

MENJAUHI BUDAYA BIROKRASI BERWATAK TRADISIONAL

*Andi Ali Said Akbar, S.IP., MA**

ABSTRACT

This article will build an argument that the appearance of the bureaucratic apparatus which is very easy to practical political involvement, collusion, corruption and nepotism, not just a symptom of mental damage to the individual body but rather a mirror of government bureaucracy cultural mutation traditionalist character of aristocracy, politicians and corporate governance into the modern. First, the aristocratic culture of bureaucracy become the seedbed of power-managed hereditary kinship-based culture. Second, the political culture. Bureaucracy does not become a public servant but a political machine tradisonalnya succession due to the position as a social elite and technocrats modernnya position of authority. Third, the corporate culture. Bureaucracy appears as a corporation as a form of political incentives to material interests. Construction of this bureaucratic culture could not be amputated just "oknumisasi" method. Reinstitusionalisasi bureaucracy should be started the Constitutional aspect, institutions, education, operationalization to strengthening public access to and control of the governmental process. This framework will be able to create an effective bureaucracy, responsible and constructive way to democratization.

Keywords: Cultural Bureaucracy, Aristocracy, Politicians, Corporations, Reinstitusionalisasi, Democratization.

ABSTRACK :

Tulisan ini hendak membangun argumen bahwa penampilan aparat birokrasi yang sangat mudah terlibat politik praktis, Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) bukan sekedar gejala kerusakan mental orang per orang ditubuh pemerintahan melainkan cermin mutasi budaya birokrasi tradisional berwatak aristokrasi, politisi dan korporasi kedalam pemerintahan modern. Pertama, Budaya aristokratis yakni birokrasi menjadi tempat persemaian kekuasaan turun temurun yang dikelola berbasis budaya kekeluargaan. Kedua, Budaya politis. Birokrasi tidak menjadi pelayan public melainkan mesin politik suksesi akibat posisi tradisonalnya sebagai elit social dan posisi modernnya teknokrat penguasa. Ketiga, budaya korporasi. Birokrasi tampil sebagai korporasi sebagai bentuk insentif politik hingga kepentingan materil. Konstruksi budaya birokrasi ini tidak bisa diamputasi hanya dengan metode oknumisasi. Seharusnya dilakukan reinstitusionalisasi birokrasi mulai aspek Konstitusi, institusi, pendidikan, operasionalisasi hingga penguatan akses dan control public pada proses pemerintahan. Kerangka ini akan mampu memunculkan birokrasi yang efektif, bertanggungjawab dan konstruktif bagi demokratisasi.

Kata Kunci : Budaya Birokrasi, Aristokrasi, Politisi, Korporasi, Reinstitusionalisasi, Demokratisasi.

Pengantar

Setiap kali menjelang suksesi politik baik di level local hingga nasional kita senantiasa disugahi wejangan dan jaminan bahwa PNS tidak akan dan tidak boleh ikut politik praktis. Mereka harus menjaga netralitasnya sebagai teknokrat pelayan public yang azas kerjanya tidak memiliki relevansi sedikitpun dengan politik kandidasi pemerintahan.¹ Anehnya, aturan dan wejangan ini selalu disertai dengan kosakata-kosakata berbau ancaman seolah memberi isyarat dan syak wasangka bahwa regulasi, wejangan tanpa ancaman berarti omong kosong belaka karena pada prakteknya kian banyak dan kian terorganisir modus operandi keterlibatan birokrasi dalam politik.²

Dalam perjalanannya semakin desentralisasi dan demokratisasi digulirkan di negara ini maka semakin menjamur pula gejala pemiskinan dan pembiaran rakyat digantikan warta kolusi, korupsi dan nepotisme yang sebagian besar dilakukan berjamaah oleh oknum BPK (Birokrasi, Politisi dan Korporasi). Isyarat kecurigaan ini semakin menjadi-jadi ketika tiap ancaman hanya pelengkap psikologi komunikasi politik semata, agar kita percaya bahwa statement profesionalisme itu serius adanya. Karena selepas ancaman ini maka ceremony politik yang terjadi adalah sirkulasi pergantian pejabat teras birokrasi secara mendadak menjelang detik-detik suksesi politik. Untuk mengenjot kinerjakah? untuk penyegaran organisasikah? Untuk penyesuaian kompetensikah? Menjadi hambar karena pertanyaan itu bisa

*Dosen Ilmu Politik Fisip Unsoed, Purwokerto, Jawa Tengah.

