

POLITIK DAN BIROKRASI: MASALAH NETRALITAS BIROKRASI DI INDONESIA ERA REFORMASI

M. Adian Firas

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

adian.firas@uinjkt.ac.id

Abstract

The political reforms that emerged in 1998 brought a new round of the democratic life in Indonesia, including on aspects of bureaucracy. Political reform demands the birth of the professional bureaucracy and free of pragmatism and political co-optation by the authorities as it did in the New Order regime. The challenge to build a bureaucracy that is neutral and free from political cooptation getting stronger after the advent of Law No. 34 Year 2004 on the Principles of Local Government which stipulates that the local elections conducted directly.

Keywords: *Bureaucracy, Neutrality, Patron-Client, Regional Head Election*

Abstrak

Reformasi politik yang muncul pada 1998 membawa babak baru terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia, termasuk pada aspek birokrasi. Reformasi politik menuntut lahirnya birokrasi yang profesional dan terbebas dari pragmatism dan kooptasi politik dengan penguasa seperti yang terjadi pada rezim Orde Baru. Tantangan untuk membangun birokrasi yang netral dan terbebas dari kooptasi politik semakin kuat setelah munculnya Undang-Undang No 34 Tahun 2004 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

Kata Kunci : *Birokrasi, Netralitas, Patron-Klien, Pemilihan Kepala Daerah*

Latar Belakang Masalah

Rezim Orde Baru merupakan rezim yang sangat menonjolkan kekuasaan negara yang sentralistik. Negara tampil sebagai satu-satunya kekuatan yang tidak dapat ditandingi oleh kelompok masyarakat manapun juga. Negara menikmati otonominya berhadapan dengan masyarakat yang pada gilirannya sering memaksakan kepentingannya. Jaringan negara terutama lembaga-lembaga eksekutif, telah berkembang menjadi alat-alat efektif dalam mengelola dan menangani mobilisasi untuk mendukung kebijakan yang dikeluarkan oleh negara (Hikam, 1997: 135). Lebih dari itu negara juga berhasil mengontrol masyarakat dengan berbagai kebijakan dan perundangan-undangan serta proses pembentukan tatanan politik, yang secara keseluruhan amat berdampak negatif terhadap nilai-nilai demokrasi.

Salah satu kontrol politik itu dilakukan dengan menjadikan aparatur pemerintah/birokrasi sebagai penopang kekuasaan pemerintah. Pada masa itu, birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan umum. Organisasi birokrasi yaitu Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI) dijadikan bagian dari salah satu jalur di dalam Golkar, yaitu jalur B yang berguna untuk memperkuat dukungan pegawai negeri dalam setiap pemilihan umum. Pegawai negeri diharuskan untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui Golkar dengan memberlakukan kebijakan monoloyalitas. Selain itu, pejabat birokrasi direkrut menjadi pengurus politik dan dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar di parlemen.

Kontrol politik rezim Orde Baru yang begitu kuat, akhirnya berakhir ketika gelombang demonstrasi mahasiswa secara massif terjadi dan menuntut mundurnya Presiden Suharto. Lengsernya Soeharto pada 1998 menandai akhir dari rezim Orde Baru dan dimulainya era reformasi.

Dalam rangka merespon reformasi politik, dalam konteks birokrasi, perangkat peraturan perundangan di revisi untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman. Pada masa Megawati Soekarno Putri misalnya, dengan menetapkan UU No 32 tahun

2004 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan dasar utama pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. UU ini juga mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakilnya (Gubernur, Bupati, dan Walikota) untuk dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam Undang-Undang tersebut juga mengatur relasi pejabat dan PNS dalam Pilkada, dimana terdapat larangan bagi pejabat untuk melibatkan PNS dalam politik praktis maupun larangan bagi PNS untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Ketentuan bagi PNS untuk bersikap netral juga diatur dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian . Dalam Pasal 3, ayat 2 disebutkan bahwa pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, dengan disahkannya UU No 32 Tahun 2004 itu, maka pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung. Dampak Pilkada langsung ini tentu saja membawa perubahan terhadap relasi birokrasi dengan politik , khususnya netralitas birokrasi terhadap politik. Di beberapa daerah penyelenggaraan Pilkada telah membawa pengaruh bagi PNS untuk terlibat dalam politik praktis berupa dukungan politik kepada calon tertentu.

kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada Langsung) harus hati-hati dalam mengambil kebijakan termasuk dalam membentuk “kabinet”-nya. Sebab, kabinet yang diisi oleh para pejabat birokrasi pemerintah inilah yang akan mendukung dan melaksanakan kebijakan-kebijakan politis serta sebagai saluran politik kepala daerah sampai ke bawah.

Realitas menunjukkan dalam beberapa pilkada yang berlangsung , marak terjadi politisasi birokrasi seperti dalam pilkada Tangerang Selatan 2010 yang harus diulang berdasarkan keputusan MK karena terbukti keterlibatan birokrasi, aksi penolakan kepala kelurahan terhadap Nur Mahmudi Ismail ketika

terpilih dalam Pilkada Depok 2015, Keberpihaka pns terhadap calon dalam pilkada Gubernur di Sulawesi Selatan 2009, dan dibanyak pilkada-pilkada lain di daerah. Fenomena ini menunjukkan bahwa masih ada persoalan dalam reformasi birokrasi yang dicanangkan awal reformasi yang menghendaki birokrasi menjadi modern, dan netral.

Netralitas Birokrasi

Dalam perkembangan awal konsepsi birokrasi, kenetralan birokrasi sudah sering dibicarakan para pakar. Polemik antara Karl Marx dan Hegel yang menyoroti konsep kenetralan birokrasi dengan masing-masing argumen yang berbeda. Marx memulai mengelaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengkritik falsafa Hegel mengenai negara. Sedangkan analisis Hegelian menggambarkan bahwa administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakatnya (Thoha, 2014 : 20) . Hegel menilai bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan umum, karena kenyataan kebijakan negara sering kali hanya menguntungkan sekelompok orang saja dalam suatu masyarakat . Menurut Thoha, Birokrasi Hegel ini berpandangan bahwa birokrasi merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara dan masyarakatnya (Thoha, 2014: 22). Masyarakat rakyat ini terdiri dari atas para profesional dan pengusaha yang mewakili berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Diantara kedua ini hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersalurkan ke kepentingan umum. Dengan kata lain bahwa birokrasi Hegelian ini menekankan posisi birokrasi harus netral teradap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya.

Sementara itu, Menurut Marx, negara itu tidak mewakili kepentingan umum. Akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi itu sebenarnya merupakan perwujudan kelompok sosial yang amat khusus. Lebih tepatnya birokrasi itu menurut marx merupakan

suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dalam hal ini, jelas masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsep marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas yang dominan dalam suatu negara (Ismail, 2009:15) .

Ilmuwan lain Max Weber, melihat birokrasi atau aparat pemerintah merupakan unsur penting bagi pertumbuhan dan perkembangan dari organisasi pemerintah. Organisasi pemerintah merupakan alat untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu negara. Oleh karena itu perhatian Weber tertuju pada struktur yang diatur secara normatif dan punya mekanisme untuk mempertahankan struktur tersebut. Selanjutnya, dalam pandangan Weber, birokrasi ini bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi bisa terjadi. Demikian pula, di suatu organisasi yang besar birokrasi akan terjadi. Birokrasi merupakan suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif (Thoha, 2008: 15). Dalam konteks ini birokrasi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah birokrasi pemerintah yaitu pegawai negeri dari pejabat eselon atau jabatan structural sampai jabatan fungsional yang langsung berhadapan dengan masyarakat.

Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian setiap pegawai dalam birokrasi pemerintah merupakan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan pribadi. Oleh karena itu setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan. Pandangan seperti ini menjadikan birokrasi bertindak sebagai instrumen yang profesional, netral dari pengaruh kekuasaan dan kepentingan politik tertentu.

Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintahan dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif bagi para pemikir pada zaman itu. Weber menganggap bahwa birokrasi dibentuk harus independen dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi bukan diartikan untuk menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik, tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya (Rakmawanto, 2007: 112) .

Mengingat tugas birokrasi ini sangat vital dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik, maka profesionalisme birokrasi mutlak menjadi ruh, derap, dan langkah setiap aparat birokrasi. Politisasi birokrasi dalam kancah politik praktis sesaat jelas merusak tatanan birokrasi profesional yang diidamkan. Ada beberapa tipe birokrasi ideal yang ditawarkan oleh Weber :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
4. setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang

kompetitif.

6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadinya dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Thoha, 2014 : 18-19)

Butir-butir tipe ideal yang ditawarkan oleh Weber di atas mestinya dapat dijadikan acuan dalam menciptakan model birokrasi yang ideal, professional,efisien, dalam menjalankan tugas pemerintahan. Birokrasi Weberian banyak juga diartikan sebagai fungsi biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan merupakan wewenang pejabat politik. Oleh karena itu birokrasi adalah suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik. Oleh karena ia sebuah mesin, mestinya birokrasi tidak memiliki kepentingan pribadi. Ia tidak memiliki tanggung jawab politik, kecuali kepada bidang tugas yang dibebankan kepadanya.

Sedangkan menurut Sondang P Siagian birokrasi harus netral, artinya prinsip ini diinterpretasikan dengan mengatakan bahwa birokrasi pemerintah harus tetap berfungsi sebagaimana mestinya , terlepas dari pengaruh partai politik manapun yang

berkuasa karena menang dalam pemilihan umum. Interpretasi demikian dianggap tepat sepanjang partai politik yang berkuasa tetap berpegang teguh pada tujuan negara yang bersangkutan dan mengoperasionalkan mekanisme kerja, sehingga berbagai upaya pencapaian tujuan berlangsung dengan efektif, efisien, dan produktif. Persoalannya menjadi lain apabila ada indikasi parpol yang berkuasa hendak mengubah filsafat negara, tujuan nasional, dan sistem politik yang sudah ditentukan dan sejak semula disepakati. Dalam situasi demikian, yang harus menonjol tentunya peran birokrasi selaku aparatur negara dan interpretasi yang tepat tentang netralitas adalah mempertahankan ideologi, negara, tujuan nasional, serta bekerja keras (Siagian, 1994:6).

Lebih lanjut Sondang mengatakan bahwa netralitas tidak boleh diinterpretasikan sebagai sikap "menurut secara membabi buta", misalnya jika terjadi pergantian partai politik yang memegang tampuk pemerintahan karena menang dalam suatu pemilihan umum dan partai politik tersebut menentukan suatu kebijakan yang berakibat pada perubahan radikal dalam hal eksistensi negara, teori modern mengajarkan bahwa aparatur pemerintah tidak boleh netral terhadap kebijakan demikian. Tegasnya jika eksistensi dan keutuhan negara sebagaimana dimaksud oleh para pendiri negara terancam, aparatur pemerintah justru tidak boleh bersikap netral melainkan harus berada di garis depan untuk membela dan menjamin keutuhan negara (Siagian. 2001:135)

Dalam konteks Indonesia, Nafas dari birokrasi ideal seperti yang diuraikan di atas sebenarnya telah sejalan dengan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah sejak awal reformasi. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Dalam pasal 3 Undang-Undang tersebut mengatur :

- 1) Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada

masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan;

- 2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.

Dalam penjelasan butir 6 Undang-undang tersebut menegaskan bahwa dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai. Oleh karena itu pegawai negeri yang menjadi anggota partai politik harus diberhentikan dengan hormat atau tidak hormat.

Dalam UU No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara bab I pasal 1 disebutkan bahwa "*Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Pegawai Negeri inilah yang kemudian sering kita sebut sebagai birokrasi di Indonesia. Secara umum Pegawai Negeri ini terbagi menjadi 3, yaitu (1) Pegawai Negeri Sipil (PNS), (2) Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan (3) Anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI).

Patronase Politik

Istilah 'patron' berasal dari ungkapan bahasa Spanyol yang secara etimologis berarti 'seseorang yang memiliki kekuasaan

(power), status, wewenang dan pengaruh' (Usman, 1983:12) . Sedangkan klien berarti 'bawahan' atau orang yang diperintah dan yang disuruh. Selanjutnya, pola hubungan patron-klien merupakan aliansi dari dua kelompok komunitas atau individu yang tidak sederajat, baik dari segi status, kekuasaan, maupun penghasilan, sehingga menempatkan klien dalam kedudukan yang lebih rendah (inferior), dan patron dalam kedudukan yang lebih tinggi (superior). Atau, dapat pula diartikan bahwa patron adalah orang yang berada dalam posisi untuk membantu klien-kliennya (Scott, 1983:14) . Pola relasi seperti ini di Indonesia lazim disebut sebagai hubungan bapak-anak buah, di mana bapak mengumpulkan kekuasaan dan pengaruhnya dengan cara membangun sebuah keluarga besar atau *extended family* (Jackson, 2000:736). Setelah itu, bapak harus siap menyebar luaskan tanggung jawabnya dan menjalin hubungan dengan anak buahnya tersebut secara personal, tidak ideologis dan pada dasarnya juga tidak politis. Pada tahap selanjutnya, klien membalas dengan menawarkan dukungan umum dan bantuan kepada patron.

Dalam pengertian lain, menurut Kuper, patronase bisa juga diartikan sebagai pendistribusian sumber daya yang berharga berdasarkan kriteria politik. Ada patron yang memiliki kekuasaan dan ingin mempertahankannya, dan pada sisi lain ada klien yang berada pada posisi subordinat. Patron memerlukan dukungan suara dan dukungan politik dalam berbagai bentuk yang pada ujungnya terjadi hubungan transaksional. Dampak buruk dari sistem patron inilah, dalam konteks birokrasi, mendorong tindakan ilegal dari politisi maupun PNS untuk melakukan hubungan saling menguntungkan dan kewajiban membayar hutang politik kepada patron yang mengindahkan kepentingan public (Kuper, 2000, 36).

Maswadi Rauf melihat hal sama. Menurut Maswadi Rauf dalam faktor penting dalam kelompok patron klien ini adalah hubungan kekuasaan. Patron adalah orang yang mempunyai kekuasaan terhadap klien karena ia mempunyai kelebihan dalam hal kemampuan dibandingkan dengan para kliennya. Kemampuan tersebut adalah pengaruh dan sumber kebutuhan hidup

yang diperlukan oleh orang lain yang kemudian bersedia menjadi kliennya. Patron adalah orang yang mempunyai kedudukan yang tinggi dan terpuja dalam masyarakat dan pemerintahan sehingga mempunyai pengaruh terhadap sejumlah besar orang lain dalam masyarakat. Disamping itu mempunyai sejumlah harta benda dan kuat secara finansial. Dengan modal ini seorang patron dapat menarik sejumlah klien yang membutuhkan bantuannya. Sebaliknya para klien membalas pemberian patron dengan memberikan dukungan dan pelayanan terhadap patron (Rauf, 2000:99).

Dalam banyak kasus, patronase politik berjalan tidak demokratis dan fungsional. Patron politik menciptakan lebih banyak lapangan pekerjaan bagi para pendukungnya, dengan cara menseleksi sekelompok kecil pendukung untuk menerima distribusi sumber daya publik. Hal ini dilakukan untuk tujuan meningkatkan perolehan suara pada pemilihan berikutnya tanpa memperdulikan berbagai sumber administratif, aturan hukum serta kriteria pelaksanaan. Loyalitas politik klien lebih menjadi faktor pertimbangan daripada persoalan kompetensi, serta hak-hak dan kebutuhan warganegara. Dampak buruk dari patronase politik adalah potensi yang mendorong tindakan ilegal dan korupsi dengan cara mengeksploitasi sumber daya-sumber daya publik dan dipakai sebagai sarana penyuapan. Hubungan patronase menciptakan ketergantungan dan hutang politik yang harus dibayarkan oleh individu kepada patron dalam berbagai bentuk dan kerap kali dipaksa untuk berbuat ilegal tanpa mengindahkan hak-hak public (Kuper, 2000:737).

Netralitas Birokrasi di Indonesia Pasca Reformasi

Demokrasi dan Reformasi Birokrasi

Reformasi yang sedang dijalankan oleh bangsa Indonesia merupakan langkah untuk mewujudkan pembaruan di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan tujuan terbangunnya sistem pemerintahan negara yang

demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum dalam rangka tertib sosial masyarakat berbangsa dan bernegara. Reformasi tersebut ditandai dengan proses demokratisasi yang semakin tumbuh dan berkembang; perberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam berbagai bidang; penegakan supremasi hukum; pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme; penghormatan atas hak asasi manusia, dan lain-lain. Proses pembaruan tersebut searah dengan kecenderungan perkembangan paradigma pemerintahan dan pembangunan global.

Salah satu isu penting dalam proses reformasi di Indonesia adalah perwujudan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui reformasi birokrasi. Rekam jejak birokrasi kita yang tidak profesional, tidak netral, dan sangat paternalistik merupakan akar dari kuatnya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam sistem pemerintahan kita.

Memaknai Good Governance

Governance is behavior, jadi *good governance* adalah behavior yang baik, benar, dan bertanggung jawab. *Good governance* pada pemerintahan berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka memenuhi dan menjunjung tinggi keinginan rakyat melalui penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan yang efisien dan efektif, yang juga harus memperhatikan empat prinsip dasar, yaitu kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas. Dalam kaitan ini pelayanan pemerintah kepada masyarakat dirasakan penting, di mana pelayanan masyarakat tersebut telah berubah menjadi reorientasi kepada masyarakat sebagai *customer*.

Konsep *governance* sebenarnya lebih kompleks bila dibandingkan dengan *government*, karena dalam *governance* terdapat tiga pilar/komponen, yaitu : pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat, yang mana hubungan diantara ketiganya dalam posisi sejajar, setara, dan saling mengontrol sehingga tercipta proses checks and balances untuk menghindari penguasaan

yang monolistik. Koiman (1993) memandang *governance* sebagai sebuah struktur yang muncul yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai hasil dari tindakan intervensi interaktif di antara berbagai aktor yang terlibat. Sesuai dengan karakteristik interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang cenderung plural, maka konsepsi *governance* tersebut tidak hanya dibatasi kepada salah satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu. Begitu juga dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menghendaki adanya peran yang setara antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Akan tetapi dalam realitasnya peranan pemerintah masih lebih dominan dibandingkan dengan peran swasta dan masyarakat. Alasannya karena peran permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintah dari waktu ke waktu cenderung meningkat sejalan dengan meningkatnya kompleksitas, dinamika, dan keanekaragaman kepentingan masyarakat modern.

Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman : (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyatnya dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; dan (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini berarti pemerintahan yang baik bergantung pada dua hal : (1) orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan bernegara dan (2) pemerintahan yang berfungsi ideal, yaitu efektif dan efisien dalam mencapai tujuan bernegara.

Keterkaitan antara unsur-unsur pemerintahan yang baik dengan penyelenggaraan negara digambarkan oleh UNDP (1997) dengan tiga kaki yaitu :

1. *Economic governance*, meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* memiliki implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*.

2. *Political governance*, merupakan proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Aktivitas ini merupakan fungsi legislatif suatu kebijakan yang dihasilkan badan legislatif dari peraturan perundang-undangan.
3. *Administrative governance*, merupakan suatu sistem implementasi kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga aktor yaitu *state*, *private sector*, dan *society* yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial.

Supriyadi (2004) mengemukakan beberapa karakteristik dalam *good governance* :

1. Interaksi, melibatkan tiga mitra besar : pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk mengelola sumber daya ekonomi, sosial, dan politik.
2. Komunikasi, yang didalamnya terdapat beragam sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil,
3. Proses penguatan sendiri, sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan oleh dinamika dan perubahan lingkungan, memberikan kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreatifitas dan stabilitas untuk berbagai aspek pemerintahan yang baik,
4. Dinamis, keseimbangan berbagai unsur kekuatan yang kompleks yang membuahkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat,
5. Saling ketergantungan yang dinamis, antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat.

Lima karakteristik dalam good governance tersebut mencerminkan terjadinya suatu proses pengambilan keputusan yang melibatkan stakeholders, dengan menerapkan prinsip-prinsip yang menjadi ciri good governance. Dalam hubungannya dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, Bintoro (2002) mengemukakan *good governance* khususnya dalam kata “*good/ baik*”, berintegritas dari pelaksanaan governance itu apabila governance dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Akuntabilitas (*accountability*), merupakan tanggung gugat dari pengurusan/penyelenggaraan, dari *governance* yang dilakukan. Akuntabilitas adalah prinsip utama *good governance*. Dalam hal akuntabilitas ada akuntabilitas politik, akuntabilitas keuangan, dan akuntabilitas hukum. Sedangkan akuntabilitas birokrasi publik adalah kepada pemerintah yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui lembaga-lembaga perwakilan.
2. Transparansi (*transparency*), transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak yang berkepentingan mengenai perumusan kebijakan dari pemerintah, organisasi, maupun badan usaha. Good governance tidak membolehkan cara-cara manajemen tertutup.
3. Keterbukaan (*openess*), yaitu pemberian informasi secara terbuka dan terbuka terhadap kritik yang dilihat sebagai partisipasi untuk kebaikan. Keterbukaan dapat meliputi : bidang politik (proses politik), ekonomi (kebijakan dan transaksi ekonomi) dan pemerintahan (perumusan kebijakan, pengangkatan dalam jabatan).
4. Aturan hukum (*rule of law*), yaitu keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, dan badan usaha yang menyangkut masyarakat, pihak ketiga, dilakukan berdasar hukum. Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap kebijakan publik yang ditempuh, juga dalam transaksi ekonomi maupun penyelesaian konflik.

5. Jaminan keadilan (*fairness*), perlakuan yang adil ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepada pelanggan, dan lain sebagainya.

Proses Reformasi Birokrasi

Sebagaimana yang sudah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, seiring dengan reformasi politik di Indonesia, maka mau tidak mau pembenahan birokrasi menuju birokrasi yang profesional mutlak dilakukan. Desakan masyarakat terhadap reformasi birokrasi ini sangat kuat dan sejauh ini telah direspon dengan baik oleh pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan telah diterbitkannya perangkat hukum yang mendukung terciptanya birokrasi yang profesional. Misalnya, sejak awal reformasi pemerintah telah mengeluarkan TAP MPR No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Undang-Undang No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi.

Khusus tentang etika birokrasi, pemerintah juga telah mengeluarkan Undang-Undang No 43 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri. Dalam undang-undang tersebut secara tegas telah disebutkan tentang keharusan netralitas pegawai negeri dalam kehidupan politik. Selain itu berbagai peraturan tentang upaya pemberantasan korupsi juga dilakukan, antara lain Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsmen Nasional, PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP Nomor 56 Tahun 2000 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah, dan PP Nomor 274 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Banyaknya perangkat peraturan yang mengarah terhadap terwujudnya good governance telah memberikan angin segar bagi perubahan birokrasi kita. Namun, produk-produk hukum

tersebut bukanlah jaminan bahwa proses perubahan. Persoalan lemahnya masalah penegakan hukum di Indonesia menjadi rintangan tersendiri bagi reformasi birokrasi.

Dalam pandangan Eko Prasajo (2006 : 301-303) , ada beberapa hal yang harus dimiliki dan dilakukan sebagai prasyarat reformasi birokrasi. *Pertama*, Komitmen dan Nasional Leadership. Maksudnya reformasi birokrasi negara harus bermula dari visi dan komitmen orang nomor satu di negeri ini. Ia harus menjadi kekuatan gerakan nasional tentang pentingnya melakukan reposisi dan revitalisasi administrasi negara. Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan national leadership dalam reformasi birokrasi, yaitu komitmen untuk melakukan modernisasi birokrasi dan komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokratis.

Kedua, De-kooptasi dan Netralitas Birokrasi oleh Parpol. Artinya grand design reformasi birokrasi harus berawal dari problem utama yang sedang dihadapi. Birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan terintervensi oleh partai politik yang mempersiapkan kemenangan pemilu bagi partainya. Karena itu, reformasi birokrasi bukanlah sekedar perubahan struktur dan reposisi birokrasi. Lebih dari itu reformasi birokrasi harus meliputi perubahan sistem politik dan hukum secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya birokrat dan masyarakat, serta perubahan mindset dan komitmen pemerintah serta partai politik. Harus terdapat kejelasan batas antara pejabat karir dan politik. Hal ini juga dimaksudkan untuk membatasi pejabat politik dalam birokrasi. Sebagaimana diterapkan di negara-negara yang sudah maju, maka pejabat politik hanya dimungkinkan jika dipilih secara langsung rakyat atau mendapatkan persetujuan dari pejabat yang dipilih oleh rakyat. Profesionalitas dan netralitas birokrasi karena itu harus merupakan sasaran utama reformasi birokrasi.

Ketiga, Profesionalisme birokrasi. Prioritas reformasi birokrasi juga harus diupayakan pada penataan kembali kebutuhan dan proses rekrutmen PNS, penataan sistem penggajian

PNS, pengawasan dan penegakan hukum terhadap kekayaan negara PNS, pengawasan dan penegakan hukum penerimaan hadiah oleh PNS, restrukturisasi pemerintah pusat, deregulasi dan simplikasi prosedur administrasi, serta penguatan peran masyarakat dalam kontrol pelaksanaan pemerintahan. Lebih jauh tentang profesionalisme ini, Mustopadijaja juga melihat bahwa peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembaganya hal-hal berikut : mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan untuk mencapai cita-cita dan tujuan bernegara, memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif dan inovatif, taat asas dan disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas), memiliki jati diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, serta bangga terhadap profesinya sebagai PNS, memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan (www.goodgovernance-bappenas.go.id)

Politisasi Birokrasi dalam Pemilu

Meskipun begitu banyak produk perundangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka membentengi birokrasi dari pengaruh KKN, dan kooptasi politik, nampaknya belum berjalan efektif. Banyaknya kasus-kasus pelanggaran khususnya yang dalam penelitian ini terkait politisasi birokrasi masih banyak ditemukan dalam berbagai kasus pemilu. Berikut akan dipaparkan beberapa kasus-kasus politisasi birokrasi di Indonesia :

Kasus-Kasus Politisasi Birokrasi Pada Pemilu 1999

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama dalam era reformasi. Pemilu ini merupakan barometer untuk mengukur keberhasilan proses demokratisasi . Dalam penelitian yang dilakukan

oleh Syafuan Rozi (2006) ditemukan beberapa kasus politisasi birokrasi, sebagai berikut :

No	Daerah	Kasus	Tahun
1	Sulawesi Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Penggunaan program pembangunan dan anggaran pemerintah sebagai sarana kampanye pemilu. 2) Membagi-bagi uang dan atau materi kepada pemilih. 3) Fasilitas kantor digunakan bagi keperluan partai. 4) Fasilitas kantor digunakan untuk kampanye partai tertentu. 5) Pejabat birokrasi secara diam-diam atau terang-terangan mendukung partai tertentu 6) Camat Maiwa, kabupaten Enrekang mengumpulkan kepala desa untuk mendukung dan memenangkan partai golkar 	1999
2	Sumatera Utara	<ol style="list-style-type: none"> 1) Di Kecamatan Medan Johor, seorang pejabat camat memerintahkan bawahannya untuk mempermudah urusan KTP bagi warga yang memilih partai Golkar. 2) Di Kabupaten Deli Serdang, ada janji bahwa bila partai itu menang di daerah tertentu maka pembangunan akan meningkat di kawasan itu 3) Di Kecamatan Salina Kuta, di Simalungun, Pematang Siantar, Pejabat Camat mengundang seluruh pengurus LKMD ke kantor camat untuk membicarakan acara penyerahan kader Partai Golkar. Saat itu beberapa anggota LKMD tidak ingin hadir pada acara yang jauh hari sebelumnya telah dibicarakan. Atas tekanan dari camat, lurah mengancam barang siapa yang tidak hadir akan dikenakan tindakan administratif atau akan dipecat dari LKMD. 	1999

No	Daerah	Kasus	Tahun
3	Sulawesi Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aparat pemerintahan desa Molangato, Palu, membagi-bagikan uang sebesar Rp.20.000-Rp.25.000 kepada masyarakat yang untuk kepentingan Golkar. 2) Wakil bupati Dati II Kabupaten Luwuk yang merupakan PNS menjadi salah satu anggota parpol dan menjabat Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Amanat Nasional 3) Salah seorang guru SMPN 1 Palolo yang merupakan PNS mengumumkan kepada masyarakat di Masjid Arrahman, desa Ranteleda, kecamatan Palolo, Kabupaten Donggala agar mau ikut kampanye partai Golkar 4) Mobilisasi dengan pengurusan KTP tanggal 12 April 1999, terjadi mobilisasi pengurusan KTP gratis untuk menarik dukungan bagi partai Golkar. Pengurusan KTP gratis dapat dipenuhi apabila bersedia memilih partai yang bersangkutan. 5) Mobilisasi dengan pembagian JPS (Jaringan Pengaman Sosial) : tanggal 10 April 1999 diadakan pembagian beras ke masyarakat yang berasal dari dana JPS dengan syarat memilih Partai Golkar. 6) Mobilisasi atasan PNS agar memilih partai tertentu : tanggal 12 April 1999, PNS yang bernama Rahman Aziz, Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Tingkat I Sulawesi Tengah pada saat apel upacara bendera, mengeluarkan pernyataan kepada seluruh jajarannya untuk memilih Partai Golkar. 	1999

No	Daerah	Kasus	Tahun
		<p>7) PNS memakai atribut partai tertentu : tanggal 1 Juni 1999, puluhan guru SD, SMP, SMEA di Donggala menghadiri kampanye Golkar, beberapa orang diantaranya terang-terangan memakai atribut partai Golkar berupa baju kaos, rompi dan topi. Tanggal 1 Juni 1999, Lurah Tanjung Satu, Donggala, Syafruddin Yunus, sebagai bagian birokrasi aparat pemerintahan Departemen Dalam Negeri aktif di panggung kampanye, dengan memakai atribut baju kaos, topi dan rompi Partai Golkar.</p> <p>8) PNS memakai pakaian dinas dalam kampanye partai tertentu : tanggal 1 Juni 1999, seorang pegawai KPLP Donggala, memakai pakaian dinas dan menghadiri kampanye Partai Golkar.</p>	
4	Jawa Timur	<p>1) Kepala Desa diberi instruksi untuk memenangkan Partai Golkar : tanggal 12 Mei 1999, Camat Trunggak Kabupaten Bangkalan, mengadakan rapat koordinasi dalam rangka pelaksanaan pemilu bersama-sama dengan unsur terkait lainnya. Selesai rapat seluruh kepala desa Kecamatan Trunggak dikumpulkan dalam ruang kerja camat untuk mengadakan rapat secara khusus dan tertutup untuk membentuk kepengurusan Partai Golkar. Dalam rapat itu diputuskan Kades Pamora diangkat sebagai ketua pengurus Kecamatan. Partai Golkar juga memberikan instruksi pada seluruh kepala desa untuk memenangkan Partai Golkar di Kecamatan Trungga dalam Pemilu nanti.</p>	1999

No	Daerah	Kasus	Tahun
		<p>2) PNS membeli dukungan suara untuk partai tertentu : tanggal 18 Mei 1999, Saudara Asmaun, PNS di Kabupaten Sampang memberikan uang dalam rangka temu kader partai Golkar tanggal 11 Mei 1999. Asmaun juga memberikan sembako Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan dijadikan alat lewat kepala desa agar warga yang memperoleh pembagian tersebut memilih Partai Golkar.</p> <p>3) PNS yang menjadi pengurus partai politik : PNS yang menjadi pengurus partai politik di kabupaten Sampang Madura antara lain sebagai pengurus partai Golkar : Drs. Herman Effendi, Drs. H. Ach. Ja'far, Drs. H. Marzuki Hasyim, Drs. H. M. Bachir. Sedangkan PNS yang menjadi pengurus Partai Kebangkitan Bangsa adalah H. Hasan Abrori.</p>	

Kasus-kasus di beberapa daerah di atas menjadi indikator bahwa beberapa PNS dan pejabat birokrasi pemerintahan masih belum sepakat bahwa birokrasi tidak boleh berpihak atau melibatkan diri untuk kepentingan salah satu partai politik.

Politisasi Birokrasi Pada Pemilu 2004

Tahun 2004 adalah pemilu kedua pada era reformasi. Berbeda dengan pemilu sebelumnya pada pemilu kali ini untuk kali pertama dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Dalam kaitannya dengan netralitas birokrasi, pemilu 2004 ini berlangsung setelah 5 tahun diterapkannya UU No 43 tahun 1999 yang mengatur tentang netralitas birokrasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) terhadap jajaran birokrasi di Indonesia tahun 2006 menarik untuk di simak. Penelitian ini dimaksudkan untuk menge-

tahui netralitas pegawai negeri sipil dan implikasinya terhadap kinerja dan pelayanan publik (lihat *Jurnal Civil Service*, BKN, vol.1 No.1, Juni 2007). Dalam laporan penelitian tersebut disebutkan bahwa 2,78 % responden mengaku sangat sering menghadiri kampanye dari salah satu partai politik dan 2,22 % responden mengaku bahwa para pimpinan daerah menghimbau PNS agar menghadiri kampanye. Meskipun angka tersebut relatif kecil namun dari penelitian tersebut membuktikan bahwa meskipun telah ada aturan yang telah berlaku selama 5 tahun, tidak menjadikan birokrasi betul-betul steril dari pengaruh politik.

Selanjutnya kita bisa menemukan beberapa kasus politisasi birokrasi pada pemilu 2004 ini antara lain dalam laporannya ketua Panwas Jateng Nurhidayat Sardini menyebutkan bahwa di wilayahnya ada 5 bupati yaitu bupati Kebumen, Demak, Kendal, Pati, dan Batang yang diduga menyalahgunakan jabatannya untuk kepentingan partai politik tertentu. Apalagi para bupati tersebut merupakan pengurus partai politik (*Kompas*, 10 Januari 2004). Pelanggaran yang dilakukan para bupati tersebut menurut Nur Hidayat adalah memanfaatkan fasilitas kantor untuk kepentingan partainya, memanfaatkan organisasi kantornya seperti Dharma Wanita untuk kepentingan partainya, mengizinkan partainya memasang atribut partai tanpa izin dari panwas padahal parpol lain harus izin panwas terlebih dahulu, dan mobilisasi massa untuk kepentingan partainya.

Kasus lain yang cukup mencuat saat itu ketika beredarnya VCD tentang pengarahannya dari Kapolwil Banyumas kepada jajaran di bawahnya beserta masyarakat yang hadir dalam pertemuan tersebut untuk memilih pasangan Megawati-Hasyim Muzadi di pilpres putaran pertama. Dalam pertemuan tersebut dibagikan amplop kepada seluruh peserta yang hadir (www.birokrasi.com). Selain itu, di banyak daerah, menurut laporan panwaslu juga ditemukan banyak bukti adanya pelanggaran terhadap netralitas birokrasi. Di Subang misalnya, beredar surat Wakil Bupati Subang, Maman Yudia perihal dana sukses Mega-Hasyim yang ditujukan kepada para Pimpinan Dinas/Instansi/Badan/Kantor se-Kabupaten, Di Tabanan Bali, ditemu-

kan juga pengerahan Kepala Desa dan PNS oleh tim Kampanye Mega-Hasyim untuk memberikan dukungan kepada Capres dan Cawapres tersebut.

Kasus-Kasus Politisasi Birokrasi pada Pemilu 2009

Dalam pemilu 2009, ternyata masih banyak juga ditemukan kasus politisasi birokrasi, padahal ini merupakan pemilu ketiga era reformasi dan para birokrat ini telah cukup lama mendapatkan sosialisasi tentang keharusan untuk menjunjung tinggi sikap netral. Apalagi masalah politisasi birokrasi juga sudah dianggap sebagai tindak pidana pemilu. Ada tiga kategori pelanggaran pemilu :

1. Pelanggaran Administrasi :
 - a. Pejabat negara kampanye tanpa surat cuti
 - b. Kampanye lewat waktu
 - c. Kampanye lintas daerah pemilihan
 - d. Perubahan jenis kampanye
 - e. Konvoi tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi & keluar jalur
 - f. Pelanggaran batasan frekuensi dan durasi penayangan iklan kampanye
2. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu :
 - a. Pelibatan anak-anak
 - b. PNS yang memakai atribut PNS
 - c. PNS yang memobilisasi PNS di lingkungan kerjanya
 - d. Kampanye di luar jadwal
 - e. Perusakan atau kehilangan alat peraga kampanye
 - f. Pelaksana dan petugas kampanye melakukan penghinaan peserta kampanye lain

- g. Penggunaan fasilitas negara atau pemerintahan
 - h. Pelibatan pejabat negara/daerah/TNI/perangkat desa
 - i. Politik uang
3. Pelanggaran Lain-Lainnya :
- a. Pelanggaran lalu lintas
 - b. Tidak melaporkan pelaksana kampanye kepada KPU/D dan tembusan ke Bawaslu/Panwaslu

Berdasarkan rekapitulasi laporan kampanye yang dibuat oleh Bawaslu per 25 Maret 1999 ditemukan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh PNS sebagai berikut :

No	Provinsi	Jenis Pelanggaran	
		PNS yang Atribut PNS	Memakai Penggunaan Fasilitas/Pemerintahan
1	NAD		2 kasus
2	Sumbar		3 Kasus
3	Jatim		1 Kasus
4	Bali		3 Kasus
5	NTB		1 Kasus
6	Kalbar	1 Kasus	2 Kasus
7	Kalsel		1 Kasus
8	Sulsel		1 Kasus
9	Sultra		1 kasus

Diolah dari laporan Bawaslu 25 Maret 2009.

Selain kasus yang laporan Bawaslu tersebut, paparan Menteri Dalam Negeri Mardiyanto dalam rapat dengan Komisi II DPR RI pada 4 Mei 2009 ditemukan beberapa kasus kampanye pemilu legislatif yang melibatkan birokrasi, yaitu 2 kasus pejabat negara melakukan mobilisasi PNS di Papua, 4 kasus pejabat negara melakukan kampanye tanpa izin Menteri Dalam Negeri, 12 kasus pegawai negeri sipil melakukan kampanye menggunakan atribut parpol tertentu dan menggunakan seragam PNS, 68

kasus pejabat negara yang menggunakan fasilitas negara, dan 21 kasus pelibatan PNS, TNI/Polri, dan perangkat desa (kompas, 5 Mei 2009).

Kasus lain, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Sumatera Utara menemukan sedikitnya tujuh kepala daerah memobilisasi aparat pemerintahannya untuk memenangkan caleg dan parpol tertentu. Tujuh daerah tersebut adalah Kota Pematang Siantar, Binjai, Kabupaten Mandailing Natal, Tapanuli Tengah, Asahan, Serdang Bedagai, dan Labuhan Batu. Di Kabupaten Tapanuli Tengah Panwaslu menemukan bukti rekaman kepala desa dan camat yang dengan sengaja menyerukan masyarakat memilih Partai Demokrat. Hal yang sama juga terjadi di Pematang Siantar (Kompas, 13 April 2009).

itas Nega-

Sementara itu di Pematang Siantar, panwaslu juga menemukan seorang Kepala Dinas Pendidikan dan Pengajaran, Surung Sialagan, melakukan kampanye terselubung yang melibatkan kepala sekolah, penilik, guru. Kampanye dilakukan untuk memenangkan partai demokrat. Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilu 2009 Kota Pematang Siantar telah resmi menetapkan Surung sebagai tersangka pidana pemilu.

Kasus-kasus di atas memperlihatkan bahwa kecenderungan menjadikan birokrasi sebagai mesin politik dan mesin uang untuk memenangkan parpol tertentu menguat di daerah. Selain karena persoalan banyaknya kepala daerah yang berasal dari politik, kecenderungan ini juga muncul karena pengawasan di daerah yang lemah. Selain itu tidak bisa dipungkiri juga momen pemilu dijadikan sebagai ajang balas budi bagi kader partai yang telah terpilih menjadi pejabat eksekutif untuk menunjukkan loyalitas dan pengabdian kepada partainya dengan jalan berupaya semaksimal mungkin memenangkan parpolnya di daerahnya.

Faktor-Faktor yang Menyebabkan Politisasi Birokrasi

Dalam pandangan penulis ada beberapa hal yang menyebabkan birokrasi terkooptasi dengan politik, yaitu :

1. Sikap politisi/Kepala daerah yang tidak negarawan. Berdasarkan kasus-kasus yang disebutkan diatas, seringkali penyebab dari terlibatnya birokrasi dalam politik justru dorongan dari atasannya. Kepala Daerah yang umumnya merupakan politisi atau kader partai sering kali tidak bersikap profesional . Mereka justru memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan partai politiknya.
2. Budaya politik patron client yang masih ada dalam tubuh birokrasi menyebabkan keinginan kuat dari para oknum birokrasi ini untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi atasannya, termasuk memberikan dukungan politik kepada atasannya. Hal ini tentu saja diikuti dengan harapan bahwa jika atasannya terpilih kembali atau parpolnya menang, para oknum birokrasi ini akan mendapatkan kenaikan jabatan dan posisi birokrasi.
3. Fanatisme personal yang berlebihan. Artinya, PNS yang diberikan hak pilih memiliki ruang untuk mengekspresikan pilihan politiknya. Seringkali fanatisme yang berlebihan terhadap parpol pilihannya terbawa di lingkungan kerjanya. Hal ini diperlihatkan dengan terang-terangan mereka berani memasang striker partai tertentu di lingkungan kerjanya, atau menggunakan jam kerja untuk menghadiri kampanye partai tertentu.
4. Sikap atasan yang tidak tegas. Seringkali politisasi birokrasi terjadi karena sikap atasan yang tidak tegas menindak bawahannya yang terlibat dalam politik praktis.
5. Lemahnya proses penegakan hukum. Persoalan ini juga dapat dianggap penyebab terjadinya politisasi birokrasi. Hukum yang tidak membuat efek jera dan panjangnya proses hukum bagi PNS yang dianggap melakukan pelanggaran pemilu menjadikan kasus politisasi birokrasi selalu terjadi.

Penguatan Etika Birokrasi sebagai Upaya Menjadikan Birokrasi Profesional

Sebagai bangsa yang terus berproses tentu kita menginginkan postur birokrasi kita yang efektif, efisien, profesional, dan tidak terintervensi oleh kepentingan politik praktis. Oleh karena itu dekooptasi birokrasi dengan persoalan-persoalan politik praktis mutlak selalu dilakukan . Dengan demikian penguatan etika birokrasi menjadi masalah krusial yang harus dilakukan jika pemerintah ingin menjadikan birokrasi lebih profesional. Etika di sini dimaknai secara luas sebagai nilai-nilai ideal yang seharusnya dijadikan dasar dalam penyelenggaraan urusan publik. Artinya etika berkaitan dengan aspek-aspek perilaku yang baik seperti akuntabel, responsif, transparan, bebas KKN, netral, tidak diskriminatif, sopan, dan nilai-nilai lainnya.

Terkait dengan etika birokrasi ini ada beberapa landasan hukum yang dapat dijadikan acuan seperti Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian , Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri, Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2004 tentang Larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik, dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.

Bagian konsideran dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 misalnya , menyatakan bahwa rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan keseimbangan materil dan spritual, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai warga negara, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada UUD 1945, negara, dan pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdayaguna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.

Selanjutnya bila kita mencermati juga UU Nomor 43 Tahun 1999 yang merupakan perubahan terhadap UU No 8 tahun 1974 dalam bagian konsoderans undang-undang tersebut dinyatakan bahwa ”..untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur

aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan UUD 1945.

Demikian pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik, menjelaskan bahwa PNS sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan netral dari pengaruh politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dalam pasal 6 dari Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS menyebutkan bahwa nilai-nilai dasar yang harus dijunjung tinggi PNS, yaitu ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945, semangat nasionalisme, mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, tidak disriminatif, profesionalisme, netralitas, bermoral tinggi serta semangat jiwa dan korps.

Dari berbagai perundangan seperti yang dijelaskan di atas tampak jelas pesannya bahwa ada komitmen yang kuat dari pemerintah untuk memperbaiki mentalitas PNS dan kinerja PNS, dan terkait dalam penelitian ini berbagai peraturan tersebut secara tegas mengatur tentang netralitas PNS terhadap kepentingan politik tertentu.

Maraknya kasus-kasus politisasi birokrasi menunjukkan bahwa implementasi aturan tersebut belum berlangsung dengan baik. Hal ini bisa saja karena sosialisasi yang kurang atau sanksi hukum yang lemah. Menarik untuk diperhatikan juga menurut penelitian yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara tahun 2006 terhadap PNS di Indonesia, mayoritas responden (45%) mengaku mereka jarang dilibatkan bila ada sosialisasi, penataran, atau diskusi masalah netralitas PNS (Jurnal Civil

Service BKN, Vol.1.No.1 Juni 2007).

Oleh karena itu dalam rangka menjadikan birokrasi kita betul-betul steril terhadap politik maka penguatan etika birokrasi ini harus dilakukan. Penguatan ini dapat dilakukan melalui sosialisasi yang lebih intens tentang keharusan PNS netral terhadap seluruh PNS di Indonesia, pengawasan terhadap perilaku PNS, dan penerapan sanksi yang tegas dan berat terhadap oknum PNS yang melanggar aturan tersebut.

Saran

1. Agar kasus-kasus politisasi birokrasi dapat diminimalisir sehingga nantinya birokrasi betul-betul steril dari kooptasi politik maka segala aturan yang mengatur tentang netralitas PNS harus ditegakkan. Semua PNS harus memiliki komitmen untuk menjalankan peraturan tersebut. Selain itu stakeholder lainnya, seperti partai politik harus ikut juga untuk menjaga dan menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan PNS. Upaya yang bisa dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut melalui sosialisasi yang menyeluruh terhadap seluruh PNS tentang keharusan untuk netral, pengawasan baik internal maupun eksternal, dan penegakan hukum yang tegas bagi PNS yang melanggar ketentuan tersebut.
2. Etika birokrasi yang didasarkan pada nilai-nilai akuntabel, responsif, bebas KKN, netral, tidak diskriminatif, dan profesional harus menjadi *corporate cultur* birokrasi. Visi ini harus jelas sampai kepada seluruh jajaran birokrasi dari pusat sampai daerah. Pola pembinaan yang terintegratif mulai dari proses rekrutmen sampai pelatihan dan pengembangan sumber daya harus menjamin terciptanya *corporate cultur* tersebut.
3. Sistem merit harus betul-betul dijamin penerapannya dalam pola pengembangan karir aparat birokrasi, sehingga jenjang karir PNS betul-betul dilakukan atas pertimbangan profesional dan prestasi. Pola-pola lama yang selalu mengaitkan

penempatan jabatan berdasarkan loyalitas seseorang terhadap atasannya atau dukungan yang diberikannya terhadap parpol tertentu harus dihilangkan.

Daftar Pustaka

- Alwi, Hasan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Afadhal. *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*. Jakarta : P2P LIPI, 2003
- Cresswell, John W, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, California: Sage Publication, 2004
- Effendy, Bahtiar, *Pangreh Praja During the Japanese Occupation*. Jakarta : Center for the Study of Islam and Society, 2009
- Ellis, Indonesia's constitutional change reviewed, dalam R McLeod & MacIntyre, *Indonesia: Democracy and the promise of good governance*, Singapore: ISEAS, 2007
- Firas, Muhamad Adian, *Konsep Masyarakat Madani dan Relevansinya Terhadap Masyarakat Indonesia*. Jurnal ISIP Vol.1.No.1, 2004
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999
- Hikam, AS, *Demokratisasi dan Civil Society*. Jakarta : LP3ES, 1997
- Ismail, HM. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Malang : Ash-Shiddiq Press, 2009.
- Jackson, Karl D, *Urbanisasi dan Pertumbuhan Hubungan Patron-Klien; Perubahan Kualitas Komunikasi Interpersonal di Sekitar Bandung dan Desa-Desa di Jawa Barat*. Jakarta: Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia Jakarta, 1981.

- Kuper, Adam , dan Jessica Kuper, *Encyclopedia Ilmu Sosial*, Jakarta, Pustaka Grafiti, 2000
- Lele, Gabriel, *Memahami Etika Birokrasi Publik : Sebuah Diagnosis Institusional*. Jurnal Civil Service Vol.2.No.2. Jakarta : Badan Kepegawaian Negara,2008
- Mas'ood, Mohtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,1997
- Newman, Lawrence, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, New Jersey:Sage Publication, 2000
- Noer,Hamka Hendar, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia : Studi Zaman Orde Baru sampai Orde Reformasi*, Jakarta:Kompas Gramedia, 2014.
- Pramusinto, Agus., *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik : Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Penerbit Gava Media,2009
- Prasojo, Eko, *Reformasi Birokrasi di Indonesia : Beberapa Catatan Kritis*. Jurnal Bisnis & Birokrasi Vol.XIV/Nomor 1. Jakarta : FISIP UI, 2006.
- Rakhmawanto, Ajib. 2007. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil : Implikasinya Terhadap Kinerja dan Pelayanan Publik*. Jurnal Civil Service Vol.1, No 1. Jakarta : Badan Kepegawaian Negara, 2007
- Rauf, Maswadi, *Konsensus Politik : Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta:Dirjen Dikti, 2000.
- Romli, Lili,*Masalah Reformasi Birokrasi*. Jurnal Civil Service Vol.2.No.2. Jakarta : Badan Kepegawaian Negara, 2008.
- Rozi, Syafuan, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak : Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006

- Robert, Carol M, *The Dissertation Journey, A Practical and Comprehensive Guide to Planning, Writing, and Defending Your Dissertation*. California : Thousand Oaks, Corwin Press, 2004
- Ritan, Sipirianus Sina, *Netralitas Birokrasi Dalam Pilkada (studi kasus Pilkada Kabupaten Flores Timur, Tesis MAP UGM, 2005.*
- Said, M Mas'ud. *Birokrasi di Negara Birokratis : Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi di Indonesia*. Malang : UMM Press, 2009.
- Salim, Agus, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Yogyakarta:Tiara Wacana, 2001,
- Scott, James C., *Moral Ekonomi Petani*. Jakarta: LP3S. Cetakan Kedua, 1983.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta : Bumi Aksara, 2010
- Siagian, Sondang P , *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, Jakarta: PT.Ghalia Indonesia, 1994
- Siagian, Sondang P , *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta:PT.Rineka Cipta, 2001.
- Supriyadi, Gering, *Membangun Good Governance Sebagai Upaya Dalam Mewujudkan Cita-Cita Bangsa. Jurnal Kebijakan Publik dan Hubungan Internasional*, Vol. I, No.2, 2004.
- Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*,ed.Ke-2, Surakarta : Universitas Sebelas Maret,2006
- Sri Wahyuni, Gusti Agung, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Studi Kasus di Kabupaten Tabanan*, Tesis MAP UGM, 2006.
- Sumarno, 2006. *Drama Politik Pilkada Depok*, Bandung: Harakata Publishing, 2006.

- Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*, Jakarta:Sinar Harapan, 1983
- Terry, L.D, *Leadership of Public Bureaucracies:the administrator as Conservator*, New York:M.E Sharpe, 2003
- Toha, Miftah. . *Birokrasi dan Politik*, Jakarta : Rajagrafindo, 2003
- Toha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta : kencana, 2008.
- Toha, Mifthah , *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014
- Tim Redaksi Fokusmedia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*. Bandung : Fokusmedia, 2007
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance : Paradigma Baru Pembangunan*. Jakarta : UI Press, 2000.
- Utomo, Warsito, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Usman, Sunyoto, *Sosiologi; Sejarah, Teori dan Metodologi*. Yogyakarta: Center for Indonesian Research and Development [CIRed]. Cetakan Pertama, 2004.
- Wicaksono, Kristian Widya, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta : Graha Ilmu, 2006.

Perundangan :

UU No 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

SE Menpan No 8 Tahun 2005 Tentang Netralitas PNS dalam
Pilkada

SE Menpan No 7 Tahun 2009 Tentang Netralitas PNS dalam
Pemilu