivanews.com/news/read/ 104513-hermanto_dardak_berkarir_27_tahun_di_pu, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Kritik Perpres Wamen, Hikmahanto Minta Maaf”, <http://nasional.vivanews.com/news/read/256410-kritik-perpres-wamen-hikmahanto-minta-maaf>, diakses tanggal 25 Oktober 2011.

”Kabinet belum diubah, 13 wakil menteri ditunjuk”, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2011/10/111016_reshufflevicemin.shtml, diakses tanggal 25 Oktober 2011.

Mahendra Siregar Jadi Wamenkeu, <http://www.antaranews.com/berita/280439/mahendra-siregar-jadi-wamenkeu>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Pelantikan Dua Wakil Menteri Terbentur UU”, <http://www.antaranews.com/berita/1262769514/pelantikan-dua-wakil-menteri-terbentur-uu>, diakses pada tanggal 24 November 2011.

“Presiden kepada Wakil Menteri: Jangan Saingi Menteri”, <http://www.antaranews.com/berita/1257912535/presiden-kepada-wakil-menteri-jangan-saingi-menteri>, diakses pada tanggal 22 November 2011.

“Presiden Utamakan Profesional Jadi Wakil Menteri”, <http://www.kompas.com/lipsus/052009/antasari/read/2009/10/25/2342151/Presiden.Utamakan.Profesional.Jadi.Wakil.Menteri.>, diakses tanggal 17 November 2011.

“Triyono Wibowo, Wakil Menlu Pertama Indonesia”, <http://www.antaranews.com/view/?i=1221014219&c=ART&s>, diakses pada tanggal 22 November 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 20 Tahun 2008 tertanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia jo Perpres Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Kedelapan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia.

Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Perpres No. 76 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.