

REFORMASI SISTEM POLITIK UNTUK KEBERHASILAN REFORMASI BIROKRASI

Ma'mun Murod Al-Barbasy^{1,*}, Retnowati WD. Tuti², Djoni Gunanto³

^{1,3}Ilmu Politik, FISIP, Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui, 15419

²Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui, 15419

*E-mail: mamun.murod@umj.ac.id

ABSTRAK

Salah satu problem politik di Indonesia sejak zaman Orde Lama hingga saat ini adalah problem relasi birokrasi dengan politik. Relasinya berjalan tidak proporsional. Birokrasi tak pernah diposisikan sebagai “abdi Negara” atau “abdi masyarakat”, tapi selalu menjadi “abdi penguasa” atau bahasa yang lebih halus menjadi “abdi kekuasaan”. Reformasi birokrasi sempat digaungkan di awal reformasi, namun seperti halnya nasib reformasi birokrasi yang selalu hadir di awal-awal rezim baru politik berkuasa, selalu lenyap ditelan bumi. Masalah utamanya, reformasi birokrasi tidak diikuti oleh reformasi kelembagaan lainnya yang ada keterkaitannya dengan reformasi birokrasi, seperti reformasi system politik. Kalau reformasi birokrasi mau berjalan dengan baik, maka harus diikuti pula dengan reformasi system politik yang senafas dengan semangat reformasi birokrasi. Kalau tidak maka reformasi birokrasi hanya akan diwacanakan tapi tak akan pernah terwujud.

Kata kunci: reformasi birokrasi, reformasi sistem politik, “abdi negara”, dan “abdi penguasa”

ABSTRACT

One of the political problems in Indonesia since the Old Order era until now is the problem of bureaucratic relations with politics. The ratio goes disproportionately. Bureaucracy was never positioned as a “servant of the state” or “servant of the people”, but always a “servant of power”. Bureaucratic reform was echoed at the beginning of reform, but like the fate of bureaucratic reform that was always present at the beginning of the new political regime in power, always vanished in the earth. The main problem is that bureaucratic reform is not followed by other institutional reforms that are linked to bureaucratic reform, such as political system reform. If bureaucratic reform is to go well, it must be followed by political system reform which is in line with the spirit of bureaucratic reform. If not, then bureaucratic reform will only be discussed but it will never be realized.

Keywords: bureaucratic reform, political system reform, “servants of the state”, “servants of the ruling”

PENDAHULUAN

Kepemimpinan dalam suatu negara dihadirkan untuk mewujudkan kebaikan bersama (*public good, maslahat-i al-ammah*). Hal ini sejalan dengan *qaidah ushul: tasharraful imam alâ ra'iyati manûtun bi al-maslahat-i*, keberhasilan pemimpin diukur dari kemampuannya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mewujudkannya, maka negara memerlukan kehadiran birokrasi yang mampu menjalankan setiap kebijakan politik yang dibuat para pengambil kebijakan yang pelaksanaannya tentu diharapkan bisa berjalan efektif dan efisien. Dalam konteks tata kelola pemerintahan, peran birokrasi juga semestinya dapat mendorong terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

Dalam menjalankan fungsinya, birokrasi akan tergantung pada pengalaman sejarah yang melingkupinya. Negara yang pernah dijajah pasti awal terbentuknya memiliki corak birokrasi yang identik dengan negara yang pernah menjajahnya. Indonesia menjadi contoh. Birokrasi Indonesia adalah warisan kolonial Belanda. Dalam praktiknya, seperti halnya yang terjadi di era kolonial, keberadaan birokrasi di Indonesia juga dibangun untuk tujuan mengendalikan masyarakat. Birokrasi kemudian berubah fungsi dari yang seharusnya menjadi “abdi negara” berubah menjadi “abdi penguasa”. Perubahan fungsi ini tentu sejalan dengan kehendak politik yang mencoba dibangun Belanda, yaitu berusaha untuk mempertahankan kuasa atas tanah jajahannya.

Seperti tercatat dalam sejarah, Indonesia termasuk negara yang cukup lama dijajah oleh negara lain. Mula pertama adalah Negara Portugis, kemudian disusul Spanyol, Belanda, dan terakhir Jepang. Sebelum kedatangan para penjajah, sebagian besar wilayah menganut sistem kerajaan dan birokrasi yang berlaku juga birokrasi model kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan sepenuhnya di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan absolut. Rakyat diharuskan taat pada titah dan perintah raja. Berlaku prinsip “dengar” dan “taat” (*sami'na wa atha'na*) pada raja.

Sementara di era penjajahan Belanda, pelayanan masyarakat sejalan dengan tata

kelola pemerintahan yang dipakai pada masa itu. Kehadiran Belanda nyaris tak banyak memberikan perubahan pada perilaku birokrasi. Sebagai pendatang yang mencoba menguasai Nusantara, dengan cerdas Belanda menjalin relasi dengan pihak kerajaan. Motifnya tentu menanamkan pengaruh terhadap elit kerajaan. Masuknya Belanda di Nusantara telah menghadirkan dua model birokrasi. Di satu sisi Belanda telah mengenalkan model birokrasi Barat yang dikenal lebih modern. Sementara di sisi lain tetap berlangsung praktik model birokrasi kerajaan yang tradisional (Thoha, 2012).

Birokrasi tradisional ini sering disebut sebagai birokrasi paternalistic. Ada juga yang menyebutnya sebagai birokrasi patrimonial yang menempatkan raja sebagai *patron* dan rakyat sebagai *client*. Raja mempunyai wewenang penuh mengatur pembagian kehormatan, kemakmuran, dan kedudukan rakyat. Dalam sistem ini, masyarakat terbagi dalam dua strata, yaitu “abdi dalem” dan “wong cilik”. Oleh raja, “abdi dalem” diberi kewenangan untuk menarik pajak dan mengelola tanah kerajaan. (Setianto, 2010: 170-176). Di era kolonial, pembaruan birokrasi mencoba dilakukan. Meski begitu, pembaruan tak lebih hanya salah satu upaya Belanda untuk tetap tampil mendominasi dan memangkas sedikit demi sedikit peran birokrasi kerajaan. Kebijakan ini tentu menguntungkan Belanda. Sebaliknya, raja yang semula merupakan sentra kuasa kerajaan secara politik pengaruhnya mulai berkurang.

Meski terjadi pembaruan, secara substansial belum mampu mengubah corak birokrasi dalam menjalin relasi dengan masyarakat. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi tetap dominan. Pembuatan berbagai kebijakan publik tak pernah bergeser dari penggunaan pola *top-down*. Inisiatif dan peran birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi. Semua inisiatif kebijakan dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Unit-unit birokrasi di daerah secara hierarkis bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal Belanda (Hasan, 2012: 1076-1077).

Praktek birokrasi yang berlangsung di era kerajaan maupun kolonial ini tampil mendominasi di dalam birokrasi pasca

kemerdekaan, sejak Orde Lama hingga Reformasi. Secara politik, birokrasi tidak pernah diposisikan secara adil yang bertugas membantu pemerintah dalam arti sebenarnya, bukan pemerintah yang menjelma jadi penguasa politik. Dan besarnya *political influence* ini telah menjadikan birokrasi di Indonesia secara das sollen tak pernah bekerja secara proporsional sebagai abdi masyarakat. Bandul kerja birokrasi lebih condong menjadi “abdi penguasa” daripada “abdi masyarakat”. Potret birokrasi yang seperti ini sejak mula kerajaan hingga saat ini belum menunjukkan ke arah perubahan yang positif (Fakhrudin, 2012: 285-287). Birokrasi selalu dijadikan sebagai alat kekuasaan. Di era Orde Lama birokrasi mengalami pembelahan politik. Akibatnya, di internal birokrasi sendiri terjadi tarik menarik di antara kekuatan yang tengah berkuasa saat itu. Bukan hanya itu, kerja-kerja birokrasi juga dengan mudah dapat diatur oleh kekuatan politik yang tengah berkuasa. Wajah kebijakan birokrasi pun menjadi sarat kepentingan politik dari penguasa maupun partai politik yang berkuasa saat itu (Fakhrudin, 2012: 284).

Kondisi ini tak berbeda jauh dengan era Orde Baru. Bahkan tarikan politiknya lebih kuat. Birokrasi jadi “kekuatan politik”, sehingga dikenal istilah ABG: ABRI, Birokrasi, dan Golkar (Puspita, 2012: 30-34). Di era Reformasi, upaya depolitisasi birokrasi gencar dilakukan. Namun dalam perjalanannya, kooptasi terhadap birokrasi bukan berkurang, tapi bertambah. Birokrasi semakin terombang-ambing dan liar. Jika pada masa Orde Baru birokrasi harus monoloyalistik kepada Golkar, di era Reformasi “kepatuhan” bercabang, tergantung sang penguasa berasal dari partai apa. Kalau di suatu kabupaten, penguasanya berasal dari partai yang berbeda dengan penguasa di tingkat provinsi maupun pusat, posisi birokrasi akan cenderung bercabang. Dalam banyak kasus, kepatuhan birokrasi lebih kuat kepada bupati atau walikota, daripada kepada gubernur atau presiden.

Paparan di atas menggambarkan bahwa upaya untuk melakukan reformasi birokrasi telah dilakukan sejak Orde Lama hingga era Reformasi. Bahkan di awal era Reformasi marak kajian-kajian tentang perlunya reformasi birokrasi. Namun ada hal yang

kurang tepat untuk tidak mengatakan keliru yang dilakukan selama ini dalam melakukan reformasi birokrasi, yaitu seakan keberhasilan reformasi birokrasi *an sich* dengan menata ulang praktek birokrasi dari posisi “abdi penguasa” menjadi “abdi negara”. Seakan reformasi birokrasi bisa berhasil tanpa perlu melakukan reformasi di bidang lainnya.

Kegagalan reformasi birokrasi yang terjadi selama ini, karena di saat bersamaan tidak secara serius melakukan reformasi sistem politik. Tentu saja reformasi sistem politik yang dimaksud di sini bukan hanya mereformasi sistem pemilu dan sistem kepartaian, tapi juga reformasi yang dapat menopak dan memperkuat posisi birokrasi. Sebab apapun sistem politiknya, birokrasi yang akan menjadi garda terdepan dalam pelaksanaan produk dari reformasi sistem politik. Karenanya, betapapun seriusnya melakukan reformasi birokrasi kalau sistem politiknya masih membuka peluang untuk memposisikan birokrasi sebagai “abdi penguasa”, sampai kapan pun reformasi birokrasi tak akan pernah sukses.

Berangkat dari paparan di atas, tulisan ini mencoba membahas tentang reformasi birokrasi yang lebih utuh dan menyeluruh. Hal yang ditawarkan, bahwa reformasi birokrasi hanya akan berhasil dengan baik apabila secara bersamaan juga dilakukan reformasi sistem politik yang bersifat menyeluruh pula. Semangat reformasi sistem politiknya harus senafas dengan semangat reformasi birokrasi, yang mencoba mendudukan birokrasi secara proporsional, terutama dalam relasinya dengan politik.

Birokrasi dan Politik

Birokrasi dimengerti sebagai keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer, yang bertugas membantu pemerintah dan mereka menerima gaji dari pemerintah karena statusnya. Sementara Wrong sebagaimana dikutip Yudiatmaja (2015: 12) mengartikan birokrasi sebagai organisasi yang diangkat untuk mencapai satu tujuan tertentu dari berbagai tujuan, diorganisir secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas, menciptakan pembagian kerja yang jelas, peraturan-peraturan umum, karyawan dipilih

berdasarkan kompetensi (*merit system*), dan pekerjaan birokrat merupakan pekerjaan seumur hidup.

Berbicara tipe birokrasi yang ideal tak mungkin juga berpaling dari Max Weber, orang pertama yang meletakkan dasar-dasar dan karakteristik organisasi modern yang kemudian dikenal dengan birokrasi. Menurut Weber ada beberapa karakteristik yang harus dimiliki birokrasi, yaitu pembagian kerja yang jelas (*job descriptions*), adanya hierarki kewenangan, terdapat aturan-aturan formal yang mengatur tata relasi birokrasi, birokrasi bersifat impersonal, berlaku prinsip *the right man on the right job*, adanya penerapan jenjang karier pegawai yang jelas, dan terakhir, adanya pemisahan secara tegas antara kehidupan organisasi dan pribadi. (Yudiatmaja, 2015: 13).

Sementara mengkaji keterkaitan birokrasi dan politik, ada beberapa pendekatan teori yang bisa dijadikan pijakan. Karl D Jackson menyebut birokrasi di era Orde Lama dan Orde Baru sebagai *bureaucratic polity* (Purwoko, 2016: 519), di mana negara menjadi tempat menghimpun kekuasaan dan memarginalkan peran politik masyarakat. Peran presiden sangat dominan dalam mengatur segala kebijakan dari pusat hingga daerah. Birokrasi juga tampil sangat kuat. Pada masa Orde Baru bahkan terjadi hegemoni politik yang dikendalikan secara hegemonik oleh militer dan (Sekber) Golkar. Dua kekuatan ini telah menciptakan kehidupan politik yang jauh dari demokratis (Bourchier, 2015; Mietzner (2015). Masyarakat pun menjelma menjadi masyarakat birokratik. Lance Castle memberikan ciri masyarakat birokratik sebagai: Lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi; Lembaga politik lainnya, seperti parlemen, partai, dan interest group semuanya lemah, tidak mampu melakukan *balance* dan kontrol kepada birokrasi; dan massa di luar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, merupakan penyebab penting lemahnya peran partai, dan secara timbal balik menguatkan peranan birokrasi (Djafar, 2011: 328).

Hans-Dieter Ever dan Tilmen Schiel menyebut birokrasi masa Orde Baru sebagai model birokrasi Parkinson, yang identik dengan birokrasi yang “gemuk” dan struktur birokrasi

yang longgar. Birokrasi model ini menunjuk jumlah pegawai yang banyak dengan tugas-tugas yang begitu longgar (Nugraha, 2017: 55). Weber menyebutnya sebagai birokrasi patrimonial, di mana jabatan dan perilaku dalam hirarki birokrasi lebih didasarkan pada relasi familier, pribadi, dan “bapak-anak buah” (*patron client*) (Djakfar, 2011: 326). Dorodjatun Kuntjoro-Jakti menyebut birokrasi patrimonial serupa dengan lembaga perkawulaan, di mana patron itu juragan, dan klien itu kawula. Relasi gusti-kawula bersifat pribadi, implisit dianggap mengikat seluruh hidup, seumur hidup, dengan loyalitas primordial sebagai dasar pertalian relasi (Djakfar, 2011: 326). Birokrasi patrimonial ini telah melahirkan birokrasi nepotisme, yang lebih mengutamakan pendekatan kekerabatan dan persahabatan. Dalam lingkungan birokrasi yang seperti ini, korupsi dianggap sebagai hal yang wajar dan masyarakat pun permisif dalam menyikapi birokrasi yang korup ini.

Dalam bahasa lain, Azra menyebutnya sebagai demokrasi kolusif (*The Economist*, 2010). Demokrasi ini digunakan untuk menggambarkan perkembangan demokrasi di Indonesia, yang mengacu pada perilaku politik pemerintah yang lebih memilih ko-opsi dan konsensus daripada kompetisi secara *fair*. Demokrasi kolusif terlihat dalam pengaturan keseimbangan yang hati-hati dalam kabinet, ketiadaan oposisi di parlemen, dan relasi *promiscuous* di dalam aliansi-aliansi politik. Hasilnya, aliansi politik sangat tidak stabil karena partai politik-partai politik terus membentuk aliansi, menyinggalkan aliansi, dan membuat aliansi baru berdasarkan pertimbangan jangka pendek yang nyaris kosong dari komitmen ideologis dan kepentingan konstituen.

Dengan demikian, demokrasi kolusif termasuk salah satu bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme. Secara konvensional, istilah kolusi lebih terkait “persekutuan gelap” yang merugikan negara dan publik. Demokrasi kolusif juga merugikan pertumbuhan demokrasi dan kepentingan publik karena politik sebagian besarnya tetap merupakan kolusi di antara elite politik, baik di tingkat nasional maupun lokal. Di tingkat lokal, demokrasi kolusif menghasilkan oligarki politik yang hampir tidak memberikan ruang

bagi partisipasi politik rakyat secara signifikan guna perbaikan kehidupan mereka. Sebaliknya, rakyat hanya diperlukan untuk mencapai agenda politik kolusif di antara para elite politik. Kepentingan rakyat hanya menjadi *lips-service* dan simbolik belaka.

Relasi Birokrasi dan Politik

1. Era Orde Lama

Berakhirnya masa kolonial membawa persoalan tersendiri bagi birokrasi. Pertama, terkait penempatan pegawai yang punya andil besar dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia, tapi kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang mencukupi. Kedua, berkenaan dengan penempatan pegawai yang telah bekerja pada Belanda yang memiliki keahlian, tapi dianggap berkhianat pada NKRI. Ketiga, pergantian kabinet yang sering terjadi telah menyebabkan terpolarisasinya birokrasi. Kinerja birokrasi sangat ditentukan oleh kekuatan politik yang berkuasa.

Dampaknya, terjadi persaingan dan sistem kerja yang tak sehat dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Birokrasi tak dapat melaksanakan kebijakan atau program karena sering terjadi pergantian pejabat dari partai yang memenangkan pemilu. Setiap pejabat baru selalu menerapkan kebijakan yang berbeda dari pendahulunya yang berasal dari partai yang berbeda. Pengangkatan dan penempatan pegawai tak memakai sistem merit, tapi lebih didasarkan pada pertimbangan loyalitas terhadap partainya.

Kekuatan politik saat itu dikendalikan oleh Soekarno dan ditopang militer, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Komunis Indonesia. Terjadi kontrol terhadap rakyat yang kritis dan dianggap membahayakan, dibentuk perkumpulan-perkumpulan berbasis profesi atau lainnya yang bertujuan penampung aspirasi mereka (Al-Barbasy, 2018). Birokrasi juga terjebak pada politik dukung mendukung. Pegawai negeri dibebaskan terlibat di dalam partai politik, baik sebatas menjadi anggota atau pengurus. Pertimbangannya, seperti warga negara lainnya, pegawai negeri pun memiliki hak politik yang sama. Konsekuensinya, birokrasi menjadi terkerangkeng dalam pusaran kepentingan penguasa dan partai-

partai politik yang berkuasa (Daniarsyah, 2015: 89-90). Konsekuensinya, birokrasi tak lepas dari kepentingan partai-partai. Hal ini tentu berimplikasi terhadap kinerja birokrasi yang tidak efisien dan tidak efektif dan sarat dengan kepentingan partai-partai (Martini, 2010: 207).

2. Era Orde Baru

Pada awal kuasanya, Orde Baru berpandangan bahwa birokrasi harus dihindarkan dari politik dukung mendukung, harus netral politik. Pandangan ini diwujudkan lewat kebijakan Kepmendagri Nomor 12 Tahun 1969 tentang pelarangan pegawai dalam negeri terlibat aktif dalam partai dan PP Nomor 6 Tahun 1970 tentang kewajiban pegawai negeri memiliki monoloyalitas kepada pemerintah. Penguasa Orde Baru sadar bahwa birokrasi adalah perangkat penting dalam upaya modernisasi, karenanya sejak awal mencoba menata birokrasi lewat beragam upaya birokratisasi dengan tujuan: penumbuhan aparat negara yang kuat secara kuantitatif; dan penambahan pengawasan yang birokratis. Hasilnya, birokrasi membentuk dirinya sebagai alat negara sekaligus memiliki kekuasaan kuantitatif yang besar. Penumbuhan aparat negara yang kuat secara kuantitatif itu terlihat dengan peningkatan jumlah pegawai negeri.

Penguasaan birokrasi sebagai alat negara juga dilakukan dengan keharusan para pegawai negeri menjadi anggota Golkar. Dalam kaitan ini, birokrasi telah menjadi aparat negara yang digunakan untuk tujuan-tujuan kekuasaan. Dengan tidak adanya kontrol yang seimbang, sebagai akibat dari penguasaan total atas kehidupan bernegara, Orde Baru berhasil memanipulasi birokrasi untuk melayani kepentingan kuasanya. Relasi ini oleh James Scott, sebagaimana dikutip Firnas (2016: 168-169) disebut *patronclient relationship*, di mana relasi didasarkan antara patron dan klien.

Pada akhirnya, rejim Orde Baru pun sama seperti rezim Orde Lama yang tak mampu memposisikan birokrasi secara proporsional dan profesional dengan menempatkannya sebagai "abdi negara". Bahkan prakteknya jauh lebih parah. Birokrasi sepenuhnya dijadikan sebagai instrument kekuasaan untuk menggalang dukungan politik masyarakat.

Berger (Gaus, 2017: 658-669) mengilustrasikan awal kekuasaan Orde Baru:

Illustration the history of the rise of the New Order regime of Soeharto's rule in which the process of revision of classical modernization theory, which projected an image of transition from the tradition of primordial society (ethnicity, religion, and loyalty to region) to modern society took root. One manifestation of the revision of the classical modernization theory was the rise of patrimonialism (the legacy of post-and precolonial era of Javanese Empires) toward the process of "politics-of-order". The characteristic of this politics-of-order was marked by the stringent role of military in administrative roles and technical skills to facilitate political and economic modernization.

Birokrasi masa Orde Baru hampir-hampir tak terbantah telah menjadi instrumen politik yang paling berkuasa, memiliki kewenangan, kekuatan, dan klaim yang hampir tak terbatas sebagai salah satu penyokong kuasa Orde Baru. Nyaris tak ada satu ruang kehidupan pun yang tidak bisa diacak-acak oleh birokrasi. Perumpamaan ini tak berlebihan. Kenyataan menunjukkan bahwa hampir tidak ada satu pun ruang kehidupan yang benar-benar bebas dari pengaruh birokrasi.

3. Era Reformasi

Lengsernya Orde Baru lewat gerakan reformasi 1998, oleh Chalmers dan Hadiz disebut telah memungkinkan terjadinya transisi ke era baru di bawah kepemimpinan masyarakat demokratis baru (Gaus et al. 2017: 661). Lengsernya Orde Baru menjadi momentum untuk mereformasi birokrasi. Keluar UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang melarang PNS terlibat kampanye dan mendukung partai. Kesadaran pentingnya netralitas birokrasi juga mendapat respon positif dari Habibie dengan keluarnya PP Nomor 5 Tahun 1999, yang menekankan netralitas PNS dari partai. Pemerintah juga mengeluarkan beberapa peraturan, di antaranya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU

Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Publik berharap bahwa terjadinya Reformasi akan diikuti dengan perubahan besar terkait perubahan struktur, kultur, dan paradigma birokrasi. Namun harapan tersebut tak terwujud. Kecenderungan birokrasi yang tak netral politik belum hilang sepenuhnya dari kultur birokrasi di Indonesia. Birokrasi yang seharusnya apolitis, faktanya masih dijadikan alat kekuasaan bagi kepentingan-kepentingan politik tertentu. Budaya politik terkait relasi birokrasi dan politik sejak era kerajaan dan kolonial ternyata masih sulit dilepaskan dari perilaku aparat birokrasi. Kepentingan partai masih saja mengintervensi birokrasi. Implikasinya, rakyat menjadi pihak yang dirugikan. Kultur kekuasaan politik yang dominan membawa dampak pada abainya fungsi pelayanan birokrasi sebagai abdi rakyat. Akibat lainnya, inefisiensi birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik masih terjadi, kelambanan dan kebocoran anggaran juga terjadi. Birokrasi tetap dengan mudah dimanfaatkan dan terkooptasi oleh kekuatan politik.

Reformasi Kebijakan Politik

Mendasarkan pada relasi birokrasi dengan politik sejak Orde Baru sampai era Reformasi, menyiratkan posisi birokrasi yang berada di persimpangan jalan. Birokrasi yang seharusnya menjadi "abdi negara", dalam sejarah panjangnya justru menjadi "abdi penguasa". Lalu di tengah persimpangan tersebut, bagaimana seharusnya posisi birokrasi? Jawabnya tentu tegas bahwa birokrasi harus berada dan berjalan di atas rel yang benar, yaitu sebagai aparat yang bertugas membantu dalam menjalankan roda pemerintahan. Relasinya dengan politik juga harus dilakukan secara proporsional dan profesional. Untuk menegaskan posisinya ini, dibutuhkan beberapa kebijakan yang semestinya dijalankan secara serius untuk terwujudnya birokrasi yang proporsional dalam memposisikan politik. Selain reformasi birokrasi, kebijakan penting lainnya yaitu reformasi sistem politik penting juga untuk dilakukan.

Reformasi Birokrasi

Berangkat dari pengalaman 70 tahun lebih Indonesia merdeka, dapat digambarkan bahwa

terdapat tiga tipologi politisasi birokrasi. Pertama, politisasi terbuka, di mana upaya-upaya politisasi dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang ditutup-tutupi. Periode Demokrasi Parlementer menjadi contoh, di mana para pemimpin partai bersaing berebut posisi menteri yang langsung memimpin kementerian. Setelah menduduki kursi kementerian, sang menteri berusaha memperlihatkan kepemimpinan dan kebijakannya dengan maksud agar pegawai di kementerian tersebut tertarik masuk dan menjadi anggota partainya. Dengan kondisi ini, tak heran bila didapati beberapa kementerian menjadi basis atau didominasi oleh suatu partai tertentu. Kedua, politisasi setengah terbuka, berlangsung di era Demokrasi Terpimpin. Politisasi birokrasi diperuntukkan bagi parpol pendukung Nasakom. Ketiga, politisasi tertutup, berlangsung pada masa Orde Baru. Mulai dari tingkat pusat (presiden) sampai ke tingkat desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semua wajib menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar. Akibat politisasi birokrasi, birokrasi mengalami gangguan konsentrasi, sementara pada saat yang sama gagal melayani masyarakat sesuai misi utama birokrasi.

“Rupture of bureaucratic concentration caused circulation regional head once every five years. Those who rely on the dominant incumbent candidates are often disoriented in the competition when they lost the next election. On the other hand the politicization of the bureaucracy to create a relationship between the executive and legislative experience serious dynamic tension if not continuous.” (Agus Dwiyanto, 2011).

Berangkat dari tiga tipologi politisasi birokrasi, tantangan reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya mencakup tiga hal, pertama, faktor internal, termasuk ketakmampuan birokrasi untuk mengubah dirinya menjadi lebih baik. Kedua, faktor eksternal terkait intervensi politik yang membuat birokrasi kehilangan konsentrasi dalam menjalankan fungsi layanan. Dan Ketiga, faktor keraguan publik terhadap efektivitas kebijakan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh birokrasi (Labolo, Indrayani, 2017: 35-38;).

Agar reformasi birokrasi berjalan baik, seperti dinyatakan Jennings, *positioning* birokrasi harus berada pada posisi menjalankan konstitusi tanpa mengunggulkan kalangan tertentu dalam masyarakat. Fakta bahwa sistem pemerintahan, partisipasi politik, kebebasan berpikir, dan berperilaku orang sangat beragam, membuat birokrasi selalu dihadapkan pada perilaku dan keinginan yang berbeda. Namun, karena konstitusi yang netral, birokrasi juga harus netral (Jennings, 2011).

Sementara Eko Prasjojo (2006: 301-303) menyebut tiga hal yang harus dilakukan sebagai prasyarat reformasi birokrasi. Pertama, komitmen dan *national leadership*. Reformasi birokrasi harus bermula dari visi dan komitmen pemimpin di negeri ini. Pemimpin harus menjadi kekuatan gerakan tentang pentingnya mereposisi dan merevitalisasi administrasi negara. Penting juga komitmen untuk memodernisasi birokrasi dan menegakkan hukum atas pelanggaran yang terjadi di lingkup birokrasi. Kedua, dekooptasi dan netralitas birokrasi oleh kekuatan politik. Saat ini birokrasi masih terkooptasi dan terintervensi oleh kekuatan politik. Reformasi birokrasi bukan sekadar perubahan struktur dan reposisi birokrasi, tapi juga meliputi perubahan sistem politik secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya birokrat dan masyarakat, serta perubahan *mindset* dan komitmen pemerintah serta partai politik. Harus ada kejelasan batas antara pejabat karir dan pejabat politik. Ketiga, profesionalisme birokrasi. Perlu adanya penataan menyeluruh terkait sistem kepegawaian dan penguatan peran masyarakat dalam kontrol pelaksanaan pemerintahan.

Penting juga dilakukan langkah-langkah strategis dalam mereformasi birokrasi. Pertama, lingkup kebijakan, harus diciptakan beragam kebijakan yang dapat memaksa agar birokrasi lebih berorientasi pada pelayanan masyarakat. Kedua, lingkup organisasional, perlu adanya perbaikan proses rekrutmen yang berbasis kompetensi, pendidikan, dan latihan yang sensitif terhadap kepentingan masyarakat. Ketiga, lingkup operasional, dilakukan perbaikan melalui peningkatan *service quality* yang meliputi *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty* (Tjiptono, Chandra, 2011).

Langkah-langkah strategis di atas senafas dengan reformasi birokrasi yang dilakukan sejak awal reformasi. Misalnya seperti tertuang dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Dalam pasal 3 misalnya diatur tentang pelayanan profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Juga diatur tentang keharusan pegawai negeri bersikap netral terhadap semua kekuatan dan partai politik serta tidak bertindak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Disayangkan kebijakan normatif tersebut tetap saja gagal menempatkan birokrasi pada *maqam*-nya secara proporsional dan profesional. Politisasi terhadap birokrasi tetap saja terjadi dan dilakukan oleh kekuatan politik yang tengah berkuasa. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan politisasi birokrasi tetap terjadi. Pertama, sikap politisi yang tak pernah mau bergeser menjadi negarawan. Sering ditemukan bahwa penyebab keterlibatan birokrasi dalam politik justru karena ulah politisi yang tak profesional yang tengah menjabat sebagai presiden, gubernur atau bupati/walikota. Kedua, budaya *patron-client* yang masih cukup kuat dalam birokrasi mengakibatkan tetap kuatnya keinginan para oknum birokrasi untuk memberikan pelayanan terbaik kepada atasannya, termasuk “pelayanan politik”. Tentu saja pelayanan ini diberikan sambil berharap bila kelak atasannya terpilih kembali, akan naik posisi atau setidaknya jabatannya di birokrasi tetap aman.

Ketiga, fanatisme personal terhadap kandidat atau partai politik. Pegawai negeri yang mempunyai hak pilih seringkali menggunakan hak pilihnya menonjolkan fanatisme berlebihan dan dibawa di lingkungan kerjanya. Keempat, politisasi birokrasi terjadi karena lemahnya sikap atasan dalam menindak bawahannya yang terlibat dalam politik praktis. Kelima, lemahnya proses penegakan hukum terhadap pegawai negeri yang melakukan pelanggaran pemilu menjadikan kasus politisasi birokrasi selalu terjadi.

Selain kelima hal di atas, penting juga melakukan penguatan etika di lingkup

birokrasi. Etika di sini tentu dimaknai secara luas terkait dengan nilai-nilai ideal yang seharusnya dijadikan dasar pijakan dalam penyelenggaraan urusan publik, misalnya integritas, akuntabel, responsif, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), netral, dan tidak diskriminatif. Kalangan birokrat harus menjadikan nilai-nilai ideal ini sebagai tameng atau filter dalam menjalankan tugas yang berkenaan dengan kebirokrasian.

Kalau tawaran di atas dijalankan dengan baik dalam mereformasi birokrasi, maka posisi birokrasi sebagai “abdi negara” akan terjaga dengan baik dari godaan politik. Birokrasi tidak akan mudah untuk ditarik masuk ke gelanggang politik. Idealnya birokrasi memang terlepas dari semua kepentingan politik. Namun, pada kenyataannya birokrat saat ini memiliki keterkaitan yang erat dengan kepentingan politik (Haning, 2015).

Reformasi Sistem Politik

Selain reformasi birokrasi, mendesak dibuat kebijakan yang dapat mendukung reformasi birokrasi. Kebijakan yang dinilai mendesak adalah perlunya melakukan reformasi sistem politik. Masalah yang terjadi pada birokrasi bukan *ansich* yang melekat pada birokrasi, tapi juga timbul dan terkait dengan aspek lainnya. Maka tidak cukup hanya mereformasi birokrasi, tapi penting juga mereformasi aspek lainnya yang terkait dengan birokrasi, di antaranya, perlunya reformasi sistem politik, terutama reformasi sistem kepartaian, sistem pemilu, pilpres maupun pilkada, yang terbukti telah menyeret-nyeret posisi birokrasi.

Setidaknya ada dua persoalan mendasar yang mendesak direformasi. Pertama, pembiayaan partai yang proporsional. Tentu ada alasannya, yaitu aliran dan distribusi dana politik secara langsung akan mempengaruhi kesetaraan dalam pemilihan; dana yang berasal dari donator individu dan/atau kelompok kepentingan seringkali tidak terdistribusi secara merata; bantuan keuangan negara secara langsung dapat memperkuat otonomi politisi, mencegah korupsi serta meningkatkan transparansi keuangan partai; bantuan keuangan pada partai dapat menciptakan kesetaraan dan peluang yang sama antarpartai terutama dalam proses pemilihan umum.

Argument lain yang meniscayakan dukungan pembiayaan partai, pertama, partai merupakan salah satu institusi demokrasi yang penting dan strategis karena memiliki fungsi, tugas, dan tanggung jawab melakukan rekrutmen politik, baik melalui mekanisme elektoral maupun mekanisme nonelektoral. Kedua, demokrasi yang terkonsolidasi membutuhkan partai yang juga solid dan sehat secara organisasi, demokratis secara internal, berintegritas, dan terinstitusionalisasi. Ketiga, pembiayaan partai oleh negara secara signifikan diperlukan untuk mengambil alih kepemilikan sekaligus kepemimpinan partai dari “pemilik uang”, sehingga ke depan partai benar-benar menjadi badan hukum publik yang dimiliki para anggota dan dipimpin secara demokratis oleh anggota sebagaimana semangat UU Partai Politik yang tak pernah terwujud dalam realitas politik (kpk.go.id., 2019).

Sesuai UU Nomor 2 Tahun 2001 Pasal 34 disebutkan: Pasal 1. Keuangan Partai Politik bersumber dari: a. iuran anggota; b. sumbangan yang sah menurut hukum; dan c. bantuan keuangan dari APBN/APBD. Pasal 2. Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. Pasal 3. Bantuan keuangan dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR, DPR Provinsi, dan DPR Kab./Kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.

Pelaksanaan atas ketentuan di atas diturunkan dalam bentuk PP. Nomor 51 Tahun 2001, di mana pemerintah menetapkan harga setiap suara Rp 1.000,- sehingga jumlah uang APBN yang diterima oleh setiap partai dikalikan jumlah suara yang diraihnya dalam pemilu DPR dengan Rp 1.000,-. Sementara harga suara pemilu DPR Provinsi dan DPR Kab./Kota disesuaikan dengan PP Nomor 1 Tahun 2018 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik. Partai yang memiliki kursi di DPR Provinsi dapat bantuan Rp. 1.200,- per suara, dan DPR Kab./Kota mendapat bantuan Rp. 1.500,- per suara.

Dana sekecil itu, ternyata sesuai Pasal 4 hanya diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai dan masyarakat.

Pendidikan Politik ini terkait dengan empat pilar berbangsa dan bernegara, pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik, dan pengkaderan anggota partai secara berjenjang dan berkelanjutan. Padahal anggaran terbesar partai justru diperuntukan untuk konsolidasi partai, perhelatan politik lima tahunan berupa muktamar/kongres/munas sampai musyawarah ranting. Selain tentunya pelaksanaan pemilu, pilgub, dan pilkada yang juga membutuhkan banyak anggaran.

Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja sama dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia pernah membuat simulasi anggaran pembiayaan untuk partai yang terbilang cukup ideal. Dari simulasi tersebut keluarlah angka sebagai berikut:

Tahun	Jumlah
I	2,138,484,763,035
II	2,245,409,001,187
III	2,357,679,451,247
IV	2,475,563,423,809
V	2,599,341,594,999
Jumlah	11,816,478,234,277

Belum lama, tepatnya November 2019, Pemerintah membuat sebuah kebijakan terkait anggaran partai politik. Pemerintah siap mengucurkan bantuan keuangan bagi partai yang bersumber dari APBN mencapai sekitar Rp. 6 triliun per tahun. Bantuan ini baru akan direalisasikan tahun 2023. Tapi terlepas apapun, jumlah anggaran ini termasuk lompatan bagus untuk menopang kemandirian partai politik, meminimalisir *money politics*, dan tentu saja mensupport semangat mereformasi birokrasi. Anggaran sebesar itu akan memutus atau setidaknya mengurangi ketergantungan anggaran partai politik dari APBN ataupun APBD yang sering dilakukan sembunyi-sembunyi, menjadikan BUMN sebagai sapi perahan atau “menguras” anggaran suatu kementerian tertentu yang kebetulan menterinya berasal dari partai politik tertentu.

Kedua, model pemilihan presiden, gubernur, dan bupati/walikota memakai model pemilihan langsung. Model ini terbukti sangat

mengganggu netralitas birokrasi. Terdapat banyak kasus yang dapat dijadikan contoh yang dalam prakteknya sering ditemukan pegawai yang tidak netral. Seperti pergantian pejabat eselon I dan II yang memiliki afiliasi atau mencari afiliasi politik kepada dan dengan menteri tertentu. Dalam penganggaran disisipkan kegiatan yang membawa misi dari partai politik di mana menteri tersebut bernaung. Di banyak daerah bahkan lebih demonstratif lagi. Didapati banyak kasus di mana pegawai negeri yang sudah lama bekerja dengan *incumbent* berusaha mendukung walau tidak terang-terangan kepada pejabat *incumbent* agar bisa terpilih kembali dan yang bersangkutan bisa mempertahankan jabatan lamanya atau mendapatkan jabatan yang baru (Daniarsyah, 2015: 91-93). Ada juga banyak pegawai negeri yang dihadapkan pada pilihan sulit. Kalau tidak mendukung *incumbent*, pilihannya dimutasi ke tempat kerja yang jauh dari tempat tinggal. Namun kalau mendukungnya, sikap ini tentu bertentangan dengan semangat melakukan reformasi birokrasi yang menuntut birokrasi harus netral politik.

Kalau menginginkan reformasi birokrasi berjalan dengan baik, maka mengembalikan pemilihan presiden kembali dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tentu dalam kapasitas sebagai lembaga tertinggi negara, rasanya harus menjadi pilihan kebijakan yang *urgent* melakukan reformasi system politik. Sementara Gubernur biarlah menjadi hak presiden untuk mengangkatnya, tentu setelah “melucuti” peran besar politik seorang gubernur. Bupati/walikota masih dimungkinkan untuk dipilih secara langsung, namun dengan persyaratan yang lebih ketat lagi dan harus bisa memastikan bahwa reformasi sistem pilkada mampu menghasilkan produk kepala daerah yang lebih bermutu atau bahkan unggul.

KESIMPULAN

Perjalanan kehidupan birokrasi di Indonesia selalu dipengaruhi oleh kondisi sebelumnya. Budaya birokrasi yang telah ditanamkan sejak jaman kerajaan dan kolonial berakar kuat hingga saat ini. Paradigma yang dibangun dalam birokrasi cenderung untuk kepentingan kekuasaan. Posisi birokrasi yang seharusnya

menjadi “abdi negara”, “abdi masyarakat” praktis tak sesuai harapan. Birokrasi dalam praktiknya justru menjadi tangan panjang kekuasaan. Menjadi “abdi penguasa”.

Dalam relasinya dengan politik, sejak era kekuasaan politik Orde Lama hingga era Reformasi, birokrasi selalu menjadi alat politik yang efektif dalam upaya melanggengkan kekuasaan. Di era Orde Lama, birokrasi mengalami fragmentasi politik, di mana oknum-oknum birokrat –yang semestinya memahami dengan baik posisi birokrasi sebagai “abdi negara”– tak sungkan untuk secara eksplisit menyatakan dukungan ke salah satu kekuatan atau partai politik yang ada saat itu. Pada era Orde Baru, birokrasi secara terang-terangan mendukung pemerintah dan menjadi bagian yang secara faktual dan eksplisit juga mendukung Golkar. Padahal terdapat beragam kebijakan yang mengharuskan birokrasi bersikap netral terhadap kekuatan politik, terlebih terhadap partai politik. Hal serupa juga masih terjadi di era reformasi. Dalam banyak kasus perhelatan politik, terlebih dalam pilkada, masih dapat dengan mudah menyaksikan keterlibatan aparat birokrat dalam politik dukung mendukung terhadap kandidat politik tertentu. Kebanyakan para birokrat ini mendukung petahana (*incumbent*) yang dalam konteks relasi patron dan clien maupun kepentingan politik para birokrat ini dinilai lebih memungkinkan untuk didukungnya.

Mata rantai politisasi birokrasi harus diputus. Tawarannya, bukan hanya perlunya melakukan reformasi birokrasi, tapi penting dan mendesak pula untuk melakukan reformasi sistem politik, terutama dalam hal reformasi sistem kepartaian, pemilihan presiden, dan pilkada menjadi keniscayaan kalau kita ingin menempatkan birokrasi secara proporsional dan profesional. Dua hal ini harus dilakukan secara serius. Tak bisa salah satunya menonjol dan serius dijalankan, sementara satu lainnya dibelakangkan karena dinilai tidak penting.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Barbasy, Ma'mun Murod. (2018). Politik Perda Syariat: Dialektika Islam dan Pancasila di Indonesia, Yogyakarta: Suara Muhammadiyah.

- Bourchier, David. (2015). *Illiberal Democracy in Indonesia: The ideology of the family state*, London and New York: Routledge.
- Daniarsyah, Dida. (2015). *Bureaucratic Political and Neutrality of Bureaucracy in Indonesia*. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*. Volume V Nomor 2 Desember.
- Djakfar, Wahyudi. (2011). *Deducting Bureaucracy Legacy of The Past, Creating a Free Corruption Demorcation*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 8 Nomor 2 Juni.
- Dwiyanto, Agus. (2011). *Bureaucracy Reform*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fakhruddin, M. Anas. (2012). *Model Hubungan Antara Birokrasi dan Politisi di Indonesia*. *Jurnal Review Politik*, Volume 02, Nomor 02, Desember.
- Firnas, M. Adian. (2016). *Politik dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi*. *Jurnal Review Politik* Volume 06, Nomor 01, Juni.
- Gaus, Nurdiana et al. (2017). *State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview*. *International Journal of Public Administration*, Volume 40, Nomor 8.
- Haning, Mohammad Thahir. (2015). *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Ilmu Giri.
- Hasan, M. Nur. (2012). *Corak Budaya Birokrasi pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda Hingga di Era Desentralisasi dalam Pelayanan Publik*. *Jurnal Hukum*, Volume XXVIII, Nomor 2, Desember.
- Jennings, Ian. (2011). *Against State Neutrality Raz, Rawls, and Philosophical Perfectionism*. Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften.
- Labolo, Muhadam, Etin Indrayani. (2017). *Bureaucratic Reform and the Challenge of Good Governance Implementation in Indonesia*. *Journal of Asian Review of Public Affairs and Policy*, Volume 2 Nomor 4, Desember.
- Majalah *The Economist*, 23 Oktober 2010.
- Martini, Rina. (2010). *Politisasi Birokrasi di Indonesia*, *Politika*, Volume 1, Nomor 7.
- Mietzner, Marcus. (2015). *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*, Singapore: NUS Press and Nias Press.
- Nugraha, Fajar Kuala. (2017). *Model Birokrasi Parkinson Dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)*. *Jurnal Transformative*, Volume 3, Nomor 1, Maret.
- Prasojo, Eko. (2006). *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis*. *Jurnal Bisnis & Birokrasi* Vol.XIV/Nomor 1. Jakarta : FISIP UI.
- Purwoko, Bambang. (2016). *Bureaucracy and the Politics of Identity: A Study on the Influence of Ethnicity on the Bureaucrat Recruitment Process in Sorong Selatan Regency, West Papua, Indonesia*. *Journal of Government & Politics*. Volume 7 Nomor 4 November
- Puspita, Nia Endra. (2012). Strategi Politik dan Kemenangan Golkar di Semarang pada Pemilu 1971. Journal of Indonesian History, Volume 1 (1).*
- Setianto, Yudi. (2010). *Birokrasi Tradisional di Jawa dalam Perspektif Sejarah*. *Paramita*, Volume 20, Nomor 2, Juli.
- Thoha, Miftah. (2012). *Government Bureaucracy and the Power in Indonesia (Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia)*. Suraji (ed.). Yogyakarta: Matapena Institute.
- Tjiptono, Fandy & Chandra, Gregorius. (2011). *Service, Quality & Satisfaction*. Edisi 3. Yogyakarta: Andi.
- Yudiatmaja, Wayu Eko. (2015). *Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia*. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. Volume 3 Nomor 1 Juni.