¹ Undang-Undang Netralitas politik birokrasi agar tidak terpengaruh politik praktis diatur dalam UU No. 43/1999 Tentang Pegawai Negeri dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 dan 12 Tahun 1999 agar PNS tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.

² Efek tak terhindarkan ketika Negara mengenal demokrasi adalah kehadiran partai politik dalam birokrasi pemerintah sebagai arena *decision making public policy*. Dengan demikian birokrasi pemerintah itu tidak hanya didominasi oleh pejabat-pejabat birokrasi saja yang meniti karir didalamnya, melainkan ada pula bagian-bagian lain yang ditempati pejabat politik. Lihat: Prof. Dr. Miftah Toha, MPA. "Birokrasi dan Politik di Indonesia" PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007. Hal. V

dijawab seraca normative oleh penguasa. Namun, tidak bisa menjawab kenapa ini terjadi serba mendadak, kok baru sekarang?.³ Skenario selanjutnya ditandai kian ramainya korporasi merajai geliat ekonomi masyarakat lokal. Pemerintahan menjelma layaknya Leviathan tak terkalahkan. Alih-alih ingin menyakinkan malah kian menyempurnakan drama pertopengan suksesi budaya tradisional birokrasi bersama politisi dan korporasi.

Birokrasi Sebagai Raja Tradisional

Sepertinya kita harus banyak beranjak dari titik pijak awal *mindset* kepercayaan umum yang mengesankan bahwa birokrasi semata-mata pekerja administratif dan tekhnokratis dari organisasi kekuasaan. Elaborasi yang memungkinkan adalah memberanikan diri menyusuri jatidiri birokrasi kita jauh melampaui teori-teori administrasi semata.⁴ Fenomena politik praktis birokrasi dengan politisi memberikan persemaian setting awal bahwa kedua entitas ini pada dasarnya lahir dari watak dan interest yang sama baik yang dibentuk oleh budaya tradisional, sejarah hingga eksperimentasi rejim politik.

Pertama, Birokrasi sebagai Aristokrasi. Penampilan awal budaya birokrasi kita berwujud Tekhnokrasi komunitarian yang dilakoni secara imanen dan totalitarian pada sosok tunggal elit tradisional. Seorang elit tradisional harus menampilkan kemampuan mengkonsepsikan visioner kemajuan komunitas dan saat yang sama menjadi mandor teknis pengerjaan cita-cita itu secara tertib, terarah, stabil dan

³ Sudah menjadi rahasia umum baik dikalangan birokrasi dan public kalau detik-detik menjelang suksesi Pilkada Kabupaten, Kota dan Provinsi pasti terjadi reorganisasi birokrasi dari pejabat politik yang berkompetisi. Lebih parah lagi jika kompetisi ini terjadi antara pasangan pejabat seperti Bupati melawan Wakil Bupati, birokrasi hanya direorganisasi bahkan masuk kelevel konflik terbuka, perpecahan hingga politisasi program public untuk suksesi. Indikasi jika birokrasi merupakan basis mesin politik utama suksesi. Mendagri baru-baru ini melontarkan wacana Pilkada hanya untuk Kepala Daerah sementara Wakil Kepala Daerah ditunjuk langsung secara preogratif kepada pemenang. Hal ini untuk menghilangkan konflik interest antar koalisi politisi dalam Pilkada yang merugikan independensi birokrasi dan kepentingan public.

⁴ *Op Cit.* Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA. Hal. 1. Keith Dowding dosen mata kuliah *Public Choice* dan *Public Policy* pada *London School of Economic* ketika menulis buku tentang *Civil Service* (1995) mengatakan bahwa: "There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both Bureaucratic Theory and Civil Service." Tulisan mengenai birokrasi memang banyak demikian pula karangan mengenai pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan pamong praja diakui memang tidak banyak.

mencapai target. Persemaiannya ditandai oleh interaksi yang sarat nilai aristokrasi, impersonalitas, charisma, kepercayaan dan loyalitas. Kesemua itu tidak mengenal kritik pemikiran, pembagian peran apalagi pemisahan kekuasaan. Berawal dari satu dan berakhir kesatu pula. Dari sini tergambar jelas bahwa peran politik dan birokrasi fase awal tidak pernah mengalami keterpisahan dalam tubuh dan pikiran seorang elit tradisional.⁵

Inkubasi kelahiran birokrasi modern merupakan tema baru garapan kolonialisme. Dan prasyarat Negara modern. Meskipun cara kerjanya tidak mendemoralisasi sakralitas elit melainkan colonial memanfaatkan mereka sebagai pra kondisi segmentasi hingga pembagian loyalitas antara elit dan tuan kompeni. Elit tradisional dicangkok bahkan dipercanggih menjadi teknokrat lapangan untuk efektifitas kolonialisasi dalam menjaga stabilitas, kerjasama, akulturasi, perpajakan, hingga penguasaan tanah. Meskipun pada akhirnya melawan akibat ketidakadilan tapi tidak sedikit elit tradisional mendapatkan Kursus birokrasi modern dari tuan kompeni. Pada gilirannya kian memperkokoh kecakapannya sebagai satu-satunya pemikir dan manager terhebat di komunitasnya. Ibaratnya komunitas tradisional mendapatkan resep modernisasi dari elitnya sendiri jauh melampaui kesiapan zaman untuk menerima apalagi menerapkannya. Kian memperkokoh pakem politisi birokrat yang tergores sejak awal.⁶

Kemerdekaan Indonesia yang ditandai perintisan etape-etape pemerintahan sejak awal menjadikan elit local sebagai sumber daya utama pengisian formasi

⁵ Imajinasi signifikansi penyatuan fungsi politis dan administratif dari rejim bahkan diadopsi menjadi terminology kepemimpinan awal kemerdekaan RI dengan konsep Kepemimpinan "Dwi Tunggal" yaitu Ir. Soekarno dan Drs. Muhammad Hatta. Bung Karno sebagai representase peran politik Negara dan Bung Hatta sebagai representase peran administratif Negara. Yang menarik, bahwa kedua pemimpin ini saling mengimbangi, mengkoreksi, membatasi ruang penetrasi kekuasaan di ranah public. Jauh berbeda dengan potret birokrasi dan politik dari jaman Orba hingga kekinian yang menunjukkan supremasi kekuasaan politisi atas birokrasi.

⁶ Meminjam analisis Cristian Pelras ketika melakukan penelitian hubungan aristokrasi dengan birokrasi di Sul-Sel menyimpulkan bahwa kaum bangsawan di Sul-Sel akan tetap berkuasa, meskipun dalam bentuk baru yang jauh berbeda dengan masa lampau. Analisis Pelras ini dilakukan di Kab. Wajo yang merujuk kepada kepemimpinan Kol (Purn) H. Andi Asmidin yang mampu berkompetisi dalam sistem sentralisme Orba hingga sistem demokrasi era reformasi dengan menjadi Bupati Kab. Wajo dan merangkul semua keluarganya merintis karir dalam birokrasi dan politik sehingga sulit untuk kehilangan pamor dan pengaruh di dalam masyarakat. Untuk lebih jelas lihat : Hent Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken, Politik Lokal di Indonesia, dalam A. Faisal Bakti, Kekuasaan Keluarga di Kab. Wajo, Sul-Sel, Jakarta, KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia. 2007. hal. 491.

birokrasi. Baik karena penghargaan atas pengabdian dan kepahlawanannya semasa perjuangan maupun karena kecakapan teknokratis yang dimilikinya. Sejarah kita bahkan bertutur bahwa konflik pemberontakan era 50-an yang dilakukan komponen-komponen perjuangan kebangsaan-kenegaraan dari kelompok daerah dan agama salah satunya dipicu modernisasi pemerintahan. Modernisasi ini mengakibatkan elit local yang patriotic semata bisa dinilai tidak mampu memegang jabatan ketika tidak memiliki bekal sekolahan dan kecakapan teknis. Hingga Orde Baru masyarakat kian mengukuhkan bahwa kebanyakan kalangan bangsawan local yang memiliki keutamaan, akses dan dominasi karir pemerintahan. Selama itu pula hanya kalangan sekolahan dan bangsawan yang mampu menduduki jabatan politik tertinggi di daerah.⁷

Perjalanan sejarah ini memberi setting awal peta pemikiran dan mental kelahiran birokrasi kita yang senantiasa disertai pakem melekat beraroma aristocrat-politisi. Orang yang cakap segala-galanya baik sebagai politisi maupun sebagai birokrat pemerintahan. Unifikasi nilai dalam satu tubuh. Tidak mengherankan jikalau hingga jaman demokrasi seperti inipun kita jamak melihat lembaga pemerintah diatur layaknya istana monarki. Pertama; seorang birokrat dari kelas tinggi hingga bawah lebih lihai menganalisa persoalan politik local dan nasional daripada mengembangkan tematik baru perancangan program dan teknik efektifitas birokrasi yang dipimpinya. Kedua; banyak dari mereka mendapatkan tempat tidak sesuai dengan kompetensinya karena diatas segala-galanya adalah loyalitas dan kerjasama dengan politisi. Ketiga; kantor menjadi ruang tamu bagi sanak family membicarakan masa depan keluarga dari berbagai perpektif kedinasan dimana mereka berhasil “diurus” dan diterima bekerja.

⁷ *Ibid*, menurut Burhan Magenda, reformasi desentralisasi yang terjadi pada tahun 1938 telah mengakibatkan perluasan birokrasi turun-temurun, membuahkan kesempatan mengenyam pendidikan yang lebih luas dan semakin bertambahnya kaum bangsawan. Burhan Magenda menekankan contoh terutama di Sul-Sel, tetap bertahanya kaum bangsawan setempat dalam aparat pemerintahan (pamong praja) mengingat jabatan pemerintahan dan politik menjadi penunjang kaum bangsawan setempat mempertahankan pengaruhnya. Tidak mengherankan jikalau politik dan birokrasi daerah tidak lain merupakan perkembangan dari birokrasi turun temurun berbagai teritori yang memerintah sendiri sejak masa kolonial.

Kedua; Birokrasi sebagai politisi. Perubahan locus kekuasaan dari komunitas ke Negara mejadikan aristocrat yang duduk dibirokrasi lebih bercorak *Strong State*⁸ atau *government oriented*.⁹ Corak ini sangat *high politics*¹⁰ jauh dari jangkauan nalar dan kecakapan komunitarian yang banyak hidup di masyarakat kita. Setiap interaksi public ke Negara ternyata harus *diintermediary* oleh birokrat kaum elit. Kondisi ini mengakibatkan dimensi cultural pengaturan komunitas mudah terpinggirkan dan tercerabut dari domain lokalitasnya. Mengkuatnya kebutuhan dan tuntutan pemerintahan modern disertai kelangkaan sumber daya dan akses dikalangan public menjadikan elit local memiliki ranah baru mengukuhkan kedaulatannya. Tambatan hati rakyat untuk mengurus segala keluh kesah dan kebutuhannya dengan Negara. Birokrasi mampu membuat siapapun untuk berfikir bahwa perubahan hanya akan terjadi ketika tiap komunitas mampu beradaptasi, patuh dan bekerjasama dengan kehendak logika birokrasi. Karena itu pula, para penggiat civil society giat mengkritisi kerakusan birokrasi modern yang menggerus keberadaan institusi-institusi informal di masyarakat.

Artinya birokrasi memiliki identitas ganda yakni dilevel pemerintahan mereka adalah politisi dan dilevel masyarakat mereka adalah identitas elit local.¹¹ Identitas tradisional ini membuat seorang birokrat mampu menjadi corong opini public, pelindung penguasa hingga pengumpul suara. Mereka mampu melakukan

⁸ Orientasi *strong state* merupakan model politik yang menyatakan bahwa negara memiliki posisi yang lebih kuat daripada masyarakat, sehingga negara menentukan segala kebijakan, sedangkan aspirasi dan partisipasi masyarakat kurang mendapat perhatian. Masyarakat dipaksa menerima saja apa yang sudah ditentukan oleh negara. Akibatnya civil society tidak dapat berkembang. Tentang strong state lihat Harold Crouch (1985a). "Indonesia". Dalam Zakaria Haji Ahmad & Harold Crouch (ed.). *Military-Civilian Relations in Southeast Asia*, hlm. 50-77. Singapore: Oxford University Press.

