

MODEL HUBUNGAN ANTARA BIROKRASI DAN POLITISI DI INDONESIA

M. Anas Fakhruddin

IAIN Sunan Ampel Surabaya

anasfakhruddin@gmail.com

Abstract

Bureaucracy plays an important role in the formulation, implementation and monitoring of public policies, as well as in the evaluation of their own performance. In this strategic position, there is always an effort to attract the bureaucracy in the political game area. Bureaucracy used to attain, maintain, or strengthen the power. There are three models to describe the relationship of bureaucracy and politicians: the relationship where the government/executive' power is dominant that it could dictate the legislative/political/parliamentary, the relationship which the legislators and politicians have always crossed into the realm of the executive and impose their will, and the there-relationship which the executive and legislative branches tend to look for a balanced position. Therefore, the government bureaucracy both directly or indirectly related to political interest groups.

Keywords: Bureaucracy, politicians, public, accountability

Abstrak

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik. Dalam posisi yang strategis seperti itu, selalu terdapat upaya menarik birokrasi pada area permainan politik. Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini melakukan analisis literatur tentang relasi birokrat dan politisi. Hasilnya, ada tiga model yang dapat menggambarkan hubungan birokrasi dan politisi, dominasi pemerintah/eksekutif sehingga dia bisa mendikte legislatif/politisi/parlemen, hubungan di mana legislatif dan politisi selalu menyeberang ke ranah eksekutif dan mendesakkan kemauannya, dan hubungan di mana eksekutif dan legislatif cenderung mencari posisi yang seimbang. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah secara langsung ataupun tidak langsung selalu berhubungan dengan kelompok kepentingan politik.

Kata kunci: Birokrasi, politisi, publik, akuntabilitas

Pendahuluan

Di Indonesia dan kebanyakan negara-negara berkembang di Asia, baik karena kelemahan kelas menengah yang produktif, atau karena preferensi ideologis kanan maupun golongan kiri, birokrasi pemerintah menjadi alat pembangunan utama dan di dalam beberapa negara bahkan menjadi alat yang utama. Sebagai alat utama pembangunan, birokrasi memiliki posisi dan peran yang sangat strategis. Hal ini karena birokrasi menguasai banyak aspek dari hajat hidup masyarakat. Mulai dari urusan kelahiran, pernikahan, usaha hingga urusan kematian, masyarakat tidak bisa menghindar dari urusan birokrasi. Ketergantungan masyarakat sendiri terhadap birokrasi juga masih sangat besar.

Dalam perjalanannya, birokrasi tak bisa dilepaskan dari Paradigma birokrasi Weber yang berfokus pada fenomena struktural dan fungsional yang spesifik dan formal (legal) yang kaku pada masanya dianggap modern; namun dalam perkembangannya kemudian dipandang klasik atau tradisional (*traditional paradigm*) karena dalam konsep dan penerapannya ternyata dan mengarah pada pengembangan organisasi dan birokrasi maksimal yang dinilai kurang mengakomodasikan dimensi-dimensi kemanusiaan, di mana interaksi antar manusia bersifat hirarkis yang menimbulkan kekakuan, dan mempengaruhi motivasi dan produktivitas. Karenanya kemudian mengalami krisis dan mendorong berkembangnya paradigma baru yaitu paradigma perilaku (*behavioural paradigm*) yang menekankan pentingnya dimensi-dimensi kemanusiaan dalam organisasi dan manajemen. Diantaranya terdapat teori Maslow, Likert, dan Simon memberikan dimensi-dimensi baru dalam merevitalisasi organisasi dan manajemen yang menyentuh manusia dan aspek-aspek kemanusiaan yang luas, termasuk di dalamnya masalah peningkatan kapasitas diri, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan.

Selanjutnya berkembang pula pemikiran yang menekankan perlunya pengintegrasian kedua pendekatan struktural-fung-

sional dan paradigma perilaku yang menelurkan paradigma sistemik (*system thinking paradigm*), yang memandang administrasi negara merupakan sistem yang bersifat terbuka yang dipengaruhi kondisi lingkungan dan mempunyai peran merubah kondisi lingkungan. Peran administrasi negara dalam pembangunan bangsa mewajibkan perhatiannya terhadap perkembangan dan perubahan lingkungan stratejik internal dan eksternal yang membutuhkan pengembangan berbagai kebijakan, dan mendorong paradigma kebijakan publik (*public policy paradigm*) dalam pengembangan disiplin dan sistem administrasi negara.

Pemikiran Weber tersebut juga dipandang kurang partisipatif. Menurut Osborne dan Gaebler, birokrasi perlu memperhatikan kerja tim dan kontrol rekan kerja dan bukan semata didominasi atau dikontrol atasan. Menurut mereka, paradigma baru birokrasi setidaknya memiliki ciri-ciri berikut: mengarahkan, memberdayakan, dan menciptakan persaingan dalam pelayanan publik (Osborne dan Gaebler, 2005:30-50).

Model birokrasi *entrepreneur* tersebut memerlukan sinergi antara pemerintah dan birokrasi. Keduanya perlu memosisikan diri sebagai pengarah dan bukan sebagai pengurus semua bidang kehidupan. Oleh karena itu, ke depan perlu membangun birokrasi yang dapat mendukung secara luas terciptanya ruang partisipasi publik, pemberdayaan, dan peningkatan kreativitas masyarakat.

Tampaknya dari berbagai segi pemerintahan ada keyakinan, bahwa tak ada satu cara yang baku, tak ada cara yang terbaik ke arah pemerintah yang baik kecuali birokrasi dan politik mempunyai inovasi-inovasi baru untuk membentuk pemerintah yang lebih baik. Birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pembangunan bangsa, dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, menguasai aspek-aspek yang sangat luas dan strategis. Birokrasi menguasai akses-akses sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek serta menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain. Birokrasi juga memegang peranan penting dalam

perumusan, pelaksanaan dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila setiap perkembangan politik, selalu terdapat upaya menarik birokrasi pada area permainan politik. Birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, ataupun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak pemegang kekuasaan.

Pada prakteknya, upaya menarik gerbong birokrasi ke dalam politik dan kekuasaan sudah terlihat sejak lama, yakni sejak negeri ini berdiri. Sejak awal kemerdekaan, birokrasi telah menjadi objek dan alat politik. Mulai dari era Demokrasi Parleментар tahun 1950-an, era Orde Baru, hingga masa Reformasi, bahkan ketika masa Orde Baru, birokrasi benar-benar menjelma sebagai kekuatan politik penguasa yang bisa diarahkan tergantung ke mana pemimpin menginginkannya.

Wajah Birokrasi dan Politik Indonesia

Pasca Reformasi, ikhtiar untuk melepaskan birokrasi dari kekuatan dan anasir-anasir politik gencar dilakukan. Kesadaran pentingnya netralitas birokrasi mencuat terus-menerus. BJ Habibie, yang saat itu menjadi presiden, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999 (PP No.5/1999), yang menekankan PNS harus netral. Kalaupun PNS akan menjadi anggota parpol, maka harus tidak boleh aktif dalam jabatannya. Bagian dari aturan yang sama juga mencakup unsur militer (TNI) dan kepolisian (Polri). Setelah itu, gaung reformasi birokrasi selalu bergema di mana-mana. Aturan netralitas PNS itu dikuatkan lagi dengan pengesahan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974.

Sebenarnya, kuatnya pengaruh politik dan kekuasaan dalam birokrasi tidak saja bisa dilacak dari sejak berdirinya bangsa ini. Pengaruh kekuasaan dalam birokrasi dapat dilacak akarnya jauh sebelum negeri ini diproklamkan, yakni sejak masa kerajaan dan kolonial. Pada masa kerajaan, birokrasi hanya sebagai kepanjangan tangan kekuasaan raja untuk menguasai rakyatnya. Dalam kerajaan maritim, birokrasi

ditujukan untuk melayani ekonomi perdagangan, sedangkan dalam kerajaan agraris ditujukan untuk melayani ekonomi pertanian. Dalam hal ini, keluarga kerajaan disebut sebagai sentana, dan mereka yang membantu raja dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut disebut sebagai abdi dalem. Abdi dalem itulah yang duduk dalam lembaga birokrasi kerajaan. Mereka menjadi perantara antara raja dengan para kawulanya.

Pada masa kolonial juga tidak terlalu signifikan perubahan birokrasi dalam struktur, tugas dan fungsinya. Birokrasi tetap mempunyai kekuasaan dan kedudukan kuat dalam masyarakat. Dari sejarah itulah birokrasi seolah tidak menjadi bagian dari masyarakat umum, tetapi merupakan bagian dan sebagai kepanjangan tangan penguasa. Akhirnya realita ini jika dikaitkan dengan struktur masyarakat Jawa yang dikotomis, maka birokrasi pada dasarnya secara sosiologis termasuk golongan para *penggedhe* yang dalam hubungan sosialnya cenderung di-tuan-kan oleh para kawulo yang terdiri dari rakyat kebanyakan. Dalam hubungan sosial seperti ini, secara tradisional kawulo tersebut cenderung patuh pada bendoro atau tuanya.

Besarnya pengaruh politik dan kekuasaan mengakibatkan birokrasi di Indonesia tidak pernah tenang dan profesional dalam bekerja. Birokrasi dengan kultur yang dibangunnya, cenderung lebih sibuk melayani penguasa dari pada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat. Oleh karena itu, wajah birokrasi pemerintah di Indonesia dari dulu hingga kini boleh dikatakan belum menunjukkan perubahan yang cukup berarti.

Birokrasi tetap diliputi berbagai praktik penyimpangan dan ketidakefisienan. Birokrasi sekarang ini dalam banyak hal masih menunjukkan watak buruknya seperti enggan terhadap perubahan (*status quo*), eksklusif, rigi,t dan terlalu dominan (J. Kristiadi dalam http://www.csis.or.id/scholars_opinion.asp, diakses tanggal 15 Agustus 2007), sehingga hampir seluruh urusan masyarakat membutuhkan sentuhan-sentuhan birokrasi, yang secara umum kemudian dipersepsikan memiliki

konsekuensi inefektivitas dan inefisiensi. Indikator lain yang merefleksikan potret buruk birokrasi adalah tingginya biaya yang dibebankan untuk pengurusan hal tertentu baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*, waktu tunggu yang lama, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati atau *service style* yang tidak berperspektif pelanggan. Pertanyaan yang muncul kemudian setelah keadaan birokrasi di Indonesia seperti yang telah dipaparkan di atas adalah, bagaimana sikap para wakil rakyat yang telah dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum, apakah benar-benar bisa menjadi penyambung lidah rakyat atau ikut arus kepentingan organisasi masing-masing yang cenderung lebih pragmatis. Turut menyempurnakan buruknya kinerja birokrasi adalah rendahnya penguasaan kompetensi birokrat yang disinyalir disebabkan oleh renggangnya kualitas dalam proses rekrutmen dan rendahnya kualitas pembinaan kepegawaian serta dominannya kepentingan politis dalam kinerja birokrasi.

Di Indonesia, masalah yang terjadi dengan Dewan Perwakilan Rakyat tidak sedikit, mulai dari isu korupsi, pelecehan seksual, sampai dengan perselingkuhan sering terdengar di telinga, baik dari televisi maupun radio, bahkan lewat media internet pun, sering dilihat beberapa anggota dewan yang harusnya menjadi contoh yang baik untuk rakyat justru terlibat adegan mesum dengan wanita idaman lain. Tidak hanya itu, masih ingat dalam pikiran, manakala terjadi silang pendapat pada rapat pansus (panitia khusus) DPR terhadap kasus Bank Century yang diduga merugikan negara triliunan rupiah, rapat yang disaksikan langsung oleh rakyat ternyata hanya menjadi ajang saling ejek, sindir, dan umpatan antar sesama wakil rakyat.

Wajah suram yang ditampilkan DPR itulah yang merupakan erosi demokrasi. Kode etik persidangan tidak lagi dipatuhi, hanya kepentingan kelompok yang terus didorong untuk disukseskan. Pansus Century yang telah bekerja selama dua bulan akhirnya sekadar menyampaikan laporan berupa kesimpulan dan rekomendasi. Skandal ini jelas harus dibuka

secara jelas dan terang serta elit politik yang terlibat di dalam kasus tersebut harus diproses secara hukum.

Merujuk data yang dirilis Biro Persidangan Sekretariat Jenderal DPR, dalam sembilan bulan terakhir kehadiran anggota DPR menurun secara tajam. Dalam masa sidang I (1 Oktober-4 Desember 2009) tingkat kehadiran anggota DPR tercatat mencapai 92,57%. Berikutnya, selama masa sidang II (4 Januari-5 Maret 2010) tercatat 84,32% yang hadir. Terakhir, dalam masa sidang III (5 April-18 Juni 2010) terjadi penurunan tajam karena tingkat kehadiran hanya mencapai 71,59% (Kompas, 29/7). Bahkan, yang paling sulit diterima masyarakat luas, ada di antara anggota DPR yang tidak hadir sama sekali. Hampir dapat dipastikan, mengabaikan kehadiran adalah mereka yang tidak memaknainya sebagai bentuk pelanggaran serius (Saldi Isra, *Kusut Masai Wajah DPR*, <http://www.saldiisra.web.id/index.php> diakses tanggal 23 Nopember 2012).

Awal bulan November ini ada suguhan sebuah drama yang menegangkan antara Menteri Koordinator BUMN Dahlan Iskan dengan DPR RI, di mana Dahlan melaporkan sepuluh nama yang diduga memeras BUMN. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini mengelola hampir mencapai Rp 1.400 triliun uang negara. Besarnya anggaran yang berada di BUMN dianggap sebagai "ladang" untuk mengeruk kepentingan pribadi maupun kelompok. Akhirnya, istilah BUMN menjadi "sapi perah" pun muncul (<http://nasional.kompas.com>). Beberapa nama yang dituding memeras lantas melaporkan balik atas upaya yang dilaporkan Dahlan, mereka beranggapan apa yang dilakukan Dahlan dengan melaporkan ke Badan Kehormatan DPR RI adalah sebuah langkah politis, hanya untuk pencitraan belaka, apalagi Dahlan lantas meralat inisial nama 2 orang yang sudah dilaporkannya .

Di tengah berbagai tuduhan miring tersebut, sudah saatnya DPR kembali kepada khittahnya. Dalam logika demokrasi, rakyat adalah raja. Sementara birokrasi pemerintah adalah pelayan. DPR sebagai juru bicara raja harus

menuruti segala yang diperintahkan sang raja. Kembali ke khittah, berarti DPR harus menaati segala yang diperintahkan raja. Sekarang sang raja sedang menderita diterpa berbagai bencana, baik bencana alam maupun bencana pemiskinan global. Sebagai juru bicara sekaligus pelayan, DPR seharusnya mengkaji secara mendalam kebutuhan sang raja agar dijalankan oleh pemerintah, jangan malah berkhianat dan seenaknya sendiri mencuri kekuasaan “sang raja”. Tetapi di pihak lain, tidak sedikit pula politisi-politisi yang sudah memahami dan mengerti keinginan rakyat, mempunyai sikap profesional, serta mampu menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Istilah aparatur negara misalnya digunakan pada jabatan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Penyelenggara negara tataran suprastruktur yaitu lembaga-lembaga negara yang secara *enumeratif* disebut dalam UUD 1945 sebagai kewenangan dan fungsinya, ditugasi melaksanakan tugas pokok negara. Orang-orang yang berada pada struktur itulah yang dinamakan sebagai birokrat. Mereka juga mempunyai fungsi sebagai seorang pejabat publik, yaitu pejabat yang siap melayani masyarakat umum.

Ruang Pribadi ke Ruang Publik

Menciptakan demokrasi dengan menggiatkan kajian-kajian tentang birokrasi-manajemen, adalah salah satu upaya untuk menciptakan akselerasi demokrasi itu sendiri. Tentu hal ini bisa ditemukan relevansinya bahwa demokrasi juga diciptakan melalui tertatanya birokrasi yang memanusiakan manusia sebagai manusia (bukan mesin); birokrasi yang humanis dan demokratis, birokrasi yang tidak mengeksploitasi rakyatnya, secara sengaja maupun tidak, secara nyata maupun terselubung. Dengan begitu, ini adalah cara berdemokrasi yang mesti dihargai dan diletakkan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat. Logikanya, dalam tatanan birokrasi yang sehat akan terwujud partisipasi masyarakat yang aktif.

Sebenarnya birokrasi sangat penting sebagai upaya untuk penataan administrasi, sehingga perlu dilunakkan dan dijinakkan. Kajian-kajian tentang apa sesungguhnya sektor publik dan privat, sekurang-kurangnya merupakan salah satu yang diperlukan. Pemahaman terhadap sektor publik dan sektor privat sudah lama diperdebatkan dalam diskusi ilmiah (Hardiman, 2010:9-30). Pandangan *pertama* menganggap bahwa kajian *public sector* merupakan bidang studi administrasi negara, sedangkan *privat sector* merupakan kajian disiplin manajemen. Pandangan *kedua* mengatakan bahwa perbedaan antara kedua sektor ini terletak pada peranan yang dimainkan, manajer publik memainkan peranan di dalam sektor publik, sedangkan eksekutif privat memainkan peranan di sektor privat.

Secara substansial, diskursus mengenai isu-isu sektor privat dan publik sudah lama diperbincangkan di Amerika Serikat. Sebagai kesimpulan umum yang sangat relevan dapat dilihat berikut. Ada persamaan praktik-praktik manajemen pada sektor publik dan privat, sehingga yang lebih ditekankan adalah peranan respektif para manajer di bidangnya masing-masing.

1. Ada persamaan praktik-praktik manajemen pada sektor publik dan privat kearah meningkatkan *over time*.
2. Persamaan-persamaan dan perbedaan sektor publik dan privat relatif tidak penting, artinya tidak menghasilkan sifat-sifat fundamental.
3. Karena peranan dan keahlian antara manajer sektor publik dan privat berbeda, maka *training-training* yang digunakan juga berbeda, manajer sektor publik mungkin akan gagal bila menjalankan sektor bisnis begitu juga sebaliknya.
4. Gaya manajemen sektor publik harus berbeda dengan sektor privat. Mungkin prinsip atau teknik manajemen dapat diterapkan di dalam kedua sektor tersebut, tetapi dalam tatara praktis haruslah dibedakan.

5. Ada pertukaran nilai antara manajer sektor publik dan sektor privat dalam menentukan program-program pelayanan kepada publik (Putra dan Arif, 2001:10).

Ada beberapa dimensi yang dapat dijabarkan dalam melihat perbedaan antara sektor publik dan sektor privat seperti dikemukakan McCallum (1984: 4), yaitu dalam hal tujuan dan sasaran, akuntabilitas, *merit system*, jaminan kerja, koordinasi, keterlibatan politik dalam pembuatan keputusan, konsistensi dalam pengambilan keputusan, personalitas dan *performance* antara manajer publik dan privat.

Dengan demikian, jelas bahwa perbedaan penting antara manajemen sektor publik dan sektor privat ditekankan lebih pada tujuannya. Sektor publik tujuannya sangat banyak dan beragam, bahkan terkadang kabur dan tidak nyata. Hal ini disebabkan karena ada polarisasi aspek politis dan ekonomis yang berarti *public sector goal* itu tidak begitu tampak seperti halnya *privat sector goal*. Tujuan dan sasaran demikian ini didefinisikan saling berlawanan.

Sektor publik memiliki koordinasi antar departemen dan lembaga publik, sementara sektor privat koordinasinya antara pimpinan dan bawahan serta komisaris organisasi. Keputusan pemerintah seridak-tidaknya bermuatan politis dan administratif. Jadi, ketepatan waktu sifatnya disesuaikan demi mendukung pemerintahan. Sementara bagi organisasi bisnis, aktivis politik diarahkan pada motif keuntungan. Pertimbangan-pertimbangan lain kurang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam organisasi privat. Ketentuan hukum dan berbagai mekanisme pertanggungjawaban dalam sektor publik mencakup menteri, parlemen, peradilan, dan hukum tata usaha negara (Putra dan Arif, 2001:13).

Pandangan umum mengatakan bahwa esensi pokok perbedaan antara sektor privat dan sektor publik terletak pada orientasinya. Sektor privat lebih berfungsi pada tujuan *profit oriented*, sedangkan sektor publik lebih memposisikan diri sebagai penerapan fungsi sosial *non-profit oriented*. Untuk

memberikan pemahaman yang lebih jelas perlu dikemukakan seputar pro dan kontra diskursus sektor privat dan publik.

Pandangan teori sosial liberal klasik menyatakan bahwa sektor publik dan privat eksis sebagai ruang lingkup yang berisikan tipe-tipe hubungan serta aktivitas-aktivitas yang berbeda. Perspektif ini menekankan bahwa individu memiliki otonomi sebagai unit primer dalam masyarakat. Pemerintah tidak memiliki kekuatan untuk mengambil kekuatan privat. Tindakan pemerintah hanya ditujukan kepada kepentingan publik. Teori ini memandang bahwa institusi pemerintah mempunyai peran utama bagi kepentingan rakyat, sebaliknya pasar merupakan institusi utama bagi kepentingan privat. Berdasarkan pandangan ini, intervensi pemerintah terhadap aktivitas ekonomi yang terorganisasi merupakan kekuatan atas intervensi pemerintah terhadap domain privat.

Berbagai perdebatan mengenai wacana tersebut, memang sebenarnya harus diakui bahwa tidak ada perbedaan yang jelas antara sektor publik dan privat, terutama jika hal tersebut pada saat mereka bekerja atau dari sudut pembayaran. Sasaran kedua sektor ini adalah pada bagaimana memberikan pelayanan yang baik kepada publik. Publik dalam pengertian sektor privat adalah konsumen yang harus membayar. Sementara publik dalam sektor publik adalah semua golongan masyarakat termasuk juga organisasi privat. Dengan demikian intinya, sektor bisnis juga memberikan pelayanan publik (konsumen), begitu juga dengan sektor publik. Hanya saja, sektor privat baru akan memberikan pelayanan pada saat publik memberikan kontribusi (imbalan jasa) kepada mereka. Sedangkan sektor publik berhak dimintakan pelayanannya, tanpa harus memberi imbalan jasa sebelumnya.

Mencari Nomenklatur Baru Hubungan Birokrasi dan Politisi di Indonesia

Kajian tentang hubungan antara birokrasi dan politisi di Indonesia (netralitas pegawai) sebenarnya sudah dimulai sejak awal perkembangan konsepsi birokrasi. Polemik antara Karl Marx dan Hegel dalam menyoroiti konsep netralitas birokrasi

bisa diajukan di sini. Menurut Mouzelis dalam konsepsi Fadilah Putra dan Saiful Arif, Karl Marx merupakan orang pertama yang mempersoalkan netralitas dengan menganalisis dan mengkritik falsafah Hegel mengenai negara. Analisis Hegelian mendeskripsikan bahwa birokrasi sebagai suatu medium atau jembatan antara negara dengan masyarakat.

Masyarakat mewakili berbagai kepentingan khusus (*particular interest*), sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*the general interest*). Di antara keduanya, terletak posisi birokrasi pemerintah yang menjembatani aspirasi warga negara kepada kepentingan umum (negara). Sedangkan menurut Karl Marx, negara itu tidak mewakili kepentingan umum, tetapi mewakili kepentingan khusus kelas dominan. Oleh karena itu, birokrasi adalah manifestasi dari kelompok sosial yang amat khusus, yaitu sebagai instrumen kelas untuk melaksanakan dominasinya atas kelas lainnya. Dari sini, pro dan kontra terhadap netralitas birokrasi dimulai. Bagi Hegel, jelas birokrasi harus netral, sebab ia adalah medium dua kepentingan antara negara dan warga negara. Sedangkan bagi Marx, sebaliknya birokrasi harus tidak netral, sebab ia menyatu dengan kepentingan kelas dominan (Putra dan Arif, 2001:48).

Pergulatan argumen antara netralitas dan ketidaknetralan birokrasi, yakni pegawai yang ada di dalamnya, di luar konteks Marxian dan Hegelian terus berkembang. Thomas Woodrow Wilson menegaskan bahwa persoalan birokrasi bukanlah persoalan politik, sebab birokrasi pemerintah itu berfungsi melaksanakan kebijakan politik. Konsep ini kemudian ditegaskan oleh Goodnow yang menyatakan bahwa fungsi politik merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara birokrasi bertugas melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut.

Dalam perspektif lainnya, netralitas birokrasi dibicarakan oleh Guy Peters, Nicholas Henri, dan Francis Rourke (Putra dan Arif, 2001:49), yang menyoroti keterlibatan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan politik. Rourke menyatakan

bahwa walaupun birokrasi itu pada mulanya berfungsi hanya untuk melaksanakan kebijakan politik.

Netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin jika di suatu negara partai politiknya tidak mampu melaksanakan fungsi yang diharapkan. Apabila partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik. Sedangkan Peters dan Nicholas Henri sebelumnya telah mengintroduksi bahwa birokrasi mempunyai kekuatan dalam pengambilan keputusan (*power decision*) dan kekuasaan membuat kebijakan (*policy-making power*). Hal itu diperkuat bahwa kekuatan birokrasi adalah permanen, tetap bertahan hidup (*staying power*), dan birokrasi itu tak pernah mati.

Dalam prinsip netralitas, pegawai tidak ikut membuat kebijakan kecuali hanya menawarkan masukan-masukan secara internal. Mereka tidak boleh mempublikasikan pendapatnya itu. Hal ini sering kali membuat pegawai merasa dihalangi hak-hak sipil dan moralnya untuk bebas berpendapat di muka umum. Para pendukung prinsip ini membandingkan dengan pegawai perusahaan swasta yang tetap setia pada pemimpinnya, meskipun mereka tidak menerima kebijakan pemimpin, serta mereka tidak pernah meyebarluaskan pendapatnya kepada masyarakat.

Persoalanya, meskipun secara teoritis prinsip netralitas ini bisa diterima, namun bagaimana penerapannya sehingga tetap dapat menjamin monoloyalitas pegawai, yaitu mengabdikan kepada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara secara umum tanpa memihak golongan-golongan atau pribadi anggota masyarakat tertentu.

Di Indonesia selama Orde Baru, sejak tahun 1970 pegawai diharapkan memiliki monoloyalitas pengabdian sepenuhnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam hal ini, Donald (1997) mencatat bahwa melalui Permendagri No. 12/1969, pegawai negeri sipil diarahkan kepada kepentingan suatu golongan politik. Menyusul kemudian Keppres No.

28/1971, yang secara konseptual bermaksud menata kembali kehidupan pegawai negeri. Pegawai negeri diintegrasikan dalam sebuah lembaga sebagai wadah pembinaan, diintegrasikan dalam konsep ideologi dan politik berdasarkan Pancasila dan UUD 45, diintegrasikan dalam kesatuan orientasi politik pembangunan dan bukan orientasi kepartaian.

Namun demikian, yang terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru, perjalanan netralitas ini kemudian terganggu ketika Golkar (yang bukan parpol tetapi berhak ikut Pemilu) meminta anggota Korpri untuk loyal dalam pengabdian pada negara, yang berarti memilihnya dalam setiap kesempatan Pemilu. Selama era Soeharto ini, rekrutmen serta promosi jabatan pun tak lepas dari kerangkeng kesetiaan terhadap Golkar, sedemikian selektifnya, sehingga orang-orang yang masih memiliki otonomi tersingkir. Bahkan proses rekrutmen itu membawa suatu perubahan dalam etos masyarakat Indonesia dengan melahirkan suatu jenis mobilitas ke arah penciptaan suatu elit yang oportunistik.

Sebenarnya, kuatnya pengaruh politik dan kekuasaan dalam birokrasi tidak saja bisa dilacak dari sejak berdirinya bangsa ini. Pengaruh kekuasaan dalam birokrasi dapat dilacak akarnya jauh sebelum negeri ini diproklamirkan, yakni sejak masa kerajaan dan kolonial. Pada masa kerajaan, birokrasi hanya sebagai kepanjangan tangan kekuasaan raja untuk menguasai rakyatnya. Dalam kerajaan maritim, birokrasi ditujukan untuk melayani sebuah ekonomi perdagangan, sedangkan dalam kerajaan agraris ditujukan untuk melayani ekonomi pertanian. Dalam hal ini, keluarga kerajaan disebut sebagai sentana, dan mereka yang membantu raja dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut disebut sebagai abdi dalem. Abdi dalem itulah yang duduk dalam lembaga birokrasi kerajaan. Mereka menjadi perantara antara raja dengan para kawulanya.

Pada masa kolonial juga tidak terlalu signifikan perubahan birokrasi dalam struktur, tugas dan fungsinya. Birokrasi tetap mempunyai kekuasaan dan kedudukan kuat dalam

masyarakat. Dari sejarah itulah birokrasi seolah tidak menjadi bagian dari masyarakat umum, tetapi merupakan bagian dan sebagai kepanjangan tangan penguasa. Akhirnya, realita ini jika dikaitkan dengan struktur masyarakat Jawa yang dikotomis, maka birokrasi pada dasarnya secara sosiologis termasuk golongan para “*penggedhe*” yang dalam hubungan sosialnya cenderung di-tuan-kan oleh para kawulo yang terdiri dari rakyat kebanyakan. Dalam hubungan sosial seperti ini, secara tradisional kawulo tersebut cenderung patuh pada bendoro atau tuanya.

Kedekatan antara birokrasi dan penguasa (politisi) itulah yang kemudian menjadi penjelasan bahwa hubungan antara birokrasi dengan politisi sampai saat ini tidak bisa dipungkiri sangat berkaitan. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya birokrasi dan politik bagai dua mata uang yang tidak akan pernah terpisahkan satu sama lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua buah institusi yang memiliki karakter yang sangat berbeda, namun harus saling mengisi. Sebagaimana disebut Syafuan Rozi, bahwa birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan sesuatu untuk kepentingan diri mereka sendiri, atau sesama warga (2006:9-10). Ciri khas birokrasi adalah bentuk institusi yang berjenjang, rekrutmen berdasarkan keahlian, dan bersifat impersonal. Sedangkan politik, adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian warga untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis.

Birokrasi tetap membutuhkan dukungan politisi untuk menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan. Di sisi lain, politisi juga membutuhkan dukungan birokrasi yang pada tataran riil berfungsi sebagai eksekutor atau pelaksana kebijakan publik. Bagaimanapun ruang interaksi yang terbangun antara birokrasi dan politisi mengharuskan adanya saling dukung atau hubungan yang saling menguntungkan antara keduanya, dalam arti saling mendukung sesuai dengan koridor tugas dan fungsi masing-masing. Sehingga pola relasi

yang akan terbentuk adalah relasi yang saling memperkuat yang akhirnya bermuara pada terakomodasinya kepentingan-kepentingan publik secara lebih baik.

Dari beberapa alasan itulah, hubungan antara birokrasi dan politik bagaikan dua sisi mata uang yang tidak mungkin dipisahkan. Birokrasi dan politik memang merupakan dua buah institusi yang memiliki karakter yang berbeda, namun harus selalu saling mengisi. Dua karakter yang berbeda antara dua institusi ini pada satu sisi memberikan sebuah ruang yang positif bagi apa yang disebut sinergi, namun acapkali juga tidak dapat dipisahkan dengan aroma perselingkuhan (Haryatmoko, 2003:33).

Sebagai ilustrasi penjelasan paling mudah untuk menjelaskan pola hubungan ini adalah dengan pendekatan pada hubungan legislatif-eksekutif, karena hubungan antara kedua lembaga tersebut dominan dalam kerangka kerja pemerintahan. Teori ini menjelaskan bahwa dalam menjalankan fungsinya, DPR adalah mitra sekaligus kompetitor eksekutif dan birokrasi. Mitra, karena dia merancang dan menetapkan undang undang yang akan dilaksanakan oleh eksekutif, dan atau membahas, menyetujui atau menolak program yang disodorkan oleh eksekutif.

Kompetitor, karena eksekutif bergerak dalam koridor efisiensi dan efektivitas, sementara legislatif bergerak dalam koridor proses dan prosedur. Eksekutif menekankan tujuan, legislatif menekankan cara. Eksekutif ingin melaju dengan kencang agar semua program bisa tuntas pada waktunya, legislatif berusaha menahan laju itu untuk mengecek apakah ada prosedur yang dilanggar dari ukuran merugikan kepentingan rakyat atau tidak.

Dalam relasi kemitraan sekaligus kompetitor antara DPR dan eksekutif/birokrasi ini, ada kecenderungan untuk memperlemah bahkan mematikan relasi kompetitor, sehingga yang ada hanyalah relasi kemitraan yang lama-kelamaan menyempit dan mengeras menjadi relasi kolusif. Dalam relasi kolusif ini DPR tidak lagi menjalankan fungsi kontrol,

sementara fungsi legislasi dan fungsi anggaran pun dijalankan secara kolutif. DPR yang kewenangannya berada dalam ranah legislatif yaitu ranah yang berkaitan dengan perencanaan, perumusan, persetujuan, penetapan dan pengawasan serta evaluasi program pembangunan, rentan tergoda untuk menyeberang ke ranah eksekutif yang berurusan dengan implementasi pembangunan.

Suasana seberang-meny seberangi atau masuk-memasuki ternyata bukan hanya tipikal Indonesia tetapi juga berlangsung di negara lain, termasuk negara maju. Dalam pandangan para teoritis politik, teori *trias-politica* Montesquieu hanyalah tipe ideal yang tidak bisa diverifikasi dengan data empirik. Ada yang menyebutnya tidak realistis. William F. West melihat bahwa legislatif dan eksekutif merupakan dua bidang kekuasaan yang saling masuk memasuki dan tidak bisa dipisahkan secara tegas.

Profesionalisme Birokrasi dan Profesionalisme Legislatif

Dengan mempelajari studi-studi mutakhir tentang perkembangan hubungan antara pemerintah (termasuk di dalamnya birokrasi) dan politisi (yang umumnya diperankan oleh anggota parlemen atau legislator) dapat dicermati tiga model hubungan yang dominan.

Model *pertama* adalah hubungan di mana pemerintah/eksekutif/birokrasi begitu dominan kekuasaannya sehingga dia bisa mendikte legislatif/politisi/parlemen. Model ini terlihat, antara lain, di Inggris serta negara-negara bekas jajahan Inggris. Martin Painter (2004) yang melakukan studi di Malaysia, Singapura, Taiwan dan Thailand menemukan bahwa dinamika reformasi birokrasi bergantung kepada hubungan antara politisi, birokrat, dan masyarakat. Hubungan antara ketiga kelompok ini bersifat hubungan antara penawaran dan permintaan.

Masyarakat yang umumnya diwakili oleh ORNOP (termasuk LSM) dan asosiasi bisnis, dilihat sebagai pihak yang melakukan “permintaan” akan reformasi, sementara birokrat, dan politisi untuk tingkat terbatas, merupakan pihak yang

melakukan “penawaran”. Tetapi, distingsi ini tidak selamanya amat tegas karena kadang-kadang birokrat dan politisi juga merupakan pihak yang melakukan permintaan, terutama kalau di kalangan masyarakat permintaan akan reformasi amat banyak, kuat dan mendesak. Di sinilah birokrat dan politisi berperan sebagai pengatur lalu lintas tuntutan. Mereka bertugas melakukan *demand management*.

Model *kedua* adalah model hubungan di mana legislatif dan politisi selalu menyeberang ke ranah eksekutif dan mendesakkan kemauannya. Kalau model pertama bisa dikatakan dengan pasti tentang negara-negara tertentu dan keadaannya relatif stabil, maka model kedua lebih merupakan gejolak dalam dinamika politik.

Model *ketiga* adalah model hubungan di mana eksekutif dan legislatif cenderung mencari posisi yang seimbang. Ini bisa diamati pada negara-negara Eropa Timur bekas komunis yang karena terinspirasi oleh angin pembaruan global, berusaha mencari bentuk ideal di mana eksekutif dan legislatif berusaha untuk melakukan tugas-tugasnya secara “profesional”. Hungaria adalah contoh baik. Pengalaman Eropa Timur adalah peralihan dari kisah buruk kepada kisah baik. Kisah buruk ditandai dengan ciri-ciri: tak adanya dasar hukum bagi pemerintahan partai, kontrol politik langsung terhadap penyelenggaraan negara, keputusan partai yang melabrak norma hukum, bertumpang tindihnya kewenangan pejabat negara dan pejabat partai, tak adanya pembagian kekuasaan, pemerintahan yang sentralistik, tak adanya kontrol terhadap pemerintah, rekrutmen dan promosi berdasarkan loyalitas, dan etos budak dalam diri pegawai negara. Sejak akhir 1970-an hingga awal 1980-an mulai didengar kisah baik tentang hal-hal berikut: promosi dilakukan menurut *merit system*, pemerintah menyesuaikan dirinya dengan reformasi ekonomi yang berwatak pasar, otonomi profesional dalam pembuatan kebijakan karena pejabat publik direkrut dari generasi muda yang berpendidikan tinggi, kementerian-kementerian membangun lembaga penelitannya sendiri untuk menggodok

rancangan kebijakan. Profesionalisasi birokrasi membuat pemerintahan menjadi kuat (Wawan E. Kuswandoro, *Wajah DPR Kita*. Opini Online, diakses pada 13 Desember 2010).

Dalam berbagai macam pola hubungan antara birokrasi dan politik, institusi politik sebagaimana diketahui bersama terdiri atas orang-orang berperilaku politik yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha untuk mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah secara langsung ataupun tidak langsung selalu berhubungan dengan kelompok kepentingan politik tersebut.

Penutup

Dari uraian di atas, maka dapat dipetik tiga formula yang dapat dijadikan sebagai upaya mengembalikan fungsi aparatur sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sesuai dengan konsep monoloyalitas pelayanan di antaranya: 1) menempatkan pegawai negeri pada posisi yang semakin netral dan tidak dibebani oleh komitmen politik; 2) dibutuhkan kontrol internal dan eksternal terhadap birokrasi; 3) mendorong responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang lebih manusiawi, bermartabat, dan berkeadilan (*good governance*).

Akhirnya, tulisan ini diharapkan dapat memberikan penjelasan tersebut dapat menjadikan pola hubungan antara birokrasi dan politik (politisi) bisa berjalan dengan menegakkan pola hubungan yang komunikatif, transparan serta professional.

Daftar Rujukan

- Hardiman, F. Budi. ed. 2010. *Ruang Publik Melacak Partisipasi Demokratis dari Polis Sampai Cyberspace*. Yogyakarta: Kanisius.
- Putra, Fadilah dan Saiful Arif. 2001. *Kapitalisme Birokrasi*. Yogyakarta: LKiS.
- Pramuka, Gatot. Th XX, No I, Januari-Maret 2007. "Masalah Birokrasi Sebagai Pelayanan Publik". *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*. Page 20-30.

- Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Mustopadidjaja. "Format Birokrasi NKRI bagi Percepatan Pemulihan dan Pembangunan Nasional". Pokok-pokok pikiran disampaikan pada *Diskusi dan Launcing Indonesian Bureaucracy & Service Watch (IBSW)* Jakarta. 17 April 2002.
- Osborne dan Gaebler. 2005. *Reinventing Government, Mewirauahakan Birokrasi*, Penerjemah Abdul Rasyid. Jakarta: Penerbit PPM.
- Rozi, Syafuan. 2006. *Zaman Bergerak Reformasi Dirombak*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

Media dan Internet:

- J. Kristiadi dalam http://www.csis.or.id/scholars_opinion.asp, diakses pada tanggal 15 Agustus 2007
- Saldi Isra. "Kusut Masal Wajah DPR", <http://www.saldiisra.web.id/index.php> diakses tanggal 23 Nopember 2012 pukul 14.20 WIB
- Wawan E. Kuswandoro. "Wajah DPR Kita". Opini Online, di akses pada 13 Desember 2010
- Sabrina Asril. "10KelompokPemerasanPengintervensiBUMN" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2012/11/09/10421051/10.Kelompok.Pemerasan.dan.Pengintervensi.BUMN>. oleh Jumat diakses pada 9 November 2012 pukul 10:42 WIB