

**Birokrasi Indonesia Era Reformasi:
Dilema Birokrasi dalam Proses Demokrasi**

Syaiful Wahab
Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas
Mahasiswa S3 Ilmu Politik Universitas Indonesia

ABSTRAK

Artikel ini membahas mengenai reformasi birokrasi yang terjadi di era reformasi. Reformasi birokrasi bukan merupakan hal mudah sebab itu menghadapi berbagai tantangan yang beragam. Pembahasan reformasi birokrasi membutuhkan kejelasan format teoritis sebagai pisau analisis dan kejelasan tindakan praksis untuk membenahi birokrasi di Indonesia. Kemudian, itu juga membutuhkan keberanian untuk menahan penetrasi kekuasaan yang dapat menghambat reformasi birokrasi. Artikel ini akan berupaya memberikan perspektif yang berbeda untuk memperkuat reformasi politik di Indonesia.

Kata Kunci: Reformasi, Birokrasi, Penetrasi Kekuasaan.

PENDAHULUAN

Salah agenda penting yang gencar disuarakan sejak terjadinya reformasi politik di Indonesia tahun 1998 adalah melakukan reformasi birokrasi. Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam birokrasi yang telah menggurita selama rezim Orde Baru telah memaksa bangsa ini untuk segera melakukan reformasi birokrasi. Berbagai keputusan politik dan perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan KKN dan menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab telah ditetapkan sejak tahun 1998, mulai Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Instruksi Presiden no. 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, hingga pembentukan lembaga-lembaga auxillary yang bertugas untuk mengontrol birokrasi agar menjadi lebih profesional dan bebas dari praktek-praktek KKN, misalnya pembentukan KPK (2003), Ombudsman (2008), Komisi Keterbukaan Informasi Publik (2008) dan masih banyak lagi.

Namun untuk melaksanakan reformasi birokrasi tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Birokrasi tidaklah berada dalam ruang hampa yang dapat dengan mudahnya dijadikan obyek administrasi belaka. Banyak faktor yang mempengaruhinya, baik secara internal maupun eksternal, yang turut menentukan bagaimana reformasi birokrasi harus dijalankan. Menganggap birokrasi hanya menjalankan fungsi implementasi kebijakan (policy implementation) belaka, dan terpisah dari urusan atau penetrasi politik,

menurut kaum pluralis tidak lagi relevan bagi negara demokrasi modern . Terlebih lagi bagi Indonesia, yang sejak reformasi mulai melaksanakan transisi demokrasi. Untuk melakukan reformasi birokrasi Indonesia yang berkarakter *authoritarian bureaucratic-state* selama rezim Orde Baru menjadi sebuah birokrasi yang netral dan profesional serta bebas dari praktek KKN, dibutuhkan energi dan strategi yang tepat sehingga penetrasi politik dalam reformasi birokrasi dapat diminimalisir.

Latar belakang itulah yang menjadi dasar pemikiran perlunya memahami proses politik dan demokrasi dalam konteks reformasi birokrasi di Indonesia. Karena sejak gerakan reformasi birokrasi di Indonesia dilakukan, perubahan ke arah penciptaan birokrasi yang profesional bercirikan *good governance and clean government* belum juga terwujud hingga hari ini. Berbagai instrumen dan kajian yang dilakukan untuk melakukan reformasi birokrasi Indonesia ternyata belum juga menunjukkan perubahan yang signifikan. Selain dikarenakan lemahnya visi, komitmen dan kompetensi para pemimpin (elit politik dan pejabat birokrasi) , hal ini juga disebabkan masih kuatnya penetrasi politik terhadap birokrasi sebagai dampak dari meluasnya gelombang demokrasi selama era reformasi.

PERMASALAHAN

Ada dua permasalahan utama yang dibahas dalam makalah ini untuk menunjukkan adanya penetrasi politik dalam birokrasi, khususnya di Indonesia, yang pada tahap tertentu mengganggu pelaksanaan reformasi birokrasi. Politik disini dimaknai oleh paradigma pluralisme sebagai *mechanism of choice* dari beberapa pilihan penting sebagai bentuk berbagi-bagi kekuasaan atau keuntungan diantara para aktor dan serta saluran-salurannya (*channels*) .

Permasalahan pertama, intervensi kepentingan politik dalam pengangkatan pejabat birokrasi (*political appointment*). Campur tangan politisi juga terjadi misalnya dalam proses penempatan pejabat (*officials appointment*) eselon-eselon tinggi dalam struktur birokrasi pemerintahan. Selain berasal dari birokrat karier, tidak sedikit jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan didominasi oleh para politisi atau orang-orang pilihan partai sebagai representasi dari kepentingan partai pemerintah ataupun partai pemenang pemilu. “Bagi-bagi jabatan” dalam birokrasi oleh politisi partai tampaknya menjadi tahapan yang tidak terpisahkan dalam setiap proses politik pasca pemilu, bahkan dianggap sebagai aktivitas atau interaksi lanjutan yang terpenting di antara politisi-politisi dengan eksekutif, khususnya pada tahapan pasca pemilu. Randall B. Ripley, menyebut tahapan ini sebagai *the ongoing activities of subgovernment*.

Di level nasional misalnya, dapat dilihat bagaimana Presiden Jokowi mengakomodasi kepentingan partai politik pendukungnya dan juga partai di parlemen untuk mendudukan orang-orangnya dalam jabatan kementerian atau jabatan strategis lainnya di birokrasi. Reshuffle Kabinet yang dilakukan sebanyak dua kali selama masa jabatan Presiden Jokowi, selain didasarkan pada pertimbangan makin beratnya tantangan yang dihadapi negara Indonesia, juga disinyalir untuk mengakomodir kepentingan partai atau kelompok yang belakangan merapat ke kubu pemerintahan Jokowi .

Fenomena semacam ini menjadi semakin masif justru terjadi di level daerah. Pasca pemilukada kepala daerah (Pilkada), kepala daerah terpilih secara berangsur-angsur atau bahkan secara simultan mengganti para pejabat eselonnya di birokrasi dan menggantinya dengan orang-orang pilihannya. Orang-orang yang diberi pada jabatan birokrasi pada dasarnya merupakan hasil negosiasi para elit politik, antara politisi pemenang pilkada dan politisi di parlemen maupun politisi partai pengusung kepala daerah . Kasus semacam ini terjadi hampir di semua daerah, misalnya di Sumatera Barat pengangkatan pejabat ini berbasis alumni, Tim Sukses; di Kalimantan Barat yang berbasis etnis , di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara pengangkatan pejabat birokrasinya dominan berbasis kekerabatan.

Permasalahan kedua, penyusunan struktur organisasi birokrasi (organizational arrangement) yang kental dengan nuansa kepentingan Peran politisi ternyata bukan hanya pada proses-proses pembuatan kebijakan di lembaga legislatif, tetapi juga urusan-urusan internal birokrasi. Randall B. Ripley dalam tulisannya “Congress and the Bureaucracy” , melihat bahwa ada banyak alasan dan kesempatan yang dimiliki politisi (lembaga perwakilan) untuk terlibat dalam urusan-urusan internal birokrasi yang secara formal dilakukan melalui forum dengar pendapat komisi-komisi ataupun panitia-panitia khusus. Keterlibatan itu mulai dari menentukan bentuk struktur dan batas-batas yurisdiksi unit kelembagaan birokrasi, mempengaruhi tujuan, strategi dan program-program yang akan dijalankan birokrasi hingga menolak atau menerima usulan anggaran.

Kondisi semacam inilah yang oleh Etzioni menjadi dilema ketika birokrasi harus dihadapkan pada demokrasi. Agenda-agenda reformasi birokrasi yang disuntikkan agar birokrasi Indonesia menjadi lebih profesional, netral dan bebas dari KKN harus berhadapan dengan proses politik demokrasi yang dibawa oleh reformasi itu sendiri. Birokrasi menjadi arena politik dari proses reformasi dan demokrasi yang dilakukan para elit politik atau partai politik yang konon “mengatas namakan” kepentingan masyarakat.

PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut diatas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian dalam makalah ini dirumuskan sebagai berikut :

- (1.) Bagaimana bentuk penetrasi politik dalam birokrasi di Indonesia, khususnya dikaitkan dengan agenda reformasi birokrasi ?
- (2.) Apakah birokrasi Indonesia dapat menghindarkan diri dari intervensi ataupun penetrasi politik, karena pada saat bersamaan ketika reformasi bergulir, proses politik dan demokrasi tidak dapat lagi dibendung?

KAJIAN LITERATUR

Jauh sebelum terjadinya reformasi politik, berbagai kajian tentang politisasi birokrasi atau bureaucratic politics di Indonesia sebenarnya telah banyak dilakukan oleh para indonesianist, diantaranya Ruth T. McVey, 1982 (Beamtenstaat), Karl D Jackson, 1980; Harold Crouch, 1979 (Bureaucratic Polity), Donald K. Emmerson, Lance Castle, William Liddle, Benedict C. Anderson, Ann Ruth Willner (Birokrasi Patrimonial); Herbert Feith, Donald K. Emmerson, Richard Robison (Birokrasi Neo-Patrimonial) . Sebagian besar pengamat tersebut mengatakan bahwa kondisi birokrasi rezim Orde Baru telah mengalami patologi kronis tersebut dikarenakan birokrasi telah dijadikan alat status quo dan mengkooptasi masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik. Politisasi birokrasi yang berlangsung selama rezim Orde Baru disinyalir telah menyumbang terjadinya proses pembusukan politik dan melemahnya kinerja birokrasi .

Dalam studi atau kajian yang dilakukan para Indonesianist itu pada prinsipnya melihat bahwa birokrasi selama orde baru tidak akan lepas dari penetrasi politik. Dalam pandangan kaum pluralis, bagaimanapun juga proses dan interaksi politik akan tetap terjadi baik di dalam internal birokrasi maupun dalam hubungannya dengan pihak eksternal di luar birokrasi . Dalam pandangan kaum pluralis, di dalam birokrasi sesungguhnya terdapat gambaran yang kuat mengenai adanya perbedaan-perbedaan kelompok (drawing strength from different groups). Gambaran dapat dilihat dari proses pemecahan-pemecahan (a fragmenting process) kepentingan yang berbeda dari berbagai aliansi aparatur (birokrat) diantara bagian-bagian (unit-unit) birokrasi yang memang saling berbeda dan bersifat menyilang (cross-cutting membership) dan tidak kohesif. .

Pandangan Pluralisme Tentang Studi Birokrasi

Paradigma teori-teori pluralis pada dasarnya berangkat dari asumsi bahwa tiap individu atau kelompok adalah independen, otonom dan berbeda. Paradigma ini sebenarnya merupakan pengembangan lebih jauh (re-evaluasi) dari teori demokrasi klasik yang cenderung menyeragamkan kepentingan individu sama dengan kepentingan kelompok. Menurut teori demokrasi klasik, secara kolektif kepentingan negara dianggap identik dengan kepentingan elit politik, kepentingan kelompok diasumsikan sama dan seragam dengan kepentingan rakyat. Padahal sekelompok yang elit berbeda pasti akan menjalankan kekuasaan secara berbeda, partai politik yang berbeda tentu akan mengambil peran yang berbeda, apalagi individu yang berbeda jelas akan memiliki preferensi, perilaku dan kepentingan yang berbeda satu sama lain. Bagi kaum pluralis, tiap-tiap individu atau kelompok adalah otonom, bahwa keinginan-keinginan mereka bukan ditentukan oleh pihak lain atau lingkungan sekitarnya tetapi murni berasal dari kemauannya sendiri (*genuine will*).

Begitu pula dalam studi-studi mengenai birokrasi, paradigma pluralisme bukan hanya merebak tetapi juga telah mendefinisikan ulang peran-peran birokrasi khususnya dalam konteks teori demokrasi. Perbedaan bahwa politisi sebagai pembuat kebijakan (*policy making*) dan birokrasi hanya berfungsi menjalankan peran-peran administratif (*policy implementation*), menurut kaum pluralis tidak relevan lagi bagi negara demokrasi modern. Dalam pandangan kaum pluralis, bahwa lembaga birokrasi (*bureaucratic agencies*) tidak hanya menjalankan tekanan-tekanan atau kepentingan-kepentingan dari kelompok yang berpengaruh dalam *public policy*, tetapi ia juga mempunyai sumber-sumber kekuasaan sendiri yang cukup untuk menggunakan pengaruhnya secara langsung terhadap pilihan kebijakan (*policy choices*). Kemampuan untuk memobilisasi dukungan eksternal (*external support*) misalnya, hanyalah salah satu aset dari berbagai macam sumber yang bisa digunakan birokrasi dalam mengendalikan *policy choices*. Menurut O. Wrigth (1978, p.225) sumber kekuasaan birokrasi semacam ini disebutnya sebagai sumber kekuasaan yang diperoleh dari kemampuan mengkombinasi *political incapacity of non-bureaucrats*, bahwa ketidakmampuan institusi politik untuk mengontrol dan mengendalikan birokrasi, telah memberi peluang kepada birokrasi untuk mendapatkan perannya yang berarti dalam *policy-making*.

Dari pemikiran kaum pluralis tersebut dapatlah dipahami bahwa peran birokrasi jelas tidak dapat diabaikan dari proses politik, khususnya dalam *public-policy choice*. Menempatkan birokrasi sebagai obyek yang tidak mempunyai peran dan kepentingan adalah sebuah

kesalahan besar. Dalam kaitannya dengan peran dan kedudukan birokrasi dalam policy making ini B.C. Smith sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

The comparative study of political and specially public policy-making has given rise to belief that the distinction between politics and administration is artificial and that the role of administrators cannot be settled by a definition which relegates the to a purely instrumental position. The politician-official distinction should not be equated with a policy-making-implementation distinction. The realities of modern politics are such that roles may not be confined by constitutional definition of office.

Berdasarkan pernyataan Smith tersebut jelaslah bahwa perbedaan antara politik dan administrasi (birokrasi) sesungguhnya adalah buatan (artificial), dan peran administrator (birokrat) selama ini tidak diletakkan pada sebuah definisi yang memungkinkan mereka untuk mengambil posisi instrumental sesungguhnya. Seharusnya perbedaan antara politisi-birokrat tidak disamakan dengan perbedaan antara policy making dan policy implementation. Karena bagaimanapun, dalam realitas politik modern, peran-peran birokrasi bisa masuk ke dalam dua arena tersebut dan tidak dapat dibatasi oleh definisi-definisi kelembagaan yang bersifat normatif konstitusional belaka.

Begitu pula aspek atau paham individualisme dalam birokrasi. Selama ini teori demokrasi secara signifikan telah meletakkan paham individualisme hanya pada posisi kedua dari semua tindakan yang dilakukan asosiasi atau kelompok (secondary position in association and group action) . Teori demokrasi telah menegaskan pluralitas kepentingan individual yang sesungguhnya sangat penting dalam mengendalikan tindakan kelompok, asosiasi atau lembaga, termasuk tindakan birokrasi. Bagi kaum pluralis, prinsip-prinsip pemikiran pemerintahan representatif (representative government) dari teori demokrasi sesungguhnya menjadi penting dalam membentuk kesadaran individu tentang hak-haknya. Ketika tiap individu sadar bahwa hak-haknya harus dapat tersalurkan, maka tiap individu warga negara perlu bergabung dengan warga lainnya sebelum sebuah kepentingan kolektif yang lebih besar dapat dimobilisasi secara efektif. Di sini kaum pluralis memandang bahwa kepentingan dan tindakan institusi tidak lain adalah akumulasi dari pluralitas kepentingan individu yang kemudian dimobilisasi menjadi sebuah tindakan kelompok. Dalam sebuah institusi akan terdapat begitu banyak kepentingan yang merupakan agregasi dari sekian banyak kepentingan individu atau kelompok.