⁹ Birokrasi yang dominan berperan memerintah dan mengatur dibandingkan kemampuan memfasilitasi dan mengendalikan aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Kondisi ini berimplikasi pada tiadanya pengarusutamaan pemberdayaan dan keotonomian public dalam menyelenggarakan tuntutan dan kebutuhannya kepada pemerintah.

¹⁰ Mengutamakan status formal dan prosedur, yang kontraproduktif dengan semangat kultur politik masyarakat yang penuh interpersonalitas, informal, dialog dan kesederhanaan.

¹¹ Menurut Simon Fisher, identitas memiliki banyak dimensi. Identitas merupakan kebutuhan manusia untuk menjadi bagian dari suatu sistem yang lebih besar dan identitas itu memberi rasa aman satu sama lain kemudian identitas itu memberikan situasi yang tidak rentan dari konteks berlakunya identitas tersebut. Bahkan dengan identitas tersebut seorang elit atau pemimpin akan menjanjikan perlindungan asalkan melakukan apa yang mereka perintahkan. Simon Fisher, Dekha Ibrahim Abdi, Dkk, *Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak*, Jakarta, The British Council, 2000, hal. 44-45.

mobokrasi politik dengan daya tawarnya yang bisa mengacaukan birokrasi.¹² Kandidat dan komunitas mana yang tidak akan memperhitungkan eksistensi mereka. Harga dari itu semua adalah birokrasi dibayar dengan membangun korporasi.

Ketiga; Birokrasi sebagai Korporasi. Kuatnya penetrasi posisi birokrasi dalam ranah budaya dan politik menjadikannya pedang bermata dua atau matahari kembar dalam pengumpulan kepentingan pemerintahan. Bagaimana penaklukan politisi dengan birokrasi tentu berlandaskan cinta dengan pamrih. Kenapa begitu jamak kita mendengar birokrat yang gagal memenuhi kebutuhan public tetapi amat dipercaya oleh kepala daerah? Atau kenapa banyak birokrat yang kompeten dan bekerja keras tiba-tiba tersingkir dari posisinya dengan alasan serba mystery dari kepala daerah ?.

Tiada lain karena birokrasi adalah produk prelaunching dari sebuah Insentif politik berupa peningkatan karir karena alasan apresiasi personal sudah menjadi nada dasar *Rational Choice* birokrasi.¹³ Kebutuhan mesin politik yang memiliki pengaruh elitis dimasyarakat dibarengi kemampuan melegalkan mobilisasi sumber daya pemerintah menjadi kebutuhan pokok dalam suksesi. Bukan hal baru di tiap suksesi kita menyimak informasi banyaknya kendaraan plat merah diarena kampanye hingga banyaknya jenis bantuan social dari anggaran pemerintah ke

¹² Acapkali birokrasi mampu melakukan mobokrasi yaitu politik mobilisasi massa untuk mendesakkan kepentingan politik kepada pemerintah ataupun untuk memenangkan konflik elit dalam pemerintahan. Lihat: Dreze dan Sen,1996, Crook and Sverrisson, 2001, Moore dan Putzet 1999 dalam buku Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat. Soetoro eko, APMD press Yogyakarta tahun 2003.

¹³ Dalam pendekatan rational choice theory juga dikenal sebagai *exchange theory*. Dalam konteks ini Scott (2000) mencatat, bahwa rational choice theory meletakkan posisi individu dalam interaksinya dengan konteks sosial dengan mengedepankan aspek sirkulasi rasional, yang dibentuk oleh kepentingan-kepentingan individu di dalamnya. *Rational choice theory* melihat interaksi sosial sebagai pertukaran social (*social exchange*) selayaknya yang terjadi dalam perilaku ekonomi. Orang termotivasi memperoleh sesuatu (*rewards*) dan menciptakan keuntungan-keuntungan (*profits*). Beberapa teoritis *rational choice* memandang bahwa pendekatan ini merupakan hasil dari upaya pengkondisian psikologi (*psychological conditioning*). Beberapa teoritis lainnya menjelaskan bahwa teori ini mengedepankan asumsi bahwa keputusan individu untuk berbuat akan terjadi jika mereka menganggap bahwa pertimbangan rasional telah komplit. John Scott, Rational Choice Theory, dalam edited by G. Browning, A. Halcli and F. Webster, From Understanding Contemporary Society : Theories of The Present, (Sage Publications, 2000).

warga. Semua elemen birokrasi tiba-tiba memiliki etos pengabdian yang luar biasa, program public seolah tidak mengalami kendala birokrasi dalam penyelenggaraanya.

Dampak perselingkuhan ini mendorong tumbuhnya budaya birokrasi berwatak niaga. Birokrasi berkelakuan korporasi. Jalinan ini tidak hanya mesra untuk urusan suksesi tetapi juga mujarab dalam membangun “proyek” persemakmuran birokrasi, politisi dengan korporasi. Gejala yang disebut oleh Riggs sebagai *Pariah entrepreneur*.¹⁴ Kebutuhan dana segar pengusaha local, nasional bahkan internasional bertemu dengan kemampuan birokrasi dan politisi menyediakan fasilitas regulasi, kebijakan, perlindungan, kemasan administrative hingga modal anggaran. Karena itulah kejahatan aparaturnya Negara selalu muncul jalin-menjalin dengan jaringan politisi yang memunculkan kasus korupsi yang sulit terbongkar ataupun terbongkar secara berjamaah. Sangat jarang korupsi korporasi ataupun pejabat daerah yang tidak melibatkan Bendahara Daerah, Kepala Dinas, Anggota DPRD hingga pegawai kelas teri.

Menuju Reinstitutionalisasi

Pendangkalan demokrasi local akibat massifnya penetrasi birokrasi dan politisi teramat sukar dibongkar dengan hanya berbekal wejangan tahunan dari pejabat daerah. Kegagalan awal yang patut kita pikirkan adalah kebiasaan menjelaskan birokrasi sebagai system nilai personal. Isunya sebatas regulasi formal yang menitikberatkan seberapa kuat keimanan seorang pegawai dari godaan uang, karir, proyek dan kepegawaian kekerabatan. Fungsi institusional kepegawaian dikontrol hanya bersandar pada logika personal seolah ingin mengatakan penampilan tata institusi tidak memiliki rasio, pengaruh, watak dan cacat bawaannya sendiri.

¹⁴ Riggs menggambarkan situasi ekonomi politik yang didalamnya mengelinjang hubungan antara bisnis dan demokrasi di Era Orde Lama yang kemudian dilanjutkan pula oleh Orde Baru tetapi dengan latar belakang yang semakin variatif dengan jumlah yang massif. Ditandai dengan adanya UU Penanaman Modal Asing Tahun 1967, UU ini member kesempatan yang sangat luas kepada korporasi mengelola sumber daya dan mengesampingkan kekuatan ekonomi local dan membatasi partisipasi politik. Lihat: Aliful Ma'arif dkk. "Bisnis dan Demokrasi" Program Sekolah Demokrasi dan Averroes Press, Malang. 2009. Hal. 13

Menjauhkan diri dari watak alami institusi menumbuh suburkan logika oknumisasi. System selalu baik dan *immune* terhadap perubahan. Seolah semua persoalan akan berakhir setelah oknumnya tertangkap. Jarang yang membaca bahwa tata kelembagaan mampu melahirkan celah, kesempatan, benturan regulasi, kelemahan control dan sebagainya. Ada penyimpangan karena mendapat celah, menyimpang karena system tidak kontrolable, menyimpang karena ingin mendamaikan konflik regulasi serta seabrek modus operandi canggih lainnya.

Sebagai contoh bagaimana tata lembaga sangat mampu menggerus moralitas politisi: Teori dan sejarah politik menyatakan bahwa system presidensialisme tidak dapat bekerja efektif jikalau cabinet dibangun dari koalisi besar multipartai. Yang ada adalah cabinet partai tunggal atau cabinet koalisi ramping. Seorang SBY tidak akan mampu memperlihatkan efektifitas program dan kinerjanya ditengah menteri yang mendua loyalitasnya antara partai dan pemerintah. Kita akhirnya selalu menyaksikan perang opini, konflik kepentingan antar anggota cabinet dengan presiden. Siapapun presidennya terancam mengalami masalah serupa bukan karena kelemahan actor tapi konstruksi system yang tidak relevan. Apa yang ingin kita petik dari ini adalah saatnya melihat pengeroposan profesionalisme birokrