

BIROKRASI DALAM PRAKTIKNYA DI INDONESIA: NETRALITAS ATAU PARTISAN?

Hendrikus Triwibawanto Gedeona
STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung
e-mail: herigd@yahoo.com

Abstrak

Birokrasi dianggap sebagai instrumen penting dalam negara yang kehadirannya tak mungkin terelakkan karena birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan misi tersebut maka harapan masyarakat pada birokrasi adalah bahwa birokrasi harus fokus memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Keberpihakan kepada penguasa dan kepentingan kelompok atau golongan dapat menjadikan birokrasi menjadi tidak profesional bahkan timbul berbagai malpraktik birokrasi yang pada akhirnya merugikan masyarakat. Kondisi tersebut tidak dapat dihindarkan karena birokrasi selalu dipengaruhi oleh lingkungannya. Pada konteks Indonesia, hal tersebut terjadi karena adanya sistem politik pemerintahan dan kondisi sosial politik masyarakat, sehingga birokrasi yang digagas Weber seharusnya ideal agar dapat bertindak rasional, pada kenyataannya dengan sistem politik pemerintahan dianut di Indonesia, dalam praktiknya birokrasi bersifat partisan atau berpihak pada penguasa, partai politik yang berkuasa dan golongan tertentu.

Birokrasi akhirnya menjadi ladang perburuan rente bagi elit politik dari partai politik yang berkuasa, bahkan dari partai politik yang beroposisi. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya pembusukan dalam birokrasi dan wajah birokrasi yang nampak pada masyarakat adalah "birokrasi yang berwajah buruk", sehingga pada akhirnya melahirkan ketidakpercayaan masyarakat kepada birokrasi itu sendiri.

Kata Kunci: Birokrasi di Indonesia, Netralitas Birokrasi, Partisan Birokrasi

IN PRACTISE BUREAUCRACY IN INDONESIA NEUTRALITY OR PARTISAN

Abstract

Bureaucracy is considered as an important instrument in the state whose presence can not be inevitable because the bureaucracy is a logical consequence of the acceptance of the hypothesis that the state has a mission to provide services to the community. With the mission of the expectations of the people in the bureaucracy is that the bureaucracy should focus on providing services to the community in a professional manner. Siding with the authorities and interest groups or group can make a professional bureaucracy to be not even arise different malpractice bureaucracy that ultimately harm the public. These conditions can not be avoided because the bureaucracy is always influenced by the environment. In the Indonesian context, it is due to the political system of governance and socio-political conditions of the community, so the bureaucracy that Weber should ideally initiated in order to act rationally, in fact the political system of governance adopted in Indonesia, in practice partisan bureaucracy or in favor of the ruling, ruling political party and certain groups

Bureaucratic rent-seeking field eventually became the political elite of the ruling political party, even from the opposition political parties. Further consequence is the occurrence of decay in red tape and bureaucracy that appears on the face of the community is "ugly bureaucracy", which in turn gave birth to the distrust of the bureaucracy itself.

Keywords: Bureaucracy in Indonesia, Neutrality Bureaucracy, Bureaucracy Partisan

A. PENDAHULUAN

Netralitas birokrasi. Itulah salah satu gagasan Weber yang diharapkan mampu menjadikan birokrat dan birokrasinya bekerja secara profesional dan dapat bertanggungjawab secara penuh terhadap tugas dan tanggung jawab yang menjadi kewajibannya. Gagasan Weber mengenai netralitas birokrasi dapat dikatakan sangat cerdas, jika kita mempertimbangkan posisi dan kedudukan birokrasi sebagai eksekutor kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh para elit atau pejabat politik. Mengapa? Karena, apabila birokrat dan birokrasinya berpihak, misalkan saja pada elit politik yang berkuasa untuk kurun waktu

tertentu, maka jika terjadi pergantian kekuasaan, memungkinkan birokrasi bisa saja tidak berpihak pada penguasa yang baru dan bisa juga berpihak, dan mengenyampingkan tugas utamanya dalam mengurus negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ketidaknetralitasan birokrasi berpeluang dapat menegaskan hal tersebut.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, pada era reformasi ini, isu netralitas birokrasi juga menjadi sorotan tajam dan mendapat perhatian serius para perintis dan penggagas pembaharuan birokrasi di Indonesia, di mana tujuannya senada dengan harapan Weber, yakni mewujudkan birokrasi pemerintah yang

profesional dan sehat serta mampu menjadi fasilitator dan pelayan publik yang profesional bagi semua golongan, bukan hanya kelompok atau golongan tertentu saja atau untuk kepentingan politik sesaat.

Pertanyaannya adalah apakah gagasan netralitas birokrasi Weber itu dipraktikkan di Indonesia? Sejauhmana posisi, fungsi dan peran birokrasi sebagai instrumen negara berperan dalam mengurus negara dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, mengarah pada netralitas atau partisan dalam praktiknya? Bagaimana implikasinya jika terjadi birokrasi yang tidak netral? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan menjadi fokus pembahasan artikel ini. Namun, sebelum beranjak untuk menjawab pertanyaan tersebut, penting kiranya apabila kita perlu mendiskusikan terlebih dahulu peran birokrasi secara konseptual teoritis dan praktiknya di Indonesia.

B. PERSPEKTIF TEORI PERAN BIROKRASI

Mendiskusikan peran birokrasi dalam penyelenggaraan negara, tidak lepas dari pembahasan mengenai teori negara itu sendiri. Hal itu karena birokrasi merupakan mesin utama penyelenggaraan negara, yang tugas dan perannya adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam pandangan Thomas Hobbes, hadirnya suatu negara didahului dengan adanya kontrak di antara masyarakat yang terintegrasi untuk saling mengurus dan diurus. Artinya bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, antara negara dan masyarakat dibuat suatu kesepakatan-kesepakatan yang penting di antara mereka agar negara mampu memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang diharapkan masyarakat. Pemikiran Hobbes tersebut, di kemudian hari, dikenal dengan Teori Perjanjian Negara.

Pandangan Hobbes mengenai pentingnya rakyat diurus oleh negara di atas dipertegas oleh Jean Jacques Rousseau yang menyatakan bahwa sesungguhnya yang memegang kedaulatan adalah rakyat, sebab merekalah yang memberi mandat sosial kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara (Budiman, 1996). Sehingga sudah menjadi kewajiban bagi negara untuk mengurus rakyatnya.

Meskipun secara konseptual teoritis kehadiran negara menjadi sesuatu yang penting bagi masyarakat. Namun, adanya suatu negara

pada dasarnya masih menyisakan sejumlah kesangsian, sebagai akibat dari kemungkinan tidak dipenuhinya semua asumsi yang mendasari pembentukan negara. Asumsi yang mendasari pemberian legalitas dan legitimasi dari suatu negara. Oleh paham integralistik, eksistensi rakyat dianggap telah sepenuhnya melebur kedalam negara. Apa yang disebut negara tidak lain adalah jelmaan dari rakyat itu sendiri. Dengan demikian kedaulatan rakyat tidak perlu lagi disebut-sebut. Sebab apa yang dilakukan oleh negara tidak lain adalah kehendak rakyat. Negara dianggap tidak mungkin melakukan penyimpangan atau pengkhianatan, sebab negara adalah rakyat dan rakyat adalah negara.

Nampaknya paham integralistik mengandaikan bahwa negara adalah malaikat yang tidak akan pernah melakukan kesalahan. Suatu entitas yang penuh pengertian, bahwa tanpa dimintapun hak-hak rakyat akan dengan sendirinya diberikan. Sungguh sebuah konsepsi yang dahsyat, bahwa negara mempunyai misi suci untuk mensejahterakan rakyatnya tanpa diminta sekalipun.

Untuk mensejahterakan rakyatnya maka negara memiliki birokrasi pemerintahan. Birokrasi dianggap sebagai instrumen penting dalam negara yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Dengan pernyataan lain birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci tersebut. Karena itu, negara terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi pemerintah.

Birokrasi sebagai organisasi modern yang konsep dasarnya dikembangkan pertama kali oleh Max Weber merupakan bentuk organisasi rasional yang ideal, yang sepenuhnya diserahkan kepada para aparat pemerintah yang memiliki syarat-syarat tertentu bagi bekerjanya sistem administrasi pemerintahan. Weber dengan cerdas membentuk seperangkat karakteristik ideal (*ideal type*) dari suatu birokrasi legal-rasional, yang dapat menjadikannya sebagai alat yang dapat mengimplementasikan tujuan-tujuan organisasi birokrasi secara efektif dan efisien. Meskipun dalam penerapannya banyak mendapat kritikan dari berbagai pakar

organisasi yang muncul kemudian seperti yang masuk dalam kelompok pendekatan Neo-Klasik, *Behavioral*, Sistem, Kontingensi, Modern maupun Kontemporer karena memiliki berbagai kelemahan, tetapi karakteristik birokrasi Weber ini diakui masih mendominasi organisasi-organisasi pemerintahan dewasa ini, juga di Indonesia, walau telah mengalami pergeseran yang signifikan dari konsep Weber semula.

Lepas dari berbagai kelemahannya, birokrasi pemerintah tetap diakui sebagai aktor yang memiliki peran yang besar dalam kegiatan penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan juga tingkat kehidupan masyarakat modern secara keseluruhan di dunia ketiga (Eisenstadt, 1960). Dalam berbagai literatur ilmu sosial, secara khusus dalam Ilmu Administrasi Publik, Administrasi Pembangunan, dan Ilmu Politik, menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah di dunia ketiga, tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga segala bidang kehidupan masyarakat. Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, aparat negara (birokrasi) itulah yang menjadi inisiator dan perencana pembangunan, mencari dana dan yang menjalankan investasi pembangunan, yang menjadi manajer produksi maupun redistribusi outputnya, bahkan birokrasi pula yang menjadi konsumen terbesar hasil kegiatan pembangunan itu (Bryant & White;1987). Singkatnya, jika meminjam pemikiran Mas'ood (1994), birokrasi adalah aktor yang omnipoten, memiliki banyak peran dan mendominasi. Segala urusan dan kepentingan publik diatur dan diurus sepenuhnya oleh birokrasi pemerintah.

Sebetulnya, jika kita melihat perkembangan mengenai pentingnya peran birokrasi dalam masyarakat modern, studi yang dilakukan Eisenstadt (1960), Albrow (1970), Etzioni & Halevy (1985), Blau & Meyer (1987), dan Frederickson (1999), memperlihatkan bahwa semenjak masyarakat modern mengalami diferensiasi sosial dalam kehidupan bermasyarakat, peningkatan monetisasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, serta demokratisasi dan modernisasi sosial-ekonomi, pada umumnya menimbulkan masalah administratif yang semakin lama semakin kompleks. Akibatnya memunculkan keharusan dilakukan pembagian kerja yang jelas dalam masyarakat. Dalam konteks inilah kemudian muncul birokrasi sebagai tanggapan terhadap kebutuhan jaman. Dengan perkataan lain, suatu struktur birokrasi,

muncul karena adanya fungsi-fungsi yang harus ditangani, yaitu fungsi teknis-administratif untuk mengkoordinasikan berbagai unsur yang makin lama makin kompleks dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Etzioni-Halevy (1985:31) berikut: "*Thus bureaucracy developed, because its rationality and technical superiority made it the most appropriate tool for dealing with the task and problems of complex, modern society*".

Jadi, apabila mengikuti alur pemikiran di atas dapat disimpulkan bahwa semakin kompleks persoalan dalam masyarakat modern, peran birokrasi pemerintah dapat dikatakan semakin penting pula. Birokrasi pemerintah ada untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat modern. Hal itu dipertegas oleh pandangan kaum Pluralis, yang menyatakan bahwa birokrasi sebagai salah satu elemen negara yang merupakan bagian terdepan yang menjalankan fungsi pelayanan masyarakat yang dibebankan kepada negara melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan, program-program yang dilaksanakan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukannya dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan itu. Bahkan menurut Bryant & White (1987) dan Dwiyanto (2005), peran penting birokrasi pemerintah tidak hanya dalam pelayanan masyarakat, tetapi juga menyangkut pengaturan, pengawasan/pengendalian, penyelenggara pemerintahan, agen pembangunan, dan pemberdaya masyarakat.

Bahkan saat ini, dalam dunia yang penuh dengan persaingan, peran birokrasi pemerintah dianggap masih terlalu penting untuk ditinggalkan. Hal ini dapat terungkap dalam pemikiran Vietor (Setiyadi;2008), yang menyatakan bahwa pemerintah perlu memiliki peran yang penting dan strategis untuk membantu negara dalam persaingan. Negara mampu memperoleh kemampuan untuk berdaya saing, apabila birokrasi pemerintah mampu meningkatkan kemampuan dan daya inovasinya. Pemikiran yang berbeda dengan apa yang ditawarkan Porter (1990) dalam bukunya "*The Competitive Advantage of Nations*", yang menekankan bahwa suatu negara memperoleh keunggulan daya saing jika perusahaan/industri yang ada di negara tersebut kompetitif dengan melakukan inovasi dan meningkatkan kemampuannya. Jadi, apapun kenyataan dan/atau permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah dalam suatu masyarakat modern, keberadaan dan/atau kebutuhan akan adanya birokrasi pemerintah merupakan *sine qua non*.

Pada konteks, kedudukan dan/atau peran birokrasi pemerintah sebagaimana digambarkan secara teoritis di atas juga dialami. Birokrasi pemerintah merupakan instrumen negara yang memiliki legitimasi yang kuat untuk menjalankan administrasi negara dalam praktik, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk memahami realitas peranan dan perilaku birokrasi Indonesia secara utuh dalam praktiknya, kita harus melihatnya dalam suatu kesatuan sejarah. Karena hanya melalui penelusuran historis inilah kita akan mengenal secara lebih dekat *the state of the art* birokrasi Indonesia.

Secara historis, perkembangan praktik birokrasi Indonesia dapat dikategorikan kedalam tiga periodisasi sejarah, yaitu periodisasi birokrasi pada masa feodal, periodisasi birokrasi pada masa kolonial, dan periodisasi birokrasi pada masa kemerdekaan sampai sekarang (Hariandja; 2003; Dwiyanto; 2002). Periodisasi birokrasi yang terakhir dibagi kedalam rezim Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi.

Pada masa feodal, Indonesia mengenal dua bentuk birokrasi menurut dua bentuk model kerajaan nusantara utama yang berkembang di Indonesia, yaitu kerajaan maritim dan kerajaan agraris. Keduanya memiliki tipe penyelenggaraan kekuasaan yang berbeda satu dengan yang lain, baik dalam keluasan maupun jangkauannya. Birokrasi dalam kerajaan maritim bekerja melayani sistem ekonomi dagang. Adapun dalam kerajaan agraris birokrasi melayani sistem perekonomian agraris yang biasanya merupakan bentuk perekonomian subsistem (Santoso, 1993, 37). Dalam perkembangannya, birokrasi pada kerajaan agraris tampak lebih mampu bertahan dibandingkan dengan birokrasi pada kerajaan maritim. Lepas dari, mana yang lebih bisa bertahan, umumnya birokrasi yang dimunculkan oleh kedua kerajaan ini, menampakkan karakteristik birokrasi yang disebut sebagai birokrasi kerajaan.

Schrieke (1951, dalam Hariandja, 2003) dan Suwarno (1994) mengungkapkan bahwa karakteristik birokrasi kerajaan adalah (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi kerajaan sebagai urusan pribadi; (2) administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya; (3) tugas pelayanan ditunjukkan kepada pribadi sang raja; (4) 'gaji' dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya

adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja; dan (5) para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya kepada rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja. Jadi dalam sistem masyarakat feodal, peran birokrasi tidak lebih sebagai kepanjangan tangan kekuasaan raja. Artinya, pelayanannya lebih ditujukan kepada kekuasaan (raja), daripada kepada rakyat. Dengan pemikiran lain menurut Kuntowijoyo (1991), bahwa birokrasi sebagai penyelenggara kekuasaan, di mana mereka termasuk dalam elite penguasa yang lebih mempunyai orientasi pada kepuasan raja daripada kepentingan orang-orang kecil. Jadi netralitas jauh dari apa yang diharapkan, melainkan keberpihakan pada kepentingan raja.