Afiliasi atau keanggotaan saling menyilang dalam birokrasi digambarkan oleh Smith , misalnya meskipun ada hubungan-hubungan kolusif yang senantiasa dipelihara diantara para legislator dengan aparat birokrasi pada semua level pemerintahan, namun pada saat yang bersamaan aparat birokrasi juga memobilisasi klien-klien-nya untuk membuat tuntutan kepada lembaga legislatif agar memenuhi apa yang dibutuhkan oleh badan/kantor dimana aparat birokrasi bertugas. Sehingga keuntungan-keuntungan bisa diperoleh sang birokrat dari kedua belah pihak. Selain itu birokrat juga senantiasa mencari atau memobilisasi dukungan dari para staf pegawainya dan kelompok-kelompok berpengaruh lainnya, untuk mendukung tuntutan-tuntutannya. Bagi para legislator sendiri, selain mereka mempunyai hubungan kolusif (*liaison relationships*), komisi-komisi dalam lembaga legislatif ini juga mempunyai hubungan kerja yang tertutup dengan para pegawai administratif. Gambaran mengenai relasi-relasi yang saling menyilang dan kolusif dalam birokrasi, dikemukakan oleh Etzioni-Halevy dalam *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* (1983) , bahwa :

Bureaucracy is thus part of a pluralist state structure. In addition, it is a pluralist structure in its own right. Contrary to this image, the bureaucracy is not a monolithic hierarchy. Rather, it is a highly fragmented set of agencies that are partly independent but are also in fierce competition within and among themselves for survival and supremacy. Bureaucratic agencies must not only secure legislative and interest groups support and monetary or other facilities but they must also compete with each other for such resources. At the same time, to survive, these fragmented bureaucratic agencies must seek mutual adjustment with each other

Berangkat dari pandangan kaum pluralisme tersebut dapatlah dimengerti bahwa sesungguhnya birokrasi tidaklah mungkin netral, homogen dan terisolasi dari kepentingan-kepentingan (politik) di sekitarnya, sebagaimana yang dikatakan pandangan teori-teori klasik Weberian. Meskipun di dalam birokrasi terjadi aliansi kepentingan yang terfragmentasi dan kompetisi yang cukup ganas untuk mempertahankan survival dan supremasi diantara mereka, namun yang terpenting dari pemikiran pluralisme adalah bahwa semua itu terjadi dalam kerangka mencapai dan memelihara adanya keseimbangan (*equilibrium*) diantara mereka . Meski terdapat perbedaan diantara individu, aliansi atau sumber daya yang saling bersaing, namun dalam pemenuhan kepentingan yang berbeda tersebut mereka senantiasa mencari keseimbangan dan melakukan penyesuaian satu sama

lainnya yang saling menguntungkan atau menurut Aberbach, Putnam and Rockman (1981) sebuah upaya mencari keseimbangan (equilibrium)

Birokrasi, Intervensi Negara, dan Dilema Demokratisasi

Persoalan yang paling krusial dan fundamental dalam melihat hubungan antara birokrasi dengan politik adalah ketika dikaitkan dalam proses demokrasi. Dalam konteks negara atau organisasi formal yang besar, birokrasi seringkali dikecam sebagai sebuah ancaman terhadap kebebasan sipil. Setidaknya ada tiga dilema yang dapat dicatat ketika birokrasi dihadapkan dalam proses demokrasi. Pertama, menurut Smith, secara politik dan akademik, birokrasi dikecam sebagai dehumanizing (pengabaian aspek kemanusiaan) dari kehidupan organisasi seseorang atau sebagai ancaman yang fundamental dari kebebasan sipil (as threatening fundamental civil liberties) . Struktur kewenangan birokratis dan kekuasaan birokrasi dalam masyarakat modern telah menciptakan political cost yang hanya dapat dinikmati oleh beberapa bagian masyarakat dan memberikan manfaat politik kepada sebagian lainnya

Struktur organisasi birokrasi memang sangat tidak egalitarian (inegalitarian). Kualitas aturan-aturan dan prosedur birokrasi memang bekerja tidak setara (unequal) terhadap bagian-bagian dalam masyarakat, terutama terhadap mereka yang menuntut adanya pelayanan dan pemenuhan kebutuhan hidup, termasuk juga bentuk-bentuk pembebasan gangguan dan kompensasi yang dibutuhkan oleh kalangan swasta. Sementara pada saat yang bersamaan peran negara harus dikurangi secara proporsional untuk melakukan kontrol politik terhadap lembaga-lembaga birokrasi. Disinilah letak dilema birokrasi dalam berhadapan dengan demokrasi. Bahkan Smith meyakini, baik di negara kapitalis maupun sosialis, pengurangan intervensi atau pembatasan peran negara, baik secara teoritis maupun praktis tidak akan pernah sejalan dengan kesetaraan (equality) dalam memperoleh manfaat materi dan maupun politik. Argumentasinya adalah, bahwa birokrasi dan demokrasi tidak dapat diisolasi (dibatasi) dari konflik-konflik material antara kepentingan-kepentingan kelas dan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Dan kepentingan birokrasi sendiri juga menjadi bagian yang perlu dipertimbangan dari konflik kepentingan tersebut. (hal. 230)

Kedua, signifikansi birokrasi terhadap kekuasaan politik dalam masyarakat juga terlihat dalam bias ideologi yang mewarnai susunan lembaga atau administrasi negara yang dituangkan melalui dokumen konstitusi, political statement dan bahkan dalam academic writing. Nilai-nilai dan asumsi-asumsi yang dibangun oleh ideologi menjadi aspek penting

yang harus dipertimbangkan dalam merancang organisasi negara/birokrasi, perilaku para pejabatnya (public officials) dan juga tugas-tugas atau peran politik dari para pelayan publik (public servants). Oleh karenanya, birokrasi menjadi dominan dalam negara, yang mengatur hubungan-hubungan inter personal dalam masyarakat modern semacam ini pada gilirannya dianggap merefleksikan sebuah pembatasan terhadap inisiatif individu dan pengembangan pribadi, dan sebuah ketakutan terhadap sekelompok elit yang dilengkapi dengan sebuah metode yang sombong untuk melakukan social control (pengawasan masyarakat).

Ketiga, penerapan prinsip desentralisasi dalam birokrasi karena dianggap menjadi paradox terhadap birokrasi. Dengan desentralisasi hal ini memperluas birokratisasi dan dianggap akan mendatangkan biaya-biaya ekonomi dan politik yang lebih bersifat elitist, regressive (kemunduran), ineffectual (tidak berguna), dan inefficient (tidak efisien). Karena jika prinsip demokrasi diberlakukan, misalnya memperbesar peluang kebebasan, atau peningkatan partisipasi masyarakat, maka Smith melihat birokrasi akan menjadi sulit untuk bertahan. Sementara organisasi yang demokratis biasanya lebih mudah beradaptasi (adaptive), membangun konsensus (consensus-building), manusiawi (humane), kebersamaan (collegiate) dan ramah (convivial) dibandingkan birokrasi. Penerapan prinsip-prinsip formalisme birokrasi yang kaku dan kadang cenderung memiliki resistensi akan mengganggu keberadaan dan kompetensi birokrasi itu sendiri. Terlebih lagi dalam persoalan desentralisasi, mengenai perpolitikan merancang struktur organisasi (politics in organizational arrangements), penyusunan anggaran (budget maximization), dan saluran-saluran akses publik terhadap sumber-sumber daya birokrasi.

Bertolak dari pandangan paradigma pluralisme dalam studi birokrasi tersebut maka makalah ini meyakini bahwa pemisahan antara politik dan birokrasi, saat ini tidak dapat dipergunakan lagi (unworkable). Meskipun upaya pemisahan ini masih saja terjadi, tetapi hal itu terjadi semata-mata ditujukan untuk kepentingan bilamana ingin memperkuat independensi public servant (pelayan publik) yang profesional dan bebas dari intervensi politik, atau untuk sekedar untuk memperkuat performance pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Namun menurut Smith, dan banyak ilmuwan politik lainnya tetap meyakini bahwa pejabat-pejabat publik birokrasi selalu saja menampilkan wajah yang bersifat politik di dalam menjalankan peran-peran teknisnya sebagai birokrat (that public officials perform political as well as technical roles).

KONTEKSTUALISASI BIROKRASI INDONESIA KEKINIAN.

Persoalan birokrasi di Indonesia pada masa kini dapat dikatakan tidak jauh berbeda dengan ulasan yang dikemukakan oleh Francis E. Rourke, BC. Smith, maupun Etzioni sebagaimana diuraikan diatas. Proses demokrasi yang semakin menguat selama era reformasi di Indonesia, bukannya mengurangi atau menghalangi intervensi politik ke dalam birokrasi, tetapi justru semakin mengentalkan kepentingan para elit politik dan partai yang berkuasa masuk ke dalam birokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal. Intervensi dan penetrasi tersebut, misalnya dapat dilihat mulai dari penempatan para pejabat tinggi eselon satu ditingkat Pusat yang merupakan negosiasi diantara elit dan partai yang berkuasa, kemudian dalam hal penyusunan organisasi kementerian/lembaga hingga organisasi perangkat daerah, sampai pada penetapan anggaran dan proyek-proyek pembangunan yang sebagian besar merupakan hasil negosiasi politik bahkan transaksi koruptif diantara para aktor. Kasus jual beli jabatan di Kemetrian Agama belakangan ini (2019) yang melibatkan elit partai politik yang berada di lingkaran kekuasaan, Roma Hurmuziy Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) menjadi bukti bahwa birokrasi Indonesia masih rentan dan kental dengan intervensi politik. Bahkan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Sofian Effendi praktek jual beli jabatan pimpinan tinggi lebih banyak terjadi di kementerian atau lembaga yang dipimpin oleh anggota partai politik dibandingkan di kementerian-kementerian yang dipimpin oleh kalangan profesional, misalnya, di Kementerian Keuangan, Bappenas, atau Kementerian Kesehatan .

Meskipun peraturan tentang aparatur sipil negara melarang para birokrat terlibat dalam urusan politik, namun tetap saja secara aturan demokrasi memberi peluang kepada ASN terlibat dalam praktek politik, baik secara langsung dan tidak langsung yang berpihak kepada incumbent ataupun tersembunyi. Preferensi politik aparatur pemerintah (birokrat) yang ditunjukkan melalui pemungutan suara dalam pemilu, menjadi bukti bahwa aturan-aturan formal birokrasi tidak dapat mengisolasi para birokrat dari urusan politik, terlebih dalam negara demokrasi. Beberapa kasus pemecatan guru honorer di Tangerang, Banten yang secara terbuka mendukung salah satu calon Pilpres lawan politik incumbent dalam Pemilu 2019 ini, atau sebaliknya deklarasi sejumlah Kepala Daerah di Jawa Tengah yang mendukung incumbent dalam Pilpres 2019, salah satu fenomena dimana birokrasi Indonesia saat ini sangat bernuasa politik.

Sementara itu pada saat yang sama, tuntutan dan kebutuhan untuk menjadikan birokrasi Indonesia agar menjadi lebih baik telah diagendakan dalam kebijakan reformasi birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025; Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map RB 2010-2014; dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah. Eko Prasodjo mengatakan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia masih jalan di tempat dan tidak mengalami perubahan signifikan. Karena kooptasi politik dari elit politik dan partai masih saja terjadi di era reformasi. Menurutnya reformasi birokrasi merupakan kebijakan yang tidak mudah diterapkan, dan sangat persoalannya sangat kompleks. Dibutuhkan visi, komitmen dan kompetensi para pemimpin untuk menerapkan kebijakan reformasi birokrasi. Dan menurut Prasodjo, tiga hal ini yang tampaknya belum terlihat dari semua elit politik yang berkuasa.

Persoalan visi ini pun juga menjadi perdebatan, apakah visi birokrasi harus sejalan dengan visi elit politik (khususnya di Daerah) ketika mereka berkuasa atau visi agenda reformasi. Karena ada kecenderungan bahwa kepala daerah atau pimpinan lembaga terpilih akan mengganti visi lembaga dengan visi yang mereka usung selama masa kampanye atau pemilihan.

KESIMPULAN

Setelah menguraikan berbagai pandangan tentang fenomena politik dalam birokrasi, baik secara teoritik maupun empirik Indonesia, dapat disimpulkan bahwa birokrasi Indonesia masih belum dapat terlepas dari intervensi, penetrasi dan kooptasi politik yang dilakukan oleh para elit politik. Proses demokrasi yang berlangsung di Indonesia sejak era reformasi menjadikan birokrasi Indonesia semakin bermuatan politis, bukan hanya secara personal birokratnya tetapi juga secara instusional. Meskipun demikian, saya sependapat dengan Smith, menurutnya meskipun kooptasi politik telah merambah ke dalam birokrasi, namun secara umum birokrasi tidak seburuk yang digambarkan (*bureaucracy is not universally denigrated*). Birokrasi telah berkontribusi pada pembangunan dan modernisasi masyarakat Indonesia melalui penyediaan sarana untuk melakukan efisiensi produksi dan administrasi. Bahkan pemerintahan demokratis sekalipun juga tergantung pada birokrasi kapan untuk memulai program-program reformasi dan redistribusi (hal. 235-236).

Pandangan semacam itu pada dasarnya bisa diterima sejauh birokrasi menjalankan fungsinya sesuai dengan aturan dan prinsip-prinsip organisasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Karena ternyata studi yang dilakukan oleh Etzioni (1983) terhadap negara-negara demokrasi maju, menunjukkan bahwa penetrasi politisi dan partai politik terhadap birokrasi menjadi sesuatu yang tak terhindarkan yang pada gilirannya menimbulkan gangguan (intrusions) dan penyimpangan (decline) terhadap proses-proses politik disana. Keberpihakan para birokrat secara individual, dalam beberapa kasus juga program-program birokrasi secara institusional, terhadap para politisi yang berkuasa telah menjadi gangguan bagi kinerja dan kualitas birokrasi itu sendiri. Keberpihakan ini bisa saja bersifat sementara (temporary) ataupun permanen. Dan dalam demokrasi keberpihakan dan pilihan politik menjadi sesuatu yang sah dimiliki setiap orang, dan politisi/partai yang berkuasa memiliki kewenangan untuk membuat program-program pembangunan sesuai dengan program/platform partai yang pernah dijanjikannya selama kampanye pemilu (Klingemann dkk, 1994).

Satu hal lagi yang juga perlu mendapatkan catatan bahwa ternyata birokrasi tidak selalu bekerja dibawah aturan (the rules) dan bersifat impersonal (impersonality). Studi yang dilakukan oleh Hans-Joachim Lauth (2004) menunjukkan bahwa mekanisme politik dalam birokrasi tidak selalu bersifat formal-rules. Ada mekanisme informal di luar proses politik dan bureaucratic yang juga berpengaruh terhadap keputusan-keputusan yang dibuat birokrasi. Informal politics semacam ini, menurut Lauth, bukan saja sangat dimungkinkan dalam mengelola birokrasi (governance) tetapi juga tidak mengganggu proses demokrasi. Bahkan informal institutions yang merupakan bagian dari informal politics, menurut Lauth dapat mempertegas dan memperkuat sebuah proses demokrasi. Meskipun tesis Lauth ini masih debatable, namun argumentasi yang ingin diajukan disini adalah bahwa ternyata birokrasi tidak selamanya bekerja berdasarkan aturan (rules) yang bersifat formal tetapi juga ada faktor informal yang turut mempengaruhinya, termasuk di dalam negara Indonesia sekalipun.

SUMBER KEPUSTAKAAN :

Etzioni-Halevy, Eva.1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, (revised edition) London, Boston, Melbourne and Henley : Routledge & Kegan Paul.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I Hofferbert, Ian Budge, 1994. *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*, Yogyakarta : JENTERA dan Pustaka Pelajar.

Lauth, Hans-Joachim, "Informal Governance and Democratic Theory," dalam Christiansen, Thomas and Christine Neuhold (eds), 2012. International Handbook on Informal Governance, UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Rourke, Francis E (ed), 1978. Bureaucratic Power in National Politics, third ed, Little, Brown and Company, Boston-Toronto.

Sedarmayanti, 2009. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung : Refika Aditama,

Soebhan, Syafuan Rozi. Model Reformasi Birokrasi Indonesia, PPW-LIPI Tahun 2000.

https://www.academia.edu/5188565/Model_Model_Reformasi_Birokrasi_Indonesia

Smith, B.C, Bureaucracy and Political Power, Wheatsheaf Books.Sussex, St. Martin's Press.New York, 1988