

POLITIK DAN BIROKRASI PEMERINTAHAN

Rika Ramadhanti

Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial,
Universitas Islam Kuantan Singingi, Riau, Indonesia
rika.rasyidin@gmail.com

Abstract

Politics and Government bureaucracy are two things that cannot be separated but are two different things, although the political presence in government bureaucracy cannot be avoided. Similarly, in the government bureaucracy is not only dominated by bureaucrats, but also given space for political institutions. Max Weber argued that the bureaucracy was formed independent of political power. It is outside or above political actors competing with each other. Bureaucracy is positioned as a neutral force with the meaning of bureaucracy not in terms of more inclined to run the policies or commands of the ruling forces, while to other political forces will not. However, the bureaucracy is prioritized to the interests of the state and the people as a whole so that whoever the political power that governs the bureaucrats and the bureaucracy provides the best service to him.

Keywords: politics, government bureaucracy

Abstrak

Politik dan Birokrasi pemerintahan adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan tetapi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun kehadiran politik dalam birokrasi pemerintahan tidak bisa dihindari. Begitu juga sebaliknya didalam birokrasi pemerintahan tidak hanya didominasi oleh birokrat saja, tetapi juga diberikan ruang bagi institusi politik. Max Weber berpendapat bahwa birokrasi itu dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada diluar atau diatas actor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi diposisikan sebagai kekuatan yang netral dengan artian birokrasi bukan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan yang sedang memerintah, sedangkan kepada kekuatan politik lainnya tidak mau. Akan tetapi birokrasi diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasi memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Kata Kunci: *politik, birokrasi pemerintahan*

PENDAHULUAN

Secara etimologis politik berasal dari bahasa Yunani yang berarti Negara atau kota, dengan politik berarti ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama, dalam hubungan itu timbul aturan, kewenangan, perilaku pejabat, legalitas kekuasaan dan akhirnya kekuasaan. Tetapi politik dapat juga dikatakan sebagai kebijaksanaan, kekuatan dan kekuasaan pemerintah, pengaturan konflik yang menjadi consensus nasional, serta kemudian

kekuatan massa rakyat. Akan tetapi, interpretasi mengenai kata politik tidak hanya itu. Kata “politik itu sendiri pada dasarnya tidak bermakna tunggal, sebaliknya memiliki banyak makna. Seperti beberapa konsep politik dasar yang disampaikan beberapa ahli berikut ini :

1. Klasik. Pada pandangan klasik (Aristoteles) mengemukakan bahwa politik digunakan masyarakat untuk mencapai suatu kebaikan bersama yang dianggap memiliki nilai moral atau nilai-nilai yang bersifat abstrak seperti keadilan, kebenaran dan kebahagiaan. Namun pandangan klasik sering dianggap kabur seiring banyaknya penafsiran tentang kepentingan umum itu sendiri. Kepentingan umum dapat diartikan pula sebagai *general will*, *will of all*, atau kepentingan mayoritas.
2. Kelembagaan. Menurut Max Weber politik adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Negara. Max Weber melihat Negara dari sudut pandang yuridis formal yang statis. Negara dianggap punya hak monopoli kekuasaan fisik yang utama. Namun konsep ini berlaku bagi Negara modern yaitu Negara yang sudah ada differensiasi dan spesialisasi peranan, Negara yang telah memiliki batas wilayah yang pasti dan penduduknya tidak nomaden.
3. Kekuasaan. Robson mengemukakan politik adalah kegiatan mencari dan mempertahankan ataupun menentang pelaksanaan kekuasaan. Kekuasaan sendiri adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain, baik pikiran maupun perbuatan agar orang tersebut berfikir dan bertindak sesuai dengan orang yang mempengaruhi. Kelemahan dari konsep ini adalah tidak dapat dibedakannya konsep yang beraspek politik dan non politik dan juga kekuasaan hanya salah satu konsep dalam ilmu politik, masih ada konsep legitimasi, ideology dan konflik.
4. Fungsionalisme. David Easton berpendapat bahwa politik adalah alokasi nilai-nilai secara otoritatif berdasarkan kewenangan dan mengikat suatu masyarakat. Sedangkan menurut Harold Laswell, politik merupakan *who get, what gets, when gets, dan how gets* nilai. Dapat diketahui bahwa politik sebagai perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. Kelemahan dari konsep ini adalah ditematkannya pemerintah sebagai sarana dan wasit terhadap persaingan dari pelbagai kekuatan politik untuk mendapatkan nilai-nilai terbanyak dari kebijakan umum tanpa memperhatikan kepentingan pemerintah itu sendiri.
5. Konflik. Pandangan Konflik mendeskripsikan politik merupakan kegiatan untuk mempengaruhi perumusan dan kebijaksanaan umum dalam rangka usaha dan mempengaruhi, mendapatkan dan mempertahankan nilai. Oleh karena itu sering terjadi perdebatan dan pertentangan antara pihak yang memperjuangkan dan

mempertahankan nilai. Oleh karena itu sering terjadi perdebatan dan pertentangan antara pihak yang memperjuangkan dan pihak yang mempertahankan nilai. Kelemahan konsep ini adalah tidak semua konflik berdimensi politik (dalam Ramlan Surbakti : 1992).

Selain beberapa hal diatas ilmu politik juga fokus pada studi tentang Negara. Menurut Max Weber (dalam Darmawan : 33) Negara adalah sebuah institusi yang mengklaim monopoli terhadap tekanan legitimasi untuk sebuah daerah tertentu. Dalam sebuah Negara terdapat sebuah pemerintahan dimana pemerintah adalah sarana dimana wewenang Negara dioperasikan dan bekerja, dalam pembuatan dan implementasi kebijakan Negara maka dalam hal ini pemerintah adalah sebagai pelaksana birokrasi.

Birokrasi adalah instrument penting bagi setiap Negara apalagi bagi masyarakat modern, keberadaan birokrasi adalah sesuatu yang tidak dapat dihindarkan sebab dimana ada Negara pasti ada birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama Negara atau pemerintah untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat, karena dalam hal ini Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyat.

Birokrasi bagi sebagian orang seringkali dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Meskipun begitu jika dimaknai dan dipahami dari prespektif positif birokrasi adalah upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat. Maka dalam hal ini jelaslah bahwa birokrasi adalah suatu usaha dalam mengorganisir berbagai pekerjaan agar terselenggara secara teratur.

KERANGKA TEORITIS

Max Weber (dalam Widodo : 12) mengilustrasikan birokrasi sebagai suatu institusi yang tidak berdiri sendiri tetapi selalu terkait dengan legitimasi dan otoritas. Dengan konsep "*Ideal type of organization*" Weber melukiskan sebagai badan administrasi pejabat yang diangkat. Oleh karenanya Weber lebih menegaskan ciri-ciri birokrasi sebagai berikut :

1. Adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggungjawab yang didefinisikan dengan jelas.
2. Kantor diorganisasikan secara hierarki atau adanya rantai komando.
3. Pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian

4. Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan.
5. Hubungan antara manajer dengan karyawan berbentuk impersonal
6. Pegawai yang berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat.

Menurut Mifta Thoha (dalam Mustafa 2014 : 6), birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu : *Pertama*, menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. *Kedua*, menunjuk pada metode khusus yang mengalokasikan sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratis. *Ketiga*, menunjukkan pada kebiroan atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjukk pada sifat-sifat statis organisasi. Keempat, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan.

Menurut Shafitz dan Russel (dalam Hariyoso 2002:33) menyatakan bahwa birokrasi telah mengatasnamakan Negara dalam penanganan urusan Negara yang hampir-hampir segala penanganannya dikuasai oleh birokrasi. Begitu juga Lpeawski (dalam Mustafa 2014:4) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan sentral dari penyelenggaraan administrasi Negara yang sedang mengeban fungsi dan peran kunci dalam masyarakat modern.

Pendapat lain datang Taliziduhu Ndraha (2003), mengemukakan bahwa ada empat macam pengertian birokrasi yang berkembang saat ini :

- a. birokrasi diartikan sebagai aparat yang diangkat oleh para penguasa untuk menjalankan pemerintahan (government by bureaus).
- b. Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan yang buruk (patologi)
- c. Birokrasi sebagai tipe idel organisasi
- d. Birokrasi (pemerintahan) adalah suatu organisasi pemerintahan yang terdiri dari sub-sub struktur yang memiliki hubungan satu dengan yang lain, yang memiliki fungsi, peran, dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, dalam rangka mencapai suatu visi, misi, tujuan dan program yang telah ditetapkan.

Mifta Thoha (2008:16) mengatakan istilah birokrasi sering kali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, sehingga seringkali birokrasi diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalamnya terdapat yurisdiksi, yaitu setiap pejabat memiliki *official duties*, mereka bekerja pada tatanan hierarki dengan kompetensi masing-masing, pola komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.

Kemudian menurut Ismail (2009:56) birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu merupakan kekuasaan

politik maupun dari sisi administratif. Sebab apabila birokrasi menjadi kekuatan politik maka akan menjadi tidak netral, yaitu memihak kepada kekuatan/aliran politik tertentu. Ismail juga berpendapat bahwa dalam memberikan pelayanan umum, birokrasi pemerintah dituntut lebih efektif dan efisien, sehingga akan tampak mementingkan kualitas pelayanan (*service quality*).

Taliziduhu Ndraha (2003:521) juga mendefinisikan birokrasi pemerintahan sebagai struktur organisasi pemerintahan yang berfungsi memproduksi layanan civil dan jasa publik berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan lingkungan. Maka dengan begitu birokrasi pemerintahan adalah mesin Negara yang merupakan sistem yang mengatur jalannya pemerintahan yang menyangkut berbagai subsistem. Subsistem tersebut mencakup kewenangan, tugas pokok, unsur manusia, biaya, tempat kerja dan tata kerja yang tentunya akan saling berkaitan, saling mendukung dan saling menentukan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Birokrasi pemerintahan tentunya tidak hanya sekedar pendekatan secara administratif tetapi juga aspek politik, budaya, sosial dan ekonomi, sehingga pelaksanaan fungsi birokrasi pemerintahan sebagai pelayanan terhadap masyarakat dapat tercapai secara baik.

PERAN DAN FUNGSI, TUJUAN DAN KEWENANGAN BIROKRASI

Michscl G. Roskin, (dalam Mustafa 2014 :121) menyebutkan bahwa terdapat 4 fungsi birokrasi didalam suatu pemerintahan modern seperti yang disebutkan dibawah ini :

1. Fungsi Administrasi
Dengan fungsi administrasi yang dimaksudkan bahwa fungsi sebuah birokrasi adalah mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun oleh legislative serta penafsiran atas Undang-Undang tersebut oleh eksekutif. Dengan demikian, administrasi berarti pelaksanaan kebijakan umum suatu Negara, di mana kebijakan umum itu sendiri telah dirancang sedemikian rupa guna mencapai tujuan Negara secara keseluruhan.
2. Fungsi Pelayanan
Birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok khusus.
3. Fungsi Pengaturan (*Regulation*)
Fungsi pengaturan dari suatu pemerintahan biasanya dirancang demi mengamankan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini, badan birokrasi biasanya

dihadapkan antara dua pilihan : kepentingan individu versus kepentingan masyarakat banyak.

4. Fungsi pengumpulan informasi

Dalam hal ini berdasarkan dua tujuan pokok yakni : Apakah suatu kebijaksanaan mengalami sejumlah pelanggaran atau keperluan membuat kebijakan-kebijakan baru yang disusun oleh pemerintah berdasarkan situasi faktual.

Berikut ditampilkan fungsi dan peran, tujuan dan kewenangan birokrasi:

Fungsi dan Peran Birokrasi	Tujuan Birokrasi	Kewenangan Birokrasi
1. Melaksanakan pelayanan publik; 2. Pelaksana pembangunan yang professional (merit sistem) 3. Perencana, pelaksanaan dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintahan) 4. Alat pemerintah untuk melayani kepentingan (abdi) masyarakat dan Negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netralitas birokrasi).	1. Sejalan dengan tujuan Pemerintahan 2. Melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi 3. Melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan professional 4. Menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi, represif, preventif, antisipatif, resolusi dll.	Kewenangan formal yang dimiliki dengan legitimasi produk hukum bukan dengan legitimasi politik.

Sumber : Mustafa (21014: 120)

PEMBAHASAN

Merujuk pada pendapat Miftah Thoha (2014:27) birokrasi pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari proses politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik. Politik sebagaimana kita ketahui terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consists of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan atau tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan menyampingkan

kepentingan-kepentingan kelompok lain. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung maupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Jika merujuk pada pandangan Weber (dalam Thoha, 2014:19-20), Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokasinya. *Pertama*, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*thenical instrument*). *Kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan melekat pada penerapan fungsi sebagai instrument teknis tersebut. *Ketiga*, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Elemen kedua dan ketiga yang dimaksudkan Weber merupakan pandangannya terhadap peranan politik dalam birokrasi. Adanya faktor politik yang bisa mempengaruhi terhadap proses ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak bisa dipisahkan dari politik.

Namun begitu birokrasi pemerintahan adalah sistem yang mengatur jalannya sebuah pemerintahan yang didalamnya menyangkut berbagai sub sistem yang saling berkaitan, dimana subsistem ini mencakup kewenangan, tugas pokok, unsur manusia, tata kerja dan lain sebagainya. Hal ini lah yang menjadikan birokrasi pemerintahan sebagai garis terdepan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, oleh karenanya birokrasi pemerintahan harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan kekuasaan politik maupun dari sisi administratif. Sebab jika birokrasi menjadi kekuatan politik maka birokrasi akan menjadi tidak netral dan akan memihak kekuatan politik tertentu. Hal ini akan mengakibatkan layanan yang dibutuhkan masyarakat tidak akan sesuai dengan harapan masyarakat.

Birokrasi pada hakikatnya merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, dimana proses penetapan tujuan tersebut merupakan fungsi politik dan menjadi kewenangan dari pejabat politik. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Hal ini akan membuat birokrasi pemerintahan bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh dari berbagai kelompok ataupun golongan tertentu.

Namun di banyak Negara berkembang dan salah satunya adalah Indonesia birokrasi pemerintahnya belum mampu sepenuhnya bersikap netral. Hal ini didukung dengan adanya

pendapat Miftah Thohah (2014:7) bahwa di Indonesia hierarki kekuasaan yang dipengaruhi budaya patrimonial, menjadikan hierarki kekuasaan tersebut semakin kental praktek kekuasaan birokrasi. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dari pejabat hierarki atas. Hal ini tentunya akan menjadi penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Birokrasi disetiap negara seyogyanya adalah instrument yang sangat penting dalam masyarakat modern. Birokrasi adalah konsekuensi logis dari tugas utama negara ataupun pemerintahan dalam menjamin kesejahteraan masyarakatnya. Dan seharusnya birokrasi tidak dimaknai oleh segelintir masyarakat sebagai sesuatu yang membeli-belit, menyulitkan.

KESIMPULAN

Birokrasi pemerintahan dan politik adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan namun keduanya adalah dua hal yang berbeda. Birokrasi adalah instrument dari negara ataupun pemerintahan yang melaksanakan tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan melalui proses politik. Oleh karenanya kehadiran politik dan birokrasi tidak akan dapat dihindari. Karena dalam birokrasi pemerintahan tidak mungkin hanya ada para birokrat tanpa hadirnya intitusi politik

Birokrasi pemerintahan tentunya diharapkan sebagai suatu konsep yang ideal bagi organisasi pemerintah yang merupakan garis terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya salah satu perubahan selain reformasi birokrasi yang sedang digalakkan pada saat ini, perlu juga dilakukan perubahan *mindset* yakni pandangan birokrasi terhadap kekuasaan yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sacral. Kekuasaan birokrasi yang diwujudkan dalam jabatan pejabat bisa sangat menakutkan dan hamper tidak bisa ditembus oleh masyarakat yang sangat lebah dihadapan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Mustafa, Delly, 2003. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung, CV. Alfabeta
- _____, 2014. *Birokrasi Pemerintahan Edisi Revisi*. Bandung, Alfabeta

- Rohaniah, Yoyoh & Efriza, 2015. *Pengantar Ilmu Politik; Kajian Mendasar Ilmu Politik*. Malang. Intrans Publishing
- Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta PT. Gramedia Widiasara Indonesia
- Susanto, Happy, 2004. *Menuju Birokrasi yang humanis*, Jakarta, Sinar Harapan
- Thoha, Miftah, 2012. *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta, Thafa Media
- _____, 2014, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada