

MENGUBAH NETRALITAS BIROKRASI KLASIK MENJADI NETRALITAS BIROKRASI BARU: SUATU TELAHAH POLITIK BIROKRASI

Oleh
Dwiyanto Indiahono

Abstract

Classic neutrality principles of bureaucracy which put down bureaucracy as pure administrator of implementor, apolitic and has low accountability have to be changed become new neutrality principles of bureaucracy. New neutrality principles of bureaucracy want bureaucracy can act as critical administrator and implementor, politic (join in accommodating and submitting public aspiration) and has high accountability (by developing open accountability). New neutrality principles of bureaucracy can be applied if there are supporter system, like: political system which is egaliter and responsive; elite of bureaucracy and politic committing to behave egaliter, responsive and supporting the betterness change; and also education of politics that giving position citizen as most sovereign institution.

Keywords: new neutrality principles of bureaucracy, bureaucracy, political system and politic education.

PENDAHULUAN

Sejarah Indonesia telah menulis bahwa perjalanan bangsa Indonesia telah melintasi sejarah yang panjang sejak mulai masa kerajaan, masa penjajahan, orde lama, orde baru hingga orde reformasi. Setiap fase ini, pasti tidak lepas dari kehadiran birokrasi untuk mengatur sendi-sendi kehidupan warga negara. Birokrasi memang dikenal sebagai organ pemerintah (di setiap masanya) untuk memikul tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.

Birokrasi masa kerajaan, dengan birokrat yang disebut abdi dalem diamanahi untuk melakukan tugas: melayani kepentingan raja dan keluarganya, menarik upeti/pajak dari rakyat dan menjadi intelejen terlatih untuk menjaga stabilitas politik dan kedaulatan kerajaan. Birokrasi masa kerajaan sama sekali tidak netral karena memang birokrasi didesain untuk pro kepada raja yang berdaulat.

Ke-daulatan adalah di tangan raja, dan dilakukan sepenuhnya oleh raja, keluarga dan petinggi kerajaan. Tak ada yang berhak untuk mengawasi jalannya pemerintahan kerajaan, dan warga kerajaan hanya dijadikan sebagai obyek dari prosesi kehidupan kerajaan. Birokrasi yang dipimpin oleh raja menjadi sangat otonomi, totaliter dan mencengkeram warga kerajaan. Para birokrat bekerja amat "sendiko dawuh" (patuh) kepada raja, karena mati, hidup, kaya dan melarat ada ditangan raja dan para elit kerajaan. Pemerintahan yang seperti ini melahirkan tingkat akuntabilitas yang rendah bahkan tidak ada sama sekali. Raja sebagai simbol kedaulatan melaksanakan apa yang dianggapnya baik, tanpa harus meminta persetujuan publik. Birokrasi jaman kerajaan merupakan simbol dari raja itu sendiri. Para birokrat amat tanggap jika terdapat gejala-gejala ketidakpuasan warga kerajaan atas setiap kebijakan raja dan keluarganya. Birokrasi bekerja amat baik dalam hal menjaga

stabilitas politik dan kekuasaan kerajaan. Bukan hanya itu, raja juga melakukan uji loyalitas para birokrat. Raja melakukan uji loyalitas ini dengan cara memanggil para petinggi birokrasi ke upacara-upacara resmi kerajaan. Jika ada petinggi birokrasi yang tidak hadir, tanpa memberikan kabar dan permohonan maaf, maka gelar “tidak loyal kepada raja” sudah siap disandangkan kepadanya. Dengan mekanisme ini pula, petinggi kerajaan yang ada di bawah yang tidak suka kepada raja dapat melakukan protesnya dengan tidak hadir ke upacara-upacara kerajaan. Tindakan ini pun beresiko tinggi, karena tidak hadir dalam upacara kerajaan berarti menantang raja, dan berarti pula: genderang perang telah ditabuh. Para petinggi kerajaan yang berhasil juga dapat mengusulkan penggantinya kepada raja, sehingga nepotisme adalah hal yang tidak dapat disangkal dalam periode ini. Birokrasi kerajaan dicirikan dengan birokrasi yang pro kepada kekuasaan-hegemonik, totaliter, kedaulatan ada ditangan raja, akuntabilitas rendah dan nepotisme.

Budaya birokrasi tinggalan dari kerajaan ternyata tidak mudah digantikan oleh birokrasi modern yang dikenalkan oleh penjajah VOC dan Belanda. VOC dan Belanda datang ke Indonesia mengenalkan birokrasi modern bukan untuk tegaknya kedaulatan rakyat, namun birokrasi modern itu dikenalkan kepada bangsa Indonesia dengan tujuan dapat lebih melakukan eksploitasi secara besar-besaran. VOC dan Belanda pun mampu melakukan hal ini dengan baik sekali. Misalnya saja, para birokrat setingkat Kepala Desa, Camat dan Wedana digaji berdasarkan tanah bengkok atau lungguh dan sebagian dari upeti yang disetorkan kepada Belanda dengan perhitungan semakin besar upeti semakin besar juga bagian atau pendapatan mereka.

Para petinggi tingkat lokal berusaha keras menaikkan upeti yang mereka setor kepada Belanda dengan harapan mendapatkan bagian yang besar pula. Akibatnya, para warga pun semakin ditekan untuk memberikan upeti lebih besar, mereka dipaksa bekerja lebih keras dan bekerja lebih lama di lahan-lahan milik pemerintah. Inilah sebagian dari kegagalan program tanam paksa yang diprakarsai Belanda. Birokrasi jaman penjajahan Belanda sekali lagi dibangun berorientasi kepada atasan dengan alih-alih mendapatkan kesejahteraan lebih dari hubungan dekat yang dibangun dengan petinggi birokrasi Belanda. Akuntabilitas dibangun dengan amat rendah. Warga pribumi didudukkan sebagai warga negara kelas dua, yang diklaim sebagai orang yang selalu ingin membangkang, tidak jujur, ekstrimis dan bodoh sehingga harus diawasi secara ketat. Warga negara tidak memiliki hak untuk menyatakan pendapat dan berkumpul secara terbuka. Birokrasi penjajahan adalah birokrasi yang tidak netral pro kekuasaan, menciptakan kolusi dan nepotisme.

Pembahasan birokrasi Indonesia, setelah masa kerajaan dan penjajahan biasanya dilanjutkan pada pembahasan birokrasi orde baru. Birokrasi orde baru dicirikan dengan dominasi dari institusi pemerintah pusat atas pemerintah di daerah, dan dominasi Golkar sebagai institusi politik yang mengakar di birokrasi. Birokrasi diupayakan bersih dari partai politik dengan membentuk Korps Karyawan Kementrian Dalam Negeri (Kokar Mendagri) sebagai embrio kelahiran KORPRI. Lembaga ini sebenarnya didesain untuk kepentingan politik pemenangan Golkar pada pemilu tahun 1971. Kesuksesan Kokar Mendagri dalam mem-bawa kemenangan Golkar mendorong untuk dibentuknya Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI).

KORPRI merupakan satu-satunya wadah yang menampung aspirasi pegawai birokrasi pemerintah. Bukan hanya itu, lingkungan birokrasi pun disterilisasi dari kepentingan partai politik dengan mono-loyalitas yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970. Mono-loyalitas ini menegaskan bahwa aparat birokrasi pemerintah harus loyal kepada negara dan pemerintah bukan kepada partai politik. Untuk memuluskan hal ini, Kabinet Pembangunan I dibawah Presiden Soeharto membentuk Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (Menpan). Politik penyeragaman ini sebenarnya untuk kepentingan penyeragaman aspirasi dan kepentingan politik birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mendukung kekuatan politik Golkar (Dwiyanto, 2006: 31 – 46).

Kekuatan politik orde baru digambarkan dengan trio ABG: ABRI, Birokrasi dan Golkar. Setiap kebijakan dan kepentingan pemerintah selalu dapat diamankan dengan baik oleh ABG, bahkan hingga level bawah. Kekuatan di parlemen pun amat dengan mudah dikendalikan oleh orde baru karena proporsi partai pemerintah jauh lebih besar dari partai-partai lain. Ikon Golkar yang diklaim sebagai bukan partai berhasil membius birokrasi untuk memiliki monoloyalitas kepadanya. Birokrat tidak memiliki pilihan kecuali loyal kepada Golkar, karena birokrat tidak boleh ikut dalam partai politik. ABG benar-benar sukses menjaga stabilitas politik hingga 30 tahun lebih.

Dominasi pemerintah pusat terjadi di masa orde baru, pemerintah pusat dengan kendali keuangan telah menjadikan pemerintah daerah tunduk patuh kepadanya. Pemerintah daerah tidak ada pilihan lain kecuali ikut serta dalam permainan yang dikembangkan pemerintah pusat. Hampir 80 persen pendapatan negara terserap bagi pemerintah

pusat, untuk kemudian di-distribusikan melalui program-program pemerintah pusat di daerah. Hal ini berhasil menjadikan pemerintah pusat sebagai pihak yang paling berkuasa dalam hal pelaksanaan urusan-urusan pembangunan di daerah. Hal ini juga mengakibatkan: pertama, dominasi pemerintah pusat atas program-program pembangunan di daerah; dan kedua, pemerintah daerah tidak memiliki keahlian yang memadai dalam hal merancang program-program pembangunan yang bersifat lokal.

Birokrasi orde baru ditandai dengan birokrasi yang amat loyal kepada pemerintah atas, begitu juga ditandai dengan loyalitas birokrat bawah kepada birokrat yang ada di atasnya, ditandai dengan netralitas birokrasi simbolik dalam wujud monoloyalitas kepada Golkar (yang waktu itu bukan partai politik), ditandai dengan birokrasi yang rumit dan tidak pro kepada publik. Birokrasi yang tidak pro kepada publik berkembang karena sikap yang tidak rasional para birokrat untuk melayani kepentingan para atasan dan bukan sikap rasional untuk melayani kepentingan publik.

Tiga periode birokrasi di atas memberikan gambaran bahwa ternyata birokrasi dalam periode kerajaan, kolonial dan orde baru tidaklah netral. Posisi birokrasi selalu diidentikkan dengan pro kepada penguasa, pro kepada kekuatan politik tertentu, dan atau selalu dapat dipolitisasi untuk mendukung kepentingan politik tertentu. Pekerjaan rumah baru bagi penggagas reformasi birokrasi, yaitu terkait dengan bagaimanakah netralitas birokrasi yang dituntut untuk saat ini? dan sistem pendukung yang bagaimanakah yang dapat mendukung agar netralitas birokrasi tersebut dapat diimplementasikan dalam kehidupan birokrasi dan politik di Indonesia? tulisan ini hendak menjawab kedua hal tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Birokrasi Ideal, Birokrasi cermin kedaulatan bukan kekuasaan

“Pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dan arti birokrasi”, demikian ungkap Mill dalam *Considerations on Representative Government* (Albrow, 1996: 8). Hal ini menegaskan bahwa birokrasi adalah pihak yang menjalankan amanah kedaulatan yang diberikan publik kepadanya. Demi mengawasi aktifitas birokrasi agar senantiasa profesional dan melaksanakan amanat dengan baik, maka kehadiran dewan perwakilan rakyat (DPR) merupakan suatu keniscayaan. Kehadiran DPR adalah sebagai penunjuk arah dan pengawas agar birokrasi tetap beraras kepada pelaksanaan amanat rakyat yang di-representasikan oleh DPR dan senantiasa melayani rakyat sebagai pemilik sah kedaulatan. Tak heran jika Agus Dwiyanto memasukkan akuntabelitas sebagai salah satu karakter untuk mengukur kinerja birokrasi. Agus Dwiyanto mengemukakan ada lima indikator untuk mengukur kinerja birokrasi, yaitu:

1. Produktivitas. Konsep produktifitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan.
2. Kualitas Pelayanan. Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi

publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
4. Responsibilitas. Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990).
5. Akuntabelitas. Akuntabelitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat (Dwiyanto, 2006: 50-51).

Posisi birokrasi sebagai pelayan rakyat, dengan menciptakan pelayanan publik yang lebih memuaskan dan melahirkan kebijakan publik yang rasional dan demokratis dapat tercipta jika birokrasi berlaku secara profesional. Profesionalisme birokrasi dengan demikian mengacu kepada tugas utama mereka untuk mengabdikan kepada negara dan masyarakat. Intinya birokrasi adalah makhluk yang bertugas menjalankan tugas-tugas negara yang merepresentasikan kepentingan publik. Sehingga birokrasi dengan demikian juga harus rasional, tidak boleh berpikiran

sempit dan sesaat (tidak dipolitisasi) (dalam..... Tjokroamidjojo, 1998: 44-45, dan Wibawa, 258-275).

Birokrasi bukanlah institusi kekuasaan yang dapat digunakan untuk melanggengkan kekuasaan sebagaimana kedudukan birokrasi jaman kerajaan dan penjajahan. Kultur yang seperti ini memang tidaklah mudah dilepaskan dari bangsa ini. Namun demikian, rasionalitas birokrasi harus terus diajarkan, agar birokrasi dapat benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat. Birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang mencerminkan kedaulatan rakyat, yaitu menunjuk pada birokrasi yang responsif atas setiap aspirasi, saran, dan kritik yang responsif dari warga negara.

Birokrasi ke depan harus digerakkan dalam jalur yang benar, yaitu pada bureaucratic responsiveness, worker and citizen participation in decision making, social equity, citizen choice, administrative responsibility for program effectiveness (Bellone, 1980: 48). Birokrasi merupakan wujud mini dari diakuinya kedaulatan publik dalam hal menyalurkan aspirasi untuk kebijakan yang populis, rasional, win-win solution dan untuk pelayanan publik yang lebih memuaskan. Sehingga tak heran jika Subarsono menyatakan bahwa pelayanan publik yang ideal adalah pelayanan publik yang efisien, responsif, dan non-partisan (Warner, 2001: 403-413).

Birokrasi yang netral berarti memihak publik

Salah satu ciri khas dari administrasi publik menurut Gerald E. Caiden adalah bersifat politis, yang dicirikan pemimpinnya adalah pejabat politik (Thoha, 1997: 47). Hal inilah yang menjadikan ranah birokrasi amat rentan untuk dipolitisasi pejabat publik tersebut. Miftah Thoha, pernah menyatakan bahwa masa

orde lama politisasi birokrasi terjadi sedemikian akut, misalnya saja Depdagri dikuasai oleh PNI, Depag dikuasai oleh NU, sedangkan di masa orde baru Golkar yang bukan partai berhasil menjadi satu-satunya pilihan bagi pejabat dan aparat birokrasi (Huda S.A. 2001: 3- 38).

Netralitas birokrasi sering menjadi permasalahan manakala kepentingan politik yang diwakili oleh partai politik mulai mempengaruhi birokrasi sebagai institusi yang bertugas untuk menjalankan amanat rakyat secara teknis. Birokrasi memang menjadi sangat strategis dalam kancah perpolitikan karena birokrasi dianggap mampu menjembatani kepentingan partai politik dengan konstituennya. Keberhasilan birokrasi dapat dianggap sebagai keberhasilan partai politik penguasa. Sebaliknya, kegagalan birokrasi bermakna ketidakbecusan partai penguasa untuk mengelola kegiatan pemerintahan. Hal inilah yang menjadikan partai politik amat berkepentingan dengan birokrasi.

Birokrasi di masa orde baru amat mampu mengawal kepentingan Golkar dalam rangka menguasai kepentingan warga negara. Birokrasi amat efektif menjadi kelompok penekan publik untuk tunduk patuh kepada birokrasi. Hal ini karena aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi tidak pernah ada substitusinya. Barang dan jasa yang disediakan oleh birokrasi adalah barang dan jasa yang hanya disediakan oleh pemerintah, karena salah satu ciri barang dan jasa publik adalah terkait dengan administrasi publik yang menuntut kepatuhan (Caiden, 1982: 14 - 16). Setiap aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi adalah untuk menjalankan perintah undang-undang dan peraturan yang berlaku, (misalnya membuat Kartu Tanda Penduduk dan Ijin Mendirikan Bangunan). Demi melaksanakan amanat undang-undang dan peraturan yang berlaku

birokrasi layak menuntut kepatuhan dari warga negara, bahkan memiliki legalitas untuk memaksa warga negara patuh kepada birokrasi demi terselenggaranya amanat undang-undang. Hal inilah yang menjadikan birokrasi amat berbahaya jika dikuasai oleh kekuatan politik tertentu, sebab ia memiliki kekuasaan untuk melakukan pemaksaan kepada publik untuk tunduk kepada kekuatan politik tertentu dan berlaku diskriminatif.

Birokrasi ideal adalah birokrasi yang rasional dan tidak memihak. Birokrasi semacam ini adalah birokrasi yang mampu bertindak cepat, tepat dan pro kepada kepentingan negara yang tercermin dengan aspirasi rakyat. Pejabat politik sebagai pemimpin birokrasi seharusnya mampu menempatkan dirinya sebaik mungkin sehingga birokrasi dapat berjalan secara dinamis, dan senantiasa pro kepada publik.

Sistem politik yang baik adalah sistem politik yang mampu memberikan kesempatan bagi berkembangnya birokrasi yang profesional, rasional, demokratis dan mampu melakukan perubahan secara cepat. Pejabat publik di pucuk birokrasi seharusnya tidak lagi berupaya untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya untuk partai politik pengusungnya. Pejabat publik harus mulai dipilih sesuai dengan merit sistem, mampu dan mau melakukan perubahan-perubahan demi tercapainya reformasi birokrasi.

Kepentingan publik merupakan nilai yang penting dalam pengembangan profesionalisme birokrasi. Birokrasi harus mampu menangkap aspirasi publik sebagai standar dalam melakukan segala kegiatannya. *The public interest is the standard that guides the administrator in executing the law. This in the verbal symbol designed to introduce unity, order, and objectivity into administration*

menurut Herring dalam Shafritz and Hyde (1997: 78). Birokrasi ke depan jika menunjuk konsep New Public Services Denhard dan Denhard adalah birokrasi yang mampu melayani warga negara sebagai warga negara (Denhard, 2003). Warga negara adalah pemilik kedaulatan dan sudah seharusnya diakui keberadaannya dalam aktifitas pemerintahan, pada ranah kebijakan maupun pelayanan publik.

PEMBAHASAN

Reorientasi Prinsip Netralitas Birokrasi untuk Profesionalisme Birokrasi

Birokrasi dituntut profesional dengan menunjukkan keberpihakan birokrasi kepada publik. Birokrasi yang profesional atau birokrasi yang berkinerja baik seperti telah diungkap di atas adalah birokrasi yang: produktif, berkualitas, responsif, bertanggung jawab dan akuntabel (Indiahono, 2006: 43-45). Demi terselenggaranya birokrasi yang profesional, maka birokrasi harus konsisten dan berkomitmen kepada publik dan bebas dari kepentingan politik sempit dan sesaat.

Birokrasi ke depan harus dikembangkan pada birokrasi yang non-partisan, yaitu menunjuk bahwa birokrasi harus mendudukan warga negara secara sederajat, tanpa memandang suku, agama, ras dan golongan. Birokrasi harus mampu menunjukkan jati dirinya sebagai pelayan masyarakat secara efisien, efektif dan demokratis. Hal ini menjadi penting manakala sekarang pemerintah dituntut dapat melaksanakan good governance. Menurut Agus Dwiyanto, Good governance dapat diwujudkan salah satunya adalah dengan pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi.

Pelayanan publik menjadi penting sebagai titik awal untuk memulai reformasi birokrasi karena: pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders, pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar; kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur governance melakukan interaksi yang sangat intensif; ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik good governance dapat diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik (Dwiyanto, 2008: 4-5).

Partai politik dan pejabat publik

Negara demokrasi dicirikan dengan diadakannya pemilihan umum (pemilu) setiap lima tahun sekali. Prosesi demokrasi ini harus dilakukan untuk melegitimasi sebuah negara adalah negara demokratis dan sebagai ajang untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk di parlemen. Parlemen atau dewan perwakilan rakyat adalah representasi warga negara, sehingga kedudukannya amatlah sentral dan vital. Partai politik yang memenangi pemilu biasanya disebut sebagai partai pemerintah dan partai yang tidak berkuasa biasanya mendudukkan diri sebagai partai oposisi.

Partai politik pemenang pemilu kemudian mulai mengimplementasikan janji-janji politik yang digulirkan saat kampanye. Aktifitas ini biasanya didahului dengan digantikannya petinggi-petinggi birokrasi yang merupakan jabatan politik (seperti menteri). Penggantian ini terkadang cukup vital agar orang-orang yang duduk di jajaran birokrasi adalah orang-orang yang dapat dipercaya oleh partai politik dan mampu melakukan ambisi program yang dijanjikan saat kampanye. Gejala inilah yang mengakibatkan birokrasi amat rentan dengan politisasi. Pejabat yang diganti

ternyata bukan hanya pejabat yang berada di tingkat pucuk pimpinan, namun dengan alasan dapat bekerjasama dengan pucuk pimpinan baru maka jajaran pimpinan pun harus dirotasi sedemikian rupa. Birokrasi dengan demikian amat mudah tunduk dan patuh kepada pejabat politik yang baru karena kedudukannya amat tergantung dengannya. Birokrat pun kembali menjadi makhluk yang tidak rasional. Birokrat yang seharusnya pro kepada publik sekarang menjadi tunduk dan patuh kepada atasan hanya karena masa depannya sangat tergantung dari pejabat politik tersebut. Terkait dengan hal ini, struktur birokrasi yang hirarkhi sebagai akibat implementasi birokrasi Weberian yang kaku, menyebabkan masalah birokrasi tersendiri bagi birokrasi Indonesia (Indiahono, 2006: 25-35). Pendekatan Weberian sebenarnya hanyalah salah satu dari pendekatan yang dapat digunakan untuk mencerna organisasi. Pendekatan lain yang dapat digunakan adalah pendekatan brain dan organism (Morgan, 1986: 39-105).

Merubah Prinsip Netralitas Birokrasi: dari Prinsip Netralitas Birokrasi Klasik ke Prinsip Netralitas Birokrasi Baru

Selama ini netralitas birokrasi seakan-akan menganggap bahwa birokrasi dilarang keras untuk ikut serta dalam pengambilan kebijakan dan ikut serta menyerap aspirasi publik. Prinsip netralitas birokrasi klasik, tercermin dalam beberapa hal:

1. Administrator murni, yaitu menunjuk bahwa posisi birokrasi hanya berhak menjadi penata usaha dari pelayanan dan kebijakan publik.
2. Implementor murni, yaitu menunjuk bahwa

posisi birokrasi dalam kebijakan publik hanya didudukkan sebagai pelaksana program, dan tidak berhak dan layak untuk masuk dalam ranah evaluasi, analisis dan formulasi kebijakan.

3. Apolitis, yaitu menunjuk bahwa birokrasi hanya bertindak sebagai penonton dari sistem politik yang berjalan dalam mengeluarkan kebijakan dan tidak berhak ikut campur dalam menyuarakan aspirasi publik.
4. Akuntabelitas rendah, yaitu menunjuk bahwa akibat dari birokrasi yang apolitik, hanya sekedar sebagai implementor dan administrator, birokrasi hanya bertanggung jawab kepada parlemen sebagai representasi rakyat, maka pertanggung jawaban birokrasi kepada publik menjadi amat rendah. Birokrasi menjadi pihak yang "angkat tangan" dari setiap kebijakan dan tidak dapat diimplementasikan secara baik, atau birokrasi hanya menyandarkan aktifitasnya hanya pada peraturan-peraturan amat rigid yang kadang-kala tidak responsif kepada kondisi kekinian (Lihat Tabel 1).

Posisi birokrasi dan aparatur pemerintah yang mengadopsi dikotomi antara politik dan administrasi sudah tidak relevan lagi. Dikotomi antara politik dan administrasi menjadi tidak relevan lagi setidaknya tercermin dalam dua hal utama:

Pertama, administrator dibutuhkan untuk merancang kebijakan yang lebih mikro. Hal ini menunjuk bahwa setiap kebijakan dari pemerintah pusat harus diimplementasikan ke dalam ranah lapangan yang luas dan lebih sederhana (dari pemerintah pusat hingga ke kabupaten, kecamatan bahkan tingkat desa). Demi terselenggaranya kebijakan yang lebih aplikatif, lebih sesuai dengan karakter

masyarakat setempat dan tidak bertentangan dengan koridor hukum dan perundang-undangan, setiap kebijakan membutuhkan kebijakan administrator tingkat bawah untuk merancang turunan dari kebijakan tingkat atas. Hal ini menunjukkan bahwa administrator bukanlah organ yang pasif, melainkan organ yang aktif dalam merancang kebijakan.

Kedua, administrator dibutuhkan untuk merancang kebijakan yang inkremental. Dalam ranah kebijakan ada yang berbentuk kebijakan yang komprehensif rasional (rational comprehensive), dan kebijakan yang inkremental (incremental policy). Kebijakan komprehensif rasional menunjuk bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah disusun dan ditetapkan berdasarkan perbedaan tujuan yang mendasar, derajat perubahan yang diinginkan besar dan stabilitas politik yang stabil untuk mendukung perubahan secara radikal tersebut (biasanya pada sistem politik yang relatif homogen dan sedikit partai dan kelompok kepentingan). Sedangkan, kebijakan inkremental menunjuk bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah disusun dan ditetapkan berdasarkan keinginan untuk melanjutkan kebijakan terdahulu dengan melakukan revisi-revisi kecil sebagai perbaikan. Revisi-revisi terhadap kebijakan terdahulu bisa dilakukan karena adanya keinginan untuk menambah muatan isi kebijakan disertai tujuan-tujuan baru, derajat perubahan yang diinginkan tidak terlalu jauh dari kondisi semula dan stabilitas politik yang rawan konflik dan heterogen (biasanya terdapat banyak partai dan kelompok kepentingan). Kebijakan inkremental adalah kebijakan yang banyak dikeluarkan oleh pemerintah. Untuk menyusun kebijakan inkremental ini, institusi politik (partai politik, dewan perwakilan rakyat dan anggota DPR) membutuhkan data dan informasi dari

administrator terkait dengan: program-program sejenis terdahulu, capaian, kendala dan kasus sukses pada implementasi program yang sedang dirancang. Proses semacam ini seharusnya dipandang sebagai bagian dari proses pengambilan kebijakan. Administrator ikut serta dalam merancang kebijakan dengan cara ikut serta memberikan pertimbangan atas program-program terdahulu, kendala bahkan prediksi atas program yang sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah.

Netralitas birokrasi klasik dengan demikian harus direorientasi menjadi netralitas birokrasi baru, yaitu dengan mendudukkan birokrasi sebagai:

1. Administrator kritis, yaitu menunjuk bahwa administrator (birokrasi) harus mampu menjadi makhluk politik yang siap untuk menyerap aspirasi rakyat, dan mengimplementasikan dalam wujud pembuatan pelayanan publik yang lebih memuaskan dan kebijakan publik yang rasional pro kepada publik. Hal ini harus dengan mempertimbangkan koridor ketetapan hukum, peraturan dan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh dewan perwakilan rakyat (sebagai representasi rakyat). Sehingga diperlukan hubungan yang mutualistik-dialogis-kritis, antara dewan perwakilan rakyat dengan administrator atas setiap kepentingan dan urusan-urusan publik.
2. Implementor kritis, yaitu menunjuk bahwa implementor tidak hanya bertugas saat implementasi kebijakan, tetapi juga berperan aktif mencerna setiap kebijakan, membuat catatan-catatan atas kendala di lapangan, melaporkannya sebagai bahan evaluasi dan perancangan kebijakan yang lebih baik di masa yang akan datang

(Lindlom, 1980: 64-70).

3. Politis, yaitu menunjuk bahwa birokrasi bukanlah makhluk yang netral tanpa kepentingan, namun birokrasi merupakan makhluk mulia yang bermuatan politik mendengarkan aspirasi rakyat dan menyampaikannya kepada dewan perwakilan rakyat sebagai simbol kedaulatan. Birokrasi dalam ranah ini dipandang makhluk mulia yang tidak berpolitik praktis, namun tetap melakukan aktifitas politik dalam hal merancang kebijakan dan pelayanan publik yang aspiratif, dan pro kepada publik.
4. Akuntabilitas tinggi, yaitu menunjuk bahwa administrator harus mampu dan mau melakukan pertanggungjawaban langsung kepada publik dan tidak hanya melakukan mekanisme pertanggung-jawaban hanya kepada dewan perwakilan rakyat yang hanya melahirkan akun-tabelitas internal saja. Kesadaran untuk juga melakukan pertanggungjawaban langsung kepada publik, akan mengikis budaya yang hanya mengutamakan atasan, dan pro kepada anggota DPR yang tidak aspiratif. Lebih dari itu, kesadaran untuk bertanggung jawab kepada publik ini akan berimbas kepada proses pembelajaran yang berke-sinambungan, dan hasil akhirnya adalah terwujudnya pemerintah yang akuntabel, transparan dan partisipatif (good governance) (Lihat Tabel 1).

Tabel 1. Perbedaan Prinsip Netralitas Birokrasi Klasik dan Prinsip Netralitas Birokrasi Baru

ini bukan hanya ditegakkan sebagai simbol-simbol negara demokratis, lebih dari itu sistem ini ditegakkan sebagai bagian dari meletakkan publik sebagai makhluk yang dewasa, yang memiliki martabat, asa, rasa dan karsa. Publik didudukkan sebagai makhluk yang mampu mengenali masalah yang ada di arena pemerintahan, meng-analisisnya dan memberikan saran dan masukan yang konstruktif untuk perbaikan.

Sistem politik yang tertutup adalah sistem yang tidak memberikan kesempatan bagi publik untuk memberikan aspirasi dan suaranya kepada birokrasi dan pemerintah, ataupun jika ada hanya berupa aktifitas simbolik, formalitas dan merupakan bagian dari tanggung jawab formal. Sistem politik tertutup hanya membuka ruang-ruang diskusi pada saat dan waktu yang telah diagendakan, tidak terbuka dan hanya ingin melanggengkan suara pada konstituennya. Sedangkan, sistem politik yang tidak responsif menunjuk bahwa sistem politik dikembangkan secara tidak aspiratif, dan meminimalisir ruang demokrasi untuk menyuarakan pendapat publik. Meskipun ruang untuk menampung aspirasi ada, namun dilakukan dengan amat jarang dan sudah direncanakan. Sistem politik yang tertutup dan tidak responsif ini dibangun dengan aras mendudukkan bahwa publik atau warga negara merupakan pihak yang bodoh, tidak analitis dan aspirasinya tidak layak untuk didengar sebagai bagian untuk mencari solusi masalah-masalah birokrasi. Sistem politik yang tertutup dan tidak responsif ini merupakan tinggalan dari birokrasi klasik (kerajaan dan kolonial), yang mendudukkan warga negara sebagai ancaman bagi negara.

Sistem politik yang egaliter dan responsif dikembangkan sebagai bagian dari meletakkan kedaulatan adalah di tangan

rakyat. Pemerintah (legislatif dan eksekutif) harus mau menegaskan posisinya sebagai pelayan, pengayom dan pelindung publik atau warga negara. Sistem politik yang egaliter dan responsif dalam implementasinya tercermin dari;

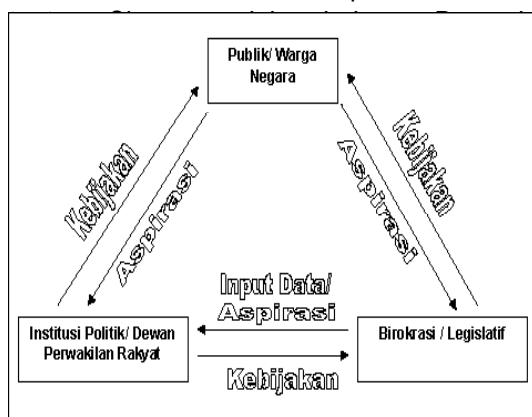
- a) Memposisikan publik atau warga negara sebagai pihak yang paling layak untuk dilayani, paling patut didengar suaranya. Memposisikan publik seperti ini akan melahirkan kebijakan yang populis, rasional, aspiratif dan win-win solution bagi seluruh stakeholders. Memposisikan publik seperti ini juga dapat menciptakan pelayanan publik yang responsif dan lebih memuaskan. Publik dalam kaitan ini pun harus mampu mawas diri dalam hal memberikan aspirasi, dalam bentuk saran dan kritik yang membangun kepada birokrasi dan DPR dengan baik, demokratis dan menghindari kekerasan serta anarkhi. Komunikasi yang intens antara warga negara dengan birokrasi dan DPR patut dijaga secara harmonis dan saling menghormati.
- b) Memposisikan birokrasi sebagai pihak yang layak untuk dipertimbangkan aspirasinya dalam setiap kebijakan DPR. Seperti diungkapkan sebelumnya, bahwa birokrasi memiliki data penting terkait dengan masalah-masalah yang terjadi di ranah pemerintahan, program dan kependudukan. Data-data ini menjadi amat penting digunakan dalam merancang kebijakan publik baik yang komprehensif rasional maupun yang inkremental.
- c) Terjalannya hubungan yang egaliter antara publik, birokrasi dan lembaga perwakilan rakyat. Sistem egaliter dan responsif hanya dapat diimplementasikan mana

kala ketiga organ ini mampu melakukan komunikasi secara baik, saling hormat menghormati, dan menghindari sikap acuh dan remeh kepada pihak lain (Lihat Gambar 1).

Gambar 1. Bagan Komunikasi Publik, Birokrasi dan Dewan Perwakilan Rakyat yang Mendukung Implementasi Netralitas Birokrasi Baru

Komitmen elit birokrasi dan partai politik

Sistem politik yang seperti ini akan melahirkan keberanian para birokrat untuk mendesain perubahan secara lebih cepat, lebih beragam dan dinamis. Sistem yang seperti ini juga dapat menstimulan budaya birokrasi baru yang unggul dan dinamis. Mengenai dinamisasi tata kelola pemerintahan, Neo dan Chen telah menulis beberapa hal menarik



dan Chen juga mengkonseptualisasikan dan men-diskusikan tiga kemampuan governance Singapura: (1) thinking ahead – the ability to perceive early signals of future developments that may affect a nation in order to remain relevant to the world; (2) thinking again – the ability and willingness to rethink and remake currently functioning policies so that they perform better; 3) thinking across – the ability and openness to cross boundaries to learn from the experience of others so that new ideas and concepts may be introduced into an institution” (Neo dan Chen, 2007: 3).

Komitmen Elit Birokrasi dan Dewan Perwakilan Rakyat

Salah satu syarat dalam penerapan netralitas birokrasi baru dan reformasi birokrasi adalah komitmen elit birokrasi dan DPR untuk mau dan mampu melakukan perubahan mendasar: mendudukan publik atau warga negara sebagai pihak yang harus dilayani. Komitmen elit ini menjadi penting sebagai titik awal untuk melakukan reformasi birokrasi dan penerapan prinsip netralitas birokrasi baru. Karena dengan komitmen ini, elit DPR akan mulai mau berdialog dengan publik dan birokrat secara terbuka, saling memberi masukan secara konstruktif dan saling menghargai. Komitmen elit ini akan melahirkan ruang-ruang penyerapan aspirasi baru baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif. Komitmen ini lahir bukan hanya sebagai simbol demokrasi dan penyerapan aspirasi, melainkan sebagai wujud keseriusan men-dengarkan suara publik.

Komitmen elit ini menjadi penting sebab, selama ini perubahan haruslah dimulai dari atas. Contoh baik dari para pemimpin untuk melakukan penyerapan aspirasi dapat menstimulan lahirnya komitmen yang

sama di level lebih rendah. Komitmen elit ini menjadi penting, agar publik tidak merasa gundah setelah memberikan aspirasi sebab mereka yakin elit birokrasi dan DPR akan senantiasa mempertimbangkan aspirasi mereka. Komitmen elit yang mau membuka ruang penyerapan aspirasi akan menambah kepercayaan publik kepada birokrasi dan dewan perwakilan rakyat.

Pendidikan politik

Sistem politik yang egaliter dan responsif juga patut didukung dengan pendidikan politik bagi birokrat, warga negara dan anggota DPR. Pendidikan politik yang dapat mendukung implementasi prinsip netralitas birokrasi baru adalah pendidikan politik yang:

- a) memberikan kesadaran akan martabat manusia yang harus saling menghargai dan menghormati,
- b) memberikan kesadaran adanya hak warga negara untuk menyalurkan aspirasi rakyat,
- c) memberikan kesadaran adanya ke-wajiban warga negara untuk menjalankan setiap kebijakan yang telah ditetapkan dalam peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
- d) memberikan kesadaran adanya ke-wajiban bagi para birokrat dan anggota DPR untuk selalu melayani dan melindungi warga negara. terkandung maksud dalam hal ini adalah memberikan pelayanan publik yang lebih memuaskan.
- e) memberikan kesadaran adanya ke-wajiban bagi para birokrat dan anggota DPR untuk selalu mendengar aspirasi rakyat. terkandung maksud dalam hal ini adalah menciptakan kebijakan dan pe-

layanan publik yang responsif.

- f) memberikan kesadaran adanya ke-wajiban bagi para birokrat untuk mendesain pelayanan publik yang lebih memuaskan. Sebab standar kepuasan publik sendiri dalam kondisi ideal akan terus naik (Lewis dan Gilman, 2005: 22-27).

Pendidikan politik ini tidak hanya dapat dilakukan dengan memasukkannya dalam mata ajar pendidikan kewarganegaraan, namun pendidikan politik ini juga dapat dilakukan dengan memberikan contoh dan tauladan dari para birokrat dan anggota DPR sebagai pemimpin-pemimpin bangsa.

Pendidikan politik diharapkan menjadi media untuk melakukan perubahan mindset para birokrat. Perubahan dari netralitas birokrasi klasik ke netralitas birokrasi baru sejatinya adalah perubahan mindset dari para birokrat untuk menjadi makhluk yang rasional dan merdeka. Menjadi makhluk yang rasional menunjuk birokrasi didudukkan sebagai makhluk yang dianggap mampu untuk melakukan penyerapan aspirasi publik dan mengejawantahkan dalam perubahan kebijakan dan pelayanan yang lebih memuaskan publik. Sedangkan menjadi makhluk yang merdeka menunjuk bahwa birokrasi diberikan kesempatan untuk bekerja secara mandiri dan kreatif dalam memberikan solusi dari permasalahan publik dan birokrasi dengan batas-batas hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan dari artikel ini adalah:

Pertama, bahwa sejarah panjang birokrasi Indonesia dari sejak jaman kerajaan hingga orde baru telah melahirkan budaya birokrasi yang tertutup dan akuntabelitas yang dibangun secara internal.

Kedua, prinsip netralitas birokrasi klasik yang mendudukan birokrasi sebagai administrator dan implementor murni, apolitik dan akuntabelitas rendah harus mulai diganti dengan netralitas birokrasi baru yang mendudukan birokrasi sebagai administrator dan implementor kritis, politis dan memiliki akuntabelitas tinggi.

Ketiga, prinsip netralitas birokrasi baru dapat tumbuh pada sistem politik yang pro kepada publik, yang meletakkan warga negara sebagai pemilik kedaulatan.

Saran

Penerapan prinsip netralitas birokrasi baru memerlukan sistem pendukung seperti: sistem politik yang egaliter dan responsif, elit politik dan birokrasi yang berkomitmen kepada publik dan perubahan serta pen-didikan politik yang massif. Sehingga, di masa yang akan datang menjadi penting untuk dapat memilih pemimpin-pemimpin politik dan birokrasi yang memiliki jiwa egaliter, menjadikan publik sebagai saudara se-penanggung, memiliki kemampuan untuk mendesain dan mendeklarasikan perubahan secara baik dan demokratis. Selain itu, prinsip netralitas birokrasi baru memerlukan pendidikan politik yang massif di segala tingkat dan sektor. Hal yang sangat penting juga adalah melakukan pendidikan politik yang: menumbuhkan semangat kebangsaan, semangat memiliki hak dan kewajiban yang sama di mata hukum, haus kepada perubahan, meletakkan hak dan kewajiban warga negara, birokrasi dan

DPR secara berimbang dan bertanggung jawab. Semoga dengan itu semua, prinsip netralitas birokrasi baru dapat diwujudkan dan semua warga negara mendapat haknya untuk disejahterakan oleh negara. Semoga.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1960-cetakan ketiga. Birokrasi. PT. Tiara Wacana Yogya: Yogyakarta.
- Bellon, Carl. 1980. Organization Theory and The New Public Administration. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Caiden, Gerald E. 1982-second edition. Public Administration. Palisades Publisher: California.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2006-cetakan kedua. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Gajah Mada University Press: Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2008-cetakan ketiga. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gajah Mada University Press: Yogyakarta.
- Goodnow, Frank J. 1900. Politics and Administration. Dalam Shafritz, Jay M and Albert C. Hyde. 1997-fourth edition. Classic of Public Administration. Harcourt Brace College Publisher. Halaman: 27 – 29.

- Henry, Nicholas. 1980-second edition. *Public Administration and Public Affairs*. Prentice-Hall, Inc.: Englewood Cliffs, New Jersey.
- Herring, E. Pedleton. *Public Administration and the Public Interest*. Dalam Shafritz, Jay M and Albert C. Hyde. 1997-fourth edition. *Classic of Public Administration*. Harcourt Brace College Publisher. Halaman: 76-79.
- Huda S.A., Nurul. 2001. *Kuasa Rakyat Merdeka*. LkiS Yogyakarta bekerjasama dengan PAN ASIA Research & Communication Services: Jakarta.
- Indiahono, Dwiyanto. 2006. *Reformasi "Birokrasi Amplop": Mungkinkah?*. Gava Media: Yogyakarta.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Public Disobedience: Telaah Penolakan Publik terhadap Kebijakan Pemerintah*. Gava Media: Yogyakarta.
- Lewis, Carol W dan Stuart C. Gilman. 2005-second edition. *The Ethics in Public Service: a Problem-Solving Guide*. Jossey-Bass: San Fransisco.
- Lindlom, Charles E. 1980-second edition. *The Policy Making Process*. Prentice-Hall, Inc.: Englewood Cliff, New Jersey.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Sage Publication Inc.
- Neo, Boon Siong and Geraldine Chen. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture Capabilities and Change in Singapura*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd: Singapura.
- Putra, Fadillah. 1999. *Devolusi: Politik Desentralisasi sebagai Media Rekon-*
- siliasi Ketegangan Politik Negara – Rakyat*. PB PMII KOPRI bekerjasama dengan Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Shafritz, Jay M and Albert C. Hyde. 1997-fourth edition. *Classic of Public Administration*. Harcourt Brace College Publisher.
- Subarsono, AG. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif dan Non-Partisan" dalam Dwiyanto, Agus dkk. 2008-cetakan ketiga. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta. Halaman: 135-172.
- Thoha, Miftah. 1997–cetakan keenam. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. "Pembangunan Administrasi Publik dalam Pelita VII" dalam Persadi. Persadi. 1998. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. LP3ES: Jakarta. Halaman 42-48.
- Warner, Beth E. 2001. *Public Administration Review*. July/ Agustus 2001, Vol. 61, No. 4. Halaman 403-413.
- White, Leonard D.. 1926. "Introduction to the Study of Public Administration". Dalam Shafritz, Jay M and Albert C. Hyde. 1997-fourth edition. *Classic of Public Administration*. Harcourt Brace College Publisher. Halaman: 44 – 52.
- Wibawa, Samodra. "Langkah-Langkah Reformasi Birokrasi Indonesia" dalam Wahyuadianto, Wahyuadianto, Agus (ed). 2008. *Meretas Jalan Menuju Good*