Pada periodisasi kolonial, sistem dan struktur birokrasi modern telah mulai diperkenalkan di Indonesia, maka pada masa itu terjadilah apa yang disebut sebagai pembaharuan dalam birokrasi kerajaan. Tetapi spirit birokrasi yang dibawa oleh Belanda, tetap sama. Birokrasi pemerintahan pada masa kolonial merefleksikan peran yang berorientasi pada kepentingan ekonomi-politik pemerintah kolonial. Terutama struktur birokrasi pemerintahan sangat terpengaruh oleh kepentingan ekonomi-politik VOC, dalam hal melakukan kontrol-kontrol teritorial agar bisa menguasai sumber-sumber hasil bumi secara menyeluruh. Pemerintah kolonial Belanda memang membuat organisasi birokrasi yang legal rasional, tetapi tetap saja tak bisa mengubah lingkungan pangreh-praja yang sarat dengan nilai-nilai tradisonal, aristokratik-birokratik, sebagaimana terjadi pada birokrasi kerajaan. Setidaknya, demikianlah kesimpulan Benda (1976, 34-35) dalam studinya, yaitu bahwa: "...if we scan the entire colonial period in Java, we can observe one striking fact of continuity; in course of two centuries the Javanese elite did move out of its traditional moorings, its bureaucratic habitat...its worldview remained basically aristocratic and bureaucratic."

Akhir dari masa kolonial Belanda, yaitu kurun waktu pendudukan Jepang sampai masa Demokrasi Parlementer, dapat dikatakan sebagai interupsi atau jeda dari struktur dan bentuk birokrasi yang bersifat tradisional (Benda, 1976). Pada masa pendudukan Jepang, hak istimewa dan gaji para pejabat pribumi "dikurangi" meskipun sebagai korps mereka tetap dipertahankan guna melaksanakan kontrol administratif maupun kontrol politik (Sutherland, 1983, 260). Jadi, pada masa jeda

tersebut tidak terjadi transformasi secara kualitatif pada tubuh birokrasi, yang terjadi adalah sekedar modifikasi yang bersifat kosmetik saja.

Periodisasi ketiga adalah periodisasi birokrasi masa kemerdekaan sampai sekarang. Pada permulaan kemerdekaan, yaitu masa Orde Lama, birokrasi pemerintahan berperan sangat penting. Hal ini mengingat kondisi elemen masyarakat lainnya masih belum siap ketimbang birokrasi pemerintahan. Namun, yang menjadi permasalahan adalah bahwa pola-pola tradisional praktik birokrasi masih terus terbawa oleh aparatur birokrasi.

Kembalinya pola-pola tradisional dalam struktur dan sistem birokrasi Indonesia kala itu, diungkapkan oleh Emmerson (dalam Jackson & Pye, 1978) dan Willner (dalam Sutherland, 1983). Dalam uraiannya, Willner mengatakan bahwa birokrasi pada masa-masa tersebut pada kenyataannya mempunyai ciri-ciri yang lebih dekat dengan model pangreh-praja daripada model birokrasi rasional yang terdapat pada masa sebelum perang dunia kedua. Sementara itu, Emmerson menyimpulkan bahwa sampai masa pasca-1965, baik model birokrasi sebelum kemerdekaan seperti pangreh-praja maupun birokrasi pasca kemerdekaan seperti pamong praja dan pegawai negeri tampak lebih banyak menunjukkan ciri-ciri serta gaya yang sama daripada sebaliknya. Sehingga dapat dikatakan bahwa orientasi aparatur birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan ataupun menyelenggarakan administrasi pemerintahan, masih lebih terfokus pada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat.

Selain itu, dalam masa Orde Lama, birokrasi mengalami politisasi yang luar biasa kuat. Birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrumen politik bagi partai politik yang berkuasa atau yang berpengaruh. Apalagi pada saat itu, sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer. Sungguh menjadi ladang persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat didalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, birokrasi tidak pernah dapat menjalankan kebijakan karena seringnya pergantian pejabat, pengangkatan dan penempatan pegawai untuk menduduki suatu jabatan tidak berdasarkan *merit system*, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya, didalam birokrasi sangat diwarnai oleh konflik internal yang sarat dengan muatan kepentingan politik,

saling mencurigai, dan pada akhirnya kinerja birokrasi menjadi terpuruk (Dwiyanto, 2002)

Memasuki awal masa Orde Baru, banyak harapan tertuju pada birokrasi pemerintahan. Pemerintah Orde Baru, benar-benar memanfaatkan besarnya kekuatan birokrasi pemerintah yang telah meluas sampai ke pelosok desa. Birokrasi pemerintahan menempati posisi strategis dalam memainkan perannya, baik sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, sekaligus melakukan evaluasi kebijakan. Birokrasi, seperti yang diungkapkan oleh Mas'oe'd (1994) dan Imawan (1997) benar-benar memegang peran sentral kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Hampir semua aspek kehidupan masyarakat tidak pernah terlepas dari intervensi pelayanan dan kebijakan birokrasi pemerintah.

Birokrasi Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol masyarakat secara penuh. Akibatnya, masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi serta meminimalisir dan/atau menghindari konflik sosial. Birokrasi lebih menonjolkan perannya atau fungsinya sebagai regulatif ketimbang perannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya peran birokrasi dalam aspek kehidupan masyarakat, berakibat pada jauhnya birokrasi dari upaya kontrol masyarakat, sehingga patologi birokrasi, seperti KKN, menjadi sulit terdeteksi dan marak terjadi.

Realitas birokrasi pada masa Orde Baru juga ditunjukkan oleh panjangnya rantai birokrasi yang harus ditempuh oleh masyarakat ketika harus berhubungan dengan birokrasi pemerintahan (birokratisasi). Misalnya, Izin Mendirikan Bangunan, masyarakat harus mengisi formulir permohonan mulai dari RT, RW, Kadus, Kades, dan Camat setempat, sebelum selanjutnya diproses di Kantor Cipta Karya atau Tata Kota di tingkat kabupaten/kota. Disamping itu, dominannya kultur kekuasaan politik juga melekat pada birokrasi Orde Baru, mulai di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Dampaknya adalah bahwa sosok birokrasi pemerintah lebih berorientasi sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Kultur pelayanan yang merupakan misi utama birokrasi terabaikan. Akibat selanjutnya adalah tingkat kepercayaan masyarakat menjadi amat lemah terhadap

birokrasi. Hal itu memuncak pada pertengahan tahun 1997 ketika terjadi krisis ekonomi dan runtuhnya penguasa Orde Baru. Birokrasi pemerintah mengalami suatu krisis kepercayaan yang mendalam, seperti yang diungkapkan oleh Kumorotomo (2005:3) berikut: "salah satu masalah mendasar yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia sebelum dan setelah terjadinya krisis ekonomi ialah turunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik dan sistem pemerintahan pada umumnya. Setelah melihat bahwa birokrasi selama ini hanya dijadikan sebagai alat politik bagi rejim yang berkuasa. Rakyat kini sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat, atau unsur-unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik."

Kondisi ini menjadi starting point bagi munculnya birokrasi pada masa Reformasi. Birokrasi pemerintah dihadapkan pada banyak dan besarnya tuntutan dan harapan masyarakat untuk keluar dari persoalan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat pada birokrasi. Profesionalisme birokrasi, birokrasi yang bebas dari KKN, adanya akuntabilitas dalam pelayanan, netralitas birokrasi, dan sebagainya, menjadi nuansa yang dituntut oleh masyarakat terhadap birokrasi pemerintah. Tetapi apa mau dikata, perubahan yang diharapkan terjadi dalam prakteknya belum terwujud. Birokrasi pada masa Reformasi, menurut berbagai pengakuan para pakar yang mengkaji tentang itu, masih saja menampakkan struktur dan sistem birokrasi pemerintah pada masa feodal, kolonial, ataupun pada masa Orde Baru (Dwiyanto, 2002; Prasajo, 2004; Triguno, 2005). Sehingga persoalan-persoalan yang telah melekat pada birokrasi pemerintah pada masa-masa tersebut, kembali muncul lagi pada masa Reformasi ini.

Jadi secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa dalam praktiknya pentingnya peran birokrasi pemerintah tidak diimbangi oleh kinerja yang baik dalam menjalankan perannya, dan faktor sejarah pembentukan birokrasi pemerintah dari waktu ke waktu, banyak mempengaruhinya. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan, yakni raja. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrumen bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik

tersebut terus berlanjut sampai masa pemerintahan Orde Baru dan saat ini. Berbagai kebijakan politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai 'instrumen kekuasaan' yang dominan atau mesin politik para penguasa, dan sentral mengatur kehidupan masyarakat.

Efek dari kebijakan yang menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan atau elit politik yang berkuasa dan menduduki jabatan-jabatan politik. Oleh sebab itu, birokrasi pelayanan sangat rendah tingkat akuntabilitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Demikian juga dalam daya inovasi dan kreativitasnya terlihat rendah. Mentalitas 'minta petunjuk' dan gemar 'memberi petunjuk' menjadikan birokrasi cenderung memiliki orientasi sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Sehingga tidak heran struktur dan sistem birokrasi pemerintah pun dibangun dalam kerangka tersebut, yang membawa birokrasi pada persoalan yang semakin kompleks hingga saat ini, terutama persoalan netralitas dan profesionalisme dalam tugasnya sebagai abdi masyarakat dan negara.

C. NETRALITAS BIROKRASI: BEBERAPA PEMIKIRAN TEORITIS

Secara sederhana netralitas birokrasi dimaknai sebagai ketidakberpihakan birokrasi dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya terhadap kepentingan kelompok atau golongan tertentu yang berkuasa. Netralitas birokrasi artinya bahwa birokrasi hanya memberikan pelayanan kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi sebagai pelayan publik yang menjalankan fungsi-fungsi negara mengayomi warganya. Gambaran birokrasi yang berposisi netral ini merupakan gambaran yang cocok sebagaimana yang diidealisasikan oleh Max Weber.

Pemahaman tersebut akan lebih terasa komprehensif apabila kita menelusuri berbagai pandangan tentang kedudukan, fungsi dan peran birokrasi dalam mengurus negara. Dengan perkataan lain, bagaimanakah hubungan antara negara, birokrasi dan masyarakat dalam tataran teoritis. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar kita lebih memiliki wawasan yang lebih luas dalam mengkaji dan meninjau kedudukan birokrasi tersebut.

Birokrasi, sebagaimana kita ketahui bersama, bukanlah sesuatu fenomena atau hal baru dalam perkembangan sejarah masyarakat karena birokrasi telah ada dalam bentuknya yang sederhana pada jaman Mesir dan Romawi. Tetapi dalam perkembangan masyarakat kontemporer, birokrasi telah menjadi satu lembaga yang dominan, dan sesungguhnya merupakan simbol utama yang menggambarkan lahirnya masyarakat modern. Apa yang dikatakan oleh Blau dan Meyer (2000, 13) berikut dapat mempertegas hal tersebut. "...dalam masyarakat modern, jika kita tidak memahami bentuk lembaga birokrasi, maka kita tidak dapat memahami kehidupan sosial masyarakat modern dewasa ini."

Pernyataan Blau dan Meyer di atas jika diinterpretasikan lebih jauh menunjukkan bahwa dalam masyarakat modern apabila suatu masyarakat itu semakin berkembang besar, dan bermunculan berbagai urusan dan masalah-masalah sosial kemasyarakatan yang semakin kompleks dan penting dan perlu ditangani oleh negara, serta terbentuknya organisasi-organisasi yang semakin besar, maka keberadaan birokrasi menjadi sesuatu yang tak bisa dihindari untuk mencegah terjadi kekacauan yang merugikan.

Ditinjau dari pola hubungan yang terjadi antara negara dan rakyat, maka kedudukan birokrasi dapat dikategorikan secara sederhana dalam dua model. Model pertama dikatakan bahwa birokrasi dalam menjalankan urusan negara merupakan instrumen negara yang netral. Model ini, lahir dari pemikiran G.W. F. Hegel, Max Weber dan Kaum Pluralis. Sementara model kedua, Aliran Marxian, melihat bahwa birokrasi tidak berposisi netral dalam mengurus negara. Birokrasi terkontaminasi oleh pengaruh politik elit atau partai yang berkuasa atau istilah Marx, kelas yang berkuasa.

Model birokrasi yang netral menurut pemikiran Weber, sejalan dan dapat kita telusuri dalam pandangan filsafat Hegelian yang memandang negara sebagai suatu elemen netral yang seolah-olah terpisah dari kehidupan masing-masing individu warga masyarakat. Dalam pandangan Hegel, masyarakat sipil yang meliputi semua hubungan keluarga dan ekonomi, yang berada di luar struktur kekuasaan yuridis dan politik negara, merupakan samudera egoisme tanpa batas, tempat setiap orang saling beradu kekuatan dengan sesamanya. Dengan perkataan lain, bahwa kehidupan masyarakat ditandai oleh

aneka individu yang memiliki kepentingan subyektif sendiri-sendiri (kepentingan partikular). Masing-masing individu akan berjuang untuk mencapai kepentingan sendiri-sendiri. Alhasil, bila tidak dikendalikan oleh negara, maka antar individu akan terjadi kekacauan karena masing-masing individu warga akan memperjuangkan kepentingan subyektifnya melawan kepentingan subyektif warga lainnya. Dalam posisi ini, menurut Hegel, negara tampil sebagai entitas ideal yang mengarahkan segala kepentingan individu warga yang irasional menjadi rasional. Oleh karena itu, negara tidak saja terpisah dari kehidupan masing-masing individu warga negara, tetapi ia juga secara logis mengatasi semua kepentingan individu, sebab negara dipandang sebagai sebuah lembaga yang mengatasi dan lebih sempurna dari individu warga masyarakat. Kesempurnaan dan kekuatan negara tersebut terletak dalam kesatuan dari tujuannya yang bersifat universal, yaitu merepresentasikan dan memperjuangkan kepentingan umum masyarakat. Sehingga menurut Hegel, negara merupakan penjelmaan dari kepentingan umum masyarakat (Budiman: 1996,4-5). Negara dipandang sebagai suatu universalitas yang berdiri di atas seluruh kepentingan individu, yang menuntun individu warga meninggalkan libido egoisme dan berproses menjadi manusia ideal yang tinggal dalam masyarakat.

Pandangan seperti ini, jika kita mau menengok ke belakang, sebenarnya sudah lama muncul sejak Zaman Yunani Kuno. Plato dan Aristoteles memandang kekuasaan yang besar pada negara adalah mutlak untuk mengendalikan keliraran individu. Negara harus mampu menjinakkan mereka dan memaksa mereka mengejar nilai-nilai yang rasional. Kemudian pada abad pertengahan, Gereja, mengambilalih pandangan ini. Namun, berbeda dengan pandangan yang berkembang pada masa Yunani Kuno yang menyandarkan kekuasaan negara pada nilai-nilai moral duniawi, Gereja meletakkan kekuasaan besar pada negara dengan justifikasi nilai-nilai moral absolut yang transenden. Kekuasaan negara dipandang sebagai kepanjangan tangan Tuhan yang diberikan melalui Gereja. Kekuasaan transenden tersebut dianggap dapat menjamin kualitas moral negara yang lebih tinggi dari pada kualitas moral individu atau masyarakat. Pada masa berikutnya, yaitu zaman Aufklärung, tradisi pemikiran di atas diteruskan oleh Gratius

dan Hobbes sebagai dua tokoh yang terkemuka. Sebuah kredo yang terkenal Hobbes yang berkaitan dengan pentingnya negara adalah homo homini lupus, dimana manusia dianggap dapan 'mencelakakan' sesamanya dengan cara-cara yang tidak beradab. Untuk itu, mereka, khususnya Hobbes, memberikan justifikasi rasional pada kekuasaan negara dengan menyandarkan logikanya pada sejarah perkembangan masyarakat negara (Hariandja: 2003).

Oleh karena itu, jika kita menyelami pemikiran Hegel dan para pemikir sebelumnya hingga masa Aufklarung, menegaskan bahwa negara yang dianggap memiliki kekuasaan dan nilai-nilai moral yang utama, harusnya berdiri netral di tengah-tengah individu warga masyarakat yang memiliki beragam kepentingan yang subyektif. Negara harus mampu mengurus, memfasilitasi dan menjembatani kepentingan-kepentingan individu warga masyarakat secara absolut agar mereka mampu tinggal dalam masyarakat negara yang merdeka dan sejahtera bagi semua.

Dalam kondisi seperti itu, hubungan antara negara dan individu warga masyarakat, muncullah institusi lain, yakni birokrasi pemerintah. Institusi ini menurut Weber dan Hegel merupakan medium yang menghubungkan atau menjembatani antara kepentingan subyektif (partikular) individu dengan kepentingan umum negara (dalam Thoha: 2003,23). Pada satu sisi, birokrasi harus mampu menjembatani beragam individu agar kepentingan partikularnya tidak menjadi korban bagi negara dalam mencapai kepentingan umum. Sementara pada sisi lain, birokrasi harus menjembatani kepentingan umum negara itu sendiri agar tidak menjadi korban dari aneka individu yang memperjuangkan kepentingan partikularnya sendiri. Namun, dalam netralitas tersebut, negara dan/atau birokrasi berkuasa mutlak atau absolut atas individu dan masyarakat. Kondisi seperti ini, peluang untuk lahirnya negara otoritarian dan/atau totalitarian, yang merefeksikan negara sebagai suatu totalitas hidup masyarakat dapat terjadi.

Model netralitas birokrasi yang lain, secara teoritis dikembangkan oleh pengagas Teori Negara Pluralis. Jika kelompok Hegelian, Weber, dan para pakar lainnya melihat birokrasi pada konteks pandangan politik tentang negara dan masyarakat, maka menurut kelompok Pluralis meninjau peran dan kedudukan netralitas birokrasi berasal dari persinggungan berbagai

kepentingan masyarakat yang pada gilirannya melahirkan equilibrium. Logika berpikir teori ini harus dipahami dengan asumsi telah tumbuhnya *civil society* yang mampu mengimbangi kekuasaan negara. Asumsi yang mendasari adalah bahwa setiap warga negara memiliki akses yang sama dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara. Bila negara dikuasai oleh suatu kelompok masyarakat tertentu, adalah logis bila negara dan birokrasinya melayani kepentingan kelompok tersebut. Akan tetapi, menurut Kaum Pluralis, negara tetap tidak berperilaku semena-mena menindas kepentingan kelompok lain yang tidak berkuasa. Negara tetap membutuhkan dukungan kelompok tersebut untuk memperteguh dan melestarikan kekuasaannya dalam jangka panjang. Dengan demikian, walaupun melayani kepentingan kelompok tertentu, negara harus juga mengakomodasi kepentingan kelompok lain, dengan konsekuensi mereduksi kepentingan kelompok yang dilayaninya. Jadi, negara bukanlah sekumpulan nilai-nilai moral yang absolut, sebagaimana pemikiran Hegelian, melainkan wahana pertarungan politik tempat setiap kekuatan politik dalam masyarakat saling bersaing menguasai negara dan elit birokrasinya. Kadang-kadang, negara dan elit birokrasinya dikuasai oleh kelas masyarakat tertentu, di lain waktu kelas masyarakat yang berhasil menguasai birokrasi negara. Negara dan birokrasinya juga dapat dikuasai bersama-sama melalui kompromi kepentingan politik. Artinya, tidak ada satu kelompok pun yang secara absolut mampu menguasai birokrasi, akibatnya negara tidak bisa secara total mengabdikan pada kepentingan kelompok tertentu. Hal itu disebabkan karena adanya kepentingan kelompok-kelompok lain yang mengawasi keberpihakan negara. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam konteks pemikiran kaum Pluralis adalah merupakan hasil dari proses bargaining antar berbagai kepentingan menuju keseimbangan yang memuaskan semua kelompok masyarakat.

Selain pandangan dan teori tentang netralitas birokrasi di atas, sebagai bahan untuk wawasan pemikiran tentang birokrasi, maka perlu pula kita melihat pemikiran lain tentang keberpihakan birokrasi atau ke-tidaknetralitas-an birokrasi. Pemikiran ini lahir dari Karl Marx. Menurut Marx, perjalanan kehidupan masyarakat akan selalu diwarnai perjuangan antar dua kelompok utama dalam masyarakat. Kelas proletar yang tidak memiliki alat-alat produksi dan kelas kapitalis yang memiliki dan menguasai alat-alat produksi. Dalam struktur masyarakat kapitalis, kekuasaan politik

yang ada dalam masyarakat, termasuk lembaga negara (baca:birokrasi) akan didominasi oleh kelas dominan yang ada dalam masyarakat, yakni kelas kapitalis dalam sebuah sistem masyarakat kapitalisme. Dengan demikian, negara tidak lain hanyalah alat bagi kaum kapitalis (Albrow: 1970; Budiman: 1996).

Birokrasi yang merupakan institusi yang diperlukan untuk melaksanakan kekuasaan politik negara, dalam posisi ini, tidak lain hanyalah sebuah institusi yang lebih banyak berfungsi sebagai instrumen politik untuk melakukan eksploitasi dan penindasan dari kaum kapitalis terhadap kaum proletar. Namun, dalam pemikiran Marx, suatu ketika situasi ini akan berbalik, di mana kaum proletar yang tertindas akan melakukan perlawanan secara revolusioner kepada kaum kapitalis yang berkuasa, termasuk dalam birokrasi, sehingga menghancurkan tatanan sistem kapitalisme yang ada, dan pada saat itu, birokrasi sebagai alat negara akan lenyap pula atau tidak diperlukan lagi karena birokrasi tidak lebih dari sekedar perluasan kekuasaan negara. Dengan perkataan lain, birokrasi merupakan institusi yang bersifat parasit dan menempel pada kekuasaan negara yang didominasi oleh kelas kapitalis. Marx tidak mempercayai bahwa negara sebagai instrumen netral yang berdiri di atas seluruh kepentingan masyarakat. Negara dan birokrasinya selalu menjadi alat memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, yaitu kaum kapitalis. Oleh karena itu, lebih lanjut Marx berpandangan bahwa perlu dihapuskan sistem kapitalisme di dunia, karena hanya bersama hancurnya kapitalisme, tidak ada diperlukan lagi sarana-sarana penindas yang digunakan oleh kaum kapitalis, yaitu negara dan birokrasinya. Yang dibutuhkan adalah masyarakat tanpa kelas dan tanpa perlu adanya birokrasi (Albrow: 1970 ; Budiman: 1996; Hariandja: 2003; Mindiarti: 2007).

Jadi pemikiran tentang netralitas dan keberpihakan birokrasi, dalam tataran teoritis, sudah menjadi polemik yang serius, terutama antara Kelompok Hegelian dan Kelompok Marxis. Kedua belah pihak, masing-masing memiliki pandangan tersendiri, namun dapat kita lihat bahwa semuanya itu terjadi melalui suatu proses yang dinamis dalam kehidupan masyarakat modern. Suatu saat birokrasi dapat netral, suatu saat bisa berpihak, dan suatu saat birokrasi pun bisa tidak dibutuhkan lagi karena anggapan bahwa masyarakat telah mampu mengurus urusan dan masalah dalam

kehidupannya.

Pertanyaannya adalah apakah hal tersebut dapat terjadi secara alamiah? Menurut penulis, tidak demikian. Konteks sosial politik masyarakat dan sistem dan dinamika politik di suatu negara tertentu, kiranya dapat menentukan apakah birokrasi itu netral atau berpihak. Untuk lebih applicable dan jelas melihatnya, kita dapat meninjaunya dalam praktek birokrasi di Indonesia.

D. POTRET BIROKRASI INDONESIA: NETRALITAS ATAU PARTISAN?

Menyimak gagasan teoritis di atas, kita bisa mengetahui bahwa birokrasi, selain merupakan instrumen penting yang menjembatani hubungan negara dan masyarakat, juga menjelaskan bahwa posisinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat adalah hal yang penting pula.

Di Indonesia, bahwa birokrasi adalah instrumen penting, tidak terbantahkan. Namun, hal yang menarik yang perlu ditinjau dan terkait dengan tulisan artikel ini adalah bahwa bagaimana posisi birokrasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat? Netral atau partisan? Pada poin terakhir ini akan dibahas dalam sub bagian ini.

Percaya atau tidak percaya. Setuju atau tidak setuju. Banyak kajian dan penelitian yang dilakukan tentang posisi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia selalu menjadi mesin politik kekuasaan. Artinya bahwa birokrasi di Indonesia dalam praktiknya cenderung tidak netral, birokrasi selalu berpihak pada penguasa (partai yang memenangi pemilu) yang berkuasa beserta kelompoknya. Birokrasi pemerintah belum ditempatkan pada posisi, fungsi dan perannya sebagai sebuah organisasi atau institusi yang netral yang mengurus negara secara profesional dan tidak diskriminatif secara politis atau apolitis. Birokrasi, menurut Rozi (2006), relatif menjadi instrumen politis atau alat untuk mencapai logika kekuasaan, yaitu mendapatkan, meningkatkan, memelihara, dan memperluas kekuasaan aktor, elit atau faksi politik tertentu. Hal yang berbeda dengan idealisasi Weber terhadap pemikiran netralitas birokrasinya.

Kecenderungan praktik birokrasi Indonesia

yang tidak netral tersebut, sudah tergambar mulai Pemerintahan Indonesia terbentuk, ketika masa Orde Lama. Pada tahun 1945, ketika maklumat X dari Mohammad Hatta, selaku Wapres dikumandangkan pada tanggal 16 Oktober 1945, berdirilah banyak partai politik. Dan dalam perkembangannya, kabinet kemudian terisi oleh elit-elit dari partai politik tersebut. Sehingga secara nyata, kehadiran partai politik dalam birokrasi di Indonesia mulai terjadi sejak saat itu. Dengan perkataan lain, bahwa politisasi birokrasi terjadi sejak elit partai politik menjadi menteri dan memimpin kementerian dalam susunan kabinet yang ada.

Kehadiran menteri yang memimpin kementerian merupakan sesuatu yang wajar bila kita tinjau dari aspek sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh negara kita. Dengan sistem tersebut, presiden yang berkuasa memiliki kewenangan penuh untuk menentukan orang-orang yang dapat dipercayainya guna membantu presiden dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Sayangnya, dalam posisi perannya yang besar dan mutlak tersebut, Presiden kadang tidak terlalu mempertimbangkan faktor kompetensi dan komitmen calon menteri, tetapi lebih mempertimbangkan jasa-jasa calon menteri tersebut ketika proses pemilihan presiden dilakukan. Akibatnya, elit-elit politik yang pernah berjasa kepadanya yang menjadi pilihan presiden untuk memimpin kementerian dalam susunan kabinet. Jabatan menteri kemudian, sudah menjadi rahasia umum, ditunjuk berdasarkan keanggotaan partai politik.

Hal di atas secara logik, dapat dibenarkan, sebatas pada pimpinan puncak suatu kementerian, karena menteri merupakan jabatan politis. Tetapi praktik yang terjadi bahwa sampai pada eselon I dan II dalam birokrasi yang seharusnya diduduki oleh pejabat karier birokrasi, pada kenyataannya diambil juga oleh partai politik yang berkuasa. Atau setidaknya, intervensi partai politik yang berkuasa, terhadap penentuan jabatan tersebut sangat kuat dilakukan, sehingga menimbulkan konflik internal dalam birokrasi antara individu-individu yang sudah berkariyer lama dalam birokrasi dengan pejabat yang menduduki jabatan tersebut. Politisasi birokrasi, akhirnya tumbuh subur dalam birokrasi pemerintahan Indonesia.

Politisasi birokrasi ini, tidak hanya terjadi di

tingkat pemerintah pusat saja, tetapi di beberapa daerah juga terjadi. Birokrasi dijadikan rebutan oleh partai politik. Implikasinya, sampai pada tingkat daerah posisi jabatan dalam birokrasi dipegang pula oleh partai politik yang berkuasa di pemerintah pusat. Hal ini dapat kita berikan contohnya pada masa Orde Lama, ketika itu Kementerian Dalam Negeri yang menterinya dari Partai Nasional Indonesia (PNI), maka struktur jabatan mulai dari menteri sampai lurah di desa adalah orang-orang PNI (Tim Simpul Demokrasi:2006, 130).

Proses politisasi birokrasi yang paling vulgar dapat kita lihat pada masa pemerintahan Orde Baru. Pada saat itu, birokrasi diposisikan sebagai salah satu instrumen untuk memobilisir massa dengan didesakkannya monoloyalitas kepada pegawai negeri (birokrat). Bahkan birokrasi pada masa Orde Baru dianggap sebagai salah satu soko guru kekuasaan rezim Soeharto bersama-sama dengan ABRI dan Golkar. Dalam setiap pemilu, pegawai negeri dan keluarganya tidak sekedar diharuskan untuk memilih Golkar, melainkan juga diharuskan untuk menjadi mesin politik kekuasaan dalam menggalang dukungan dari masyarakat di wilayahnya masing-masing. Birokrasi pada saat itu digunakan sebagai alat kepentingan bagi rezim Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya, sehingga memunculkan tersumbatnya sirkulasi elit yang kompetitif. Padahal, secara logik dan praktiknya, kekuasaan yang mutlak dan tidak diperebutkan secara teratur, benar dan kompetitif, cenderung mengalami pembusukan dalam birokrasi pemerintah, dengan indikasi terjadinya diskriminasi, kolusi, nepotisme dalam rekrutmen pegawai, hambatan jenjang karier bagi non-partisan, intervensi parpol dalam hal siapa yang mendapat kemudahan, kedudukan dan hambatan pelayanan publik, penggunaan fasilitas, dan dana program negara untuk kepentingan Golkar, bahkan terjadinya korupsi. Birokrasi menjadi "sapi perahan" atau alat partai politik untuk mencapai tujuannya. Birokrasi Orde Baru terkena Parkinsonisasi, yaitu proses menjadikan fungsi birokrasi untuk menampung kader-kader politik penguasa atau rezim.

Akibat dari intervensi yang begitu kuat dari partai politik terhadap birokrasi, dengan berbagai akibat yang terindikasikan di atas, menyebabkan profesionalitas birokrasi dalam bekerja menjadi tidak nampak secara optimal, bahkan cenderung buruk. Birokrasi pada akhirnya dicap berkinerja buruk dan menimbulkan kesengsaraan bagi masyarakat

banyak karena uang yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan kepentingan kelompok dan/atau golongan tertentu yang berkuasa. Birokrasi menjadi ladang bagi perburuan rente oleh oknum-oknum birokrat tersebut. Dampak dari itu semua adalah hilangnya kepercayaan masyarakat (public untrust) terhadap birokrasi.

Dengan kondisi birokrasi yang begitu kuat diintervensi oleh partai politik atau dengan kata lain hilangnya netralitas birokrasi pemerintah tersebut, mendorong tumbuhnya gerakan untuk mengupayakan netralitas birokrasi sebagaimana yang digagas oleh Weber dan juga para pemikir teori negara lainnya. Gerakan ini mulai terasa kuat dikumandangkan pada periode menjelang jatuhnya Orde Baru dan lahirnya era reformasi.

Namun, sayangnya di masa reformasi ini pun netralitas birokrasi yang diharapkan itu, pada praktiknya semakin jauh dari harapan. Keberpihakan birokrasi bahkan berkembang relatif cepat. Apalagi ketika yang memenangi pemilu pilpres dan/atau gubernur, walikota dan bupati secara langsung adalah partai-partai politik yang berkoalisi. Dampaknya, birokrasi menjadi sangat berwarna, dan profesionalitas dalam bekerja menjadi jauh api dari panggang. Sebagai dampaknya, bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, kita dapat berkesimpulan bahwa birokrasi pemerintah hampir tidak pernah netral dalam arti yang sebenarnya, bahkan dari beberapa kajian dan penelitian menunjukkan bahwa dalam posisi tersebut, birokrasi pemerintahan kita telah gagal dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat (*to serve public*), yang seharusnya menjadi ruhnya aktivitas dan tugas birokrasi.

Gerakan netralitas birokrasi ini, bila merujuk pada pemikiran Antlov dan Cederroth (1994, dalam Rozi, 2006) dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pemihakan birokrasi pada satu partai politik, dan ketidakpuasan-ketidakpuasan politik serta mengingat birokrasi bahwa keasyikan birokrasi bermain dalam politik pada titik tertentu akan menghasilkan birokrasi yang korup, tidak efisien, tidak profesional dan amoral.

Idealnya, menurut Gladden (1956: 17-18), dalam suatu negara dengan penerapan sistem pemerintahan yang demokratis, termasuk di Indonesia saat ini, birokrat harusnya melayani masyarakat umum atau "*civil servants devote their lives to the service of community*"

(mengabdikan hidupnya untuk melayani masyarakat), bukan pada kepentingan kelompok tertentu yang bersifat sesaat. Oleh karena itu, dalam perannya sebagai staf profesional, birokrat harusnya memperlakukan politisi dan partai politik secara sama bukan istimewa. Birokrat idealnya mendasarkan pelaksanaan kebijakannya pada penilaian yang obyektif. Artinya bahwa sekali pemerintah atau elit pejabat politik pemerintahan menentukan *kebijakan*, birokrat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut tanpa harus terpengaruh oleh kepentingan partai penguasa atau partai yang beroposisi. Hal ini mempertegas kepada kita bahwa netralitas birokrasi yang dimaksud adalah birokrat dapat mengekspresikan keberpihakannya, tertuju pada sinergitas kerja dengan pejabat politik (formulasi kebijakan), tetapi bukan pada ketika melaksanakan tugas-tugas birokrasi.

Netralitas birokrasi perlu dilakukan juga karena mempertimbangkan bahwa budaya masyarakat kita, -- yang telah terimbas kedalam birokrasi kita---, adalah budaya paternalistik atau patrimonial yang selalu melayani pihak yang memiliki sumber daya ekonomi, sosial dan politik yang besar. Implikasinya adalah bahwa ketika dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, jika sedari awal netralitas birokrasi ini tidak ditegakkan maka birokrasi dalam praktiknya akan berpihak pada mereka, karena ada budaya seperti itu. Akibat lebih lanjut adalah bahwa keberpihakan yang bersifat sesaat dan untuk kepentingan sesaat dapat terus terjadi dalam birokrasi kita. Dengan perkataan lain, bahwa birokrasi kita akan selalu tidak netral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam mengurus negara dan pelayanan kepada masyarakat. Implikasinya bahwa harapan masyarakat agar birokrasi pemerintahan itu bisa profesional dan melayani masyarakat secara berkualitas belum bisa terealisasikan dengan optimal.

E. PENUTUP

Harapan untuk terjadinya netralitas birokrasi, secara konseptual dan teoritis, sebetulnya telah didiskusikan secara baik oleh para pakar, baik dari kaum Hegelian, Weber, Kaum Pluralis dan Kaum Marxis. Tujuan dari itu tidak lain adalah agar menjadikan birokrasi pemerintah yang dalam praktik penyelenggaraan negara merupakan pelaksana utama kebijakan publik yang diformulasikan

oleh pejabat politik, bisa terlaksana atau terimplementasikan secara baik dan optimal.

Namun dalam tataran praktik, hal itu terasa sulit untuk diimplementasikan. Beberapa faktor yang teridentifikasi yang menjadi determinan terjadinya hal tersebut adalah sistem politik pemerintahan dan kondisi sosial politik masyarakat di suatu negara. Kasus Indonesia menunjukkan secara jelas, bahwa dalam praktiknya birokrasi yang digagas Weber seharusnya ideal agar dapat bertindak rasional, pada kenyataannya dengan sistem politik pemerintahan yang dianut, dalam praktiknya bersifat partisan atau berpihak pada partai politik yang berkuasa.

Kondisi tersebut pada akhirnya menjadikan birokrasi Indonesia bekerja tidak profesional dan bermunculan berbagai patologi birokrasi, seperti KKN dalam ranah birokrasi pemerintah. Birokrasi akhirnya menjadi ladang perburuan rente bagi elit politik dari partai politik yang berkuasa, bahkan dari partai politik yang beroposisi. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya pembusukan dalam birokrasi dan wajah birokrasi yang nampak pada masyarakat adalah "birokrasi yang berwajah buruk", sehingga pada akhirnya melahirkan ketidakpercayaan masyarakat kepada birokrasi itu sendiri.

Oleh karena itu, kedepannya perlu dibangun sebuah birokrasi pemerintah yang netral kepada kepentingan penguasa dan kelompoknya tetapi harus berpihak kepada kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Agar dapat terwujud birokrasi pemerintah yang demikian itu, maka prinsip-prinsip berikut perlu diperhatikan kedepannya, yaitu:

Pertama, birokrasi yang digerakkan oleh visi dan misi yang jelas. Dalam konteks *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*, kemandirian menjadi salah satu parameter berhasil tidaknya birokrasi pemerintah menjalankan aktivitas, peran, fungsi, dan tugasnya. Untuk itu visi dan misi yang jelas yang menggambarkan apa yang diharapkan, dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat perlu dibangun bersama-sama karena visi dan misi itu menjadi gambaran masa depan kehidupan masyarakat dan harus realistis, rasional, efisiensi, dapat dilaksanakan serta dapat dipertanggungjawabkan. Bukannya menggambarkan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan para penguasa.

Kedua, birokrasi yang pemimpinnya memiliki *leadership* yang kuat, visioner, dan bervisi kerakyatan serta memiliki kemampuan

manajerial yang baik. Disadari bahwa kegagalan birokrasi pemerintah selama ini dalam melakukan kegiatan organisasional disebabkan oleh para pemimpin kita kurang memiliki kepemimpinan yang kuat, visioner, dan bervisi kepada rakyat. Padahal kita mengetahui bahwa dalam organisasi apapun, kepemimpinan merupakan inti dari pada manajemen, karena kepemimpinan merupakan motor penggerak bagi sumber-sumber lainnya yaitu para bawahannya dalam suatu organisasi. Pentingnya peranan kepemimpinan dalam usaha mewujudkan visi, misi, dan tujuan suatu organisasi, maka dapat dikatakan bahwa sukses atau kegagalan yang dialami birokrasi kita disebabkan oleh ketiadaan faktor kepemimpinan yang baik. Pemimpin kita lebih berorientasi pada "mental penguasa", memerintah dan bukannya mengarahkan dan memotivasi bawahannya serta menjadi teladan. Oleh karena itu, pemimpin bagi birokrasi pemerintah adalah pemimpin yang kepemimpinannya mengarahkan atau menjadi fasilitator yang baik, bukan terjebak atau sengaja melakukan sesuatu yang sekadar memenuhi harapannya sendiri. Kebanyakan pemimpin dalam birokrasi kita terlalu menempatkan manusia, bawahannya dan juga masyarakat, sebagai mesin. Padahal yang semestinya dilakukan adalah suatu pendekatan yang manusiawi. Istilah Jokowi manajemen yang "*mewongkan masyarakat*". Hanya dengan pendekatan tersebut seorang pemimpin publik dapat mengarahkan dan memotivasi bawahan dan masyarakatnya, Memotivasi dan mengarahkan bagi seorang pemimpin, tidak dengan cara menekan bawahannya atau memaksa masyarakat untuk mentaati aturan dan loyal kepadanya, melainkan dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dasar yang dibutuhkan guna mencapai tujuan, mengarahkan agar bawahan dan masyarakat punya rasa memiliki, dan mengenalkan kemampuan dirinya agar mereka mempunyai rasa percaya diri. Sedangkan pemimpin yang visioner yaitu suatu kepemimpinan yang dapat membentuk visi terhadap bawahan dan masyarakatnya untuk mengembangkan inisiatif dan kreativitas serta memelihara tanggungjawabnya. Pemimpin yang demikian akan dapat menata birokrasi pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan tantangan jaman. Adapun visi kerakyatan dimaksudkan agar pemimpin responsif terhadap permasalahan dan kebutuhan yang dihadapi oleh masyarakat.

Pemimpin harus berlaku adil pada semua golongan dan lapisan masyarakat, dan tidak mengabaikan dimensi-dimensi kemanusiaan seperti *equity*, *fairness*, dan *social expectation*. Dalam menetapkan kebijakan apapun, tidak bisa lepas dari pertimbangan-pertimbangan moral, semakin dekat dengan rakyat dan tidak menjauhi rakyat. Pemimpin dituntut untuk berlaku adil dan dapat mencegah jangian sampai pelayanan publik justru hanya menguntungkan segelintir orang saja. Walaupun sudah memiliki kepemimpinan yang demikian itu, seorang pemimpin pun harus memiliki kemampuan manajerial yang baik, yaitu kemampuan untuk membuat perencanaan, melakukan koordinasi, monitoring, pembelajaran, pengorganisasian, dan pengendalian secara profesional dan akuntabel.

Ketiga, birokrasi dengan struktur organisasi yang organik-adaptif. Kita tahu bahwa struktur birokrasi yang sentralistik-mekanistik, dianggap tidak *applicable* dalam lingkungan masyarakat yang menghendaki situasi yang demokratis, terkhusus dalam kaitannya dengan pembuatan keputusan mengenai permasalahan, kebutuhan dan keinginan masyarakat. Aparatur pemerintahan dan masyarakat umum tidak terlibat aktif dalam proses tersebut. Partisipasi mereka sangat lemah bahkan tidak ada. Dengan perkataan lain bahwa perilaku birokrasi lebih terfokus pada hirarki yang ada. Atasan sebagai pemegang kendali setiap aktivitas yang ada dan bawahan serta masyarakat sebagai pelaksana semata. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka birokrasi hendaknya memiliki struktur yang organik-adaptif yang mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka. Partisipasi dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan menjadi lebih lebar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah maupun dari atas, dalam mencapai visi, misi, dan tujuan birokrasi pemerintah.

Keempat, birokrasi yang responsibel dan mengoptimalkan kepuasan rakyat terhadap pelayanan publik. Sebagian besar birokrasi kita masih menggunakan pendekatan tradisional yang bersifat arogan, sehingga perilaku birokrasi pun sangat tidak bersahabat pada rakyatnya. Mereka menganggap bahwa mereka yang lebih tahu atau lebih memahami permasalahan, kebutuhan, dan keinginan rakyat daripada rakyat itu sendiri. Bahkan yang lebih parah lagi, mereka sama sekali tidak mempedulikan kebutuhan, keinginan, dan permasalahan rakyatnya (tidak responsibel). Kiranya hal-hal

tersebut perlu dihilangkan, dan konsep *reinventing government* dan *banishing bureaucracy* menawarkan hal tersebut dengan cara menyelaraskan visi, misi, dan tujuan dengan kepuasan pelanggan (masyarakat) dan menjaga agar organisasi publik (birokrasi) bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan, keinginan atau harapan dari masyarakat (Osborne & Plastrik, 2000, 47). Responsivitas terhadap kepuasan masyarakat ini, harus dikedepankan karena masyarakat sekarang kebanyakan sudah mengerti dan kritis disebabkan oleh kualitas SDM-nya semakin baik. Jika tidak demikian, maka birokrasi pemerintah akan disibukkan oleh protes dan ujuk rasa dari masyarakat dan bukannya berperan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam arti yang sebenarnya, walaupun menanggapi keluhan masyarakat itu merupakan suatu bentuk responsivitas dan perhatian birokrasi terhadap rakyat.

Kelima, birokrasi yang akuntabel. Dengan membentuk birokrasi yang bertanggungjawab kepada publik, maka penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat diminimalisir atau kalau bisa dihilangkan. Penciptaan pertanggungjawaban kepada publik semakin menekan birokrasi pemerintah untuk memperbaiki hasil-hasilnya, tidak sekedar mengelola sumber daya mereka saja. (Osborne dan Plastrik, 2000, 47). Sebetulnya kalau kita merujuk pada pandangan Wiltshire (1989), akuntabilitas publik ini berarti penilaian yang dilakukan oleh kelompok masyarakat maupun individu atas tingkat tanggungjawab dalam tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan (yang berkaitan dengan penggunaan uang publik) yang diambil oleh para pejabat birokrasi. Strategi birokrasi yang akuntabel ini penting karena konsep akuntabilitas merupakan suatu bentuk penolakan terhadap konsep partisan birokrasi yang menekankan keberpihakan pada penguasa dan kelompok kepentingannya. Jadi dengan prinsip ini dimaksudkan untuk memperkuat basis-basis pengawasan yang dilakukan langsung ataupun tidak langsung oleh anggota masyarakat itu sendiri.

Keenam, birokrasi yang aparaturnya profesional. Prinsip ini tidak saja menekankan pada kualitas intelektual daripada aparatur birokrasi (keunggulan komparatif dan kompetitif), tetapi juga menyangkut sikap, mental, moral dan etika bagi aparatur birokrasi. Sehingga profesionalisme dalam konteks ini tidak hanya bisa diukur dari kemampuan para

aparatur birokrasi dalam memproses informasi dan pencapaian tujuan dan efisiensi, namun lebih dari itu, penjiwaan yang utuh dari aparatur birokrasi akan hakikat pekerjaan menjadi hal yang paling fundamental untuk mengukur sebuah profesionalisme yang ada. Di samping itu, profesionalisme itupun harus terwujud dalam bentuk komitmen yang kuat dari aparatur birokrasi pemerintah terhadap kepentingan publik. Aparatur pemerintah harus mampu melaksanakan seluruh tugas umum pelayanan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat.

- Mas'oe'd, Mochtar, 1994, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Sutherland, Heather, 1983, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Suwarno, P.J., (1994), *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974, sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta, Kanisius.
- Toha, M., 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Tim Simpul Demokrasi, Saiful Arif (penyunting), 2006, *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik, Program Penguatan Simpul Demokrasi Kabupaten Malang*, Malang.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, M., 1970, *Birokrasi* (terjemahan), M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta
- Benda, Harry J, 1976, dalam Donald K. Emmerson, *Indonesia's elite: Political Culture and Culture Politics*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Bryant, Coralie & White Louise, 1987, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta
- Blau, P.M., & Marshal W. Meyer; 2000 (terjemahan), *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Budiman, A., 1996, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Eisienstadt, N.S., 1960, *Problems of Emerging Beraucracies in Developing Areas and New States* dalam Ferrel Heady, *Conseptual Approach in Comparative Administration, Bureaucratic Theory and Comparative Administrations*, The University of Michigan.
- Emmerson, Donald K., 1976, *Bureaucracy in Poitical Context*, dalam Karl D. Jakcson and Lucian Pye (eds), *Political Power and Communications in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, California.
- Gladden, E.,N., 1956, *Civil Service or Bureaucracy?*, London Staples Press
- Hariandja D.B.C., 2003, *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru, Refleksi Sosial*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Imawan, Riswandha, 1997, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Kuntowijoyo, 1991, "Birokrasi di Indonesia", Editor, 8 Juni 1991
- Mindarti, L.I., 2007, *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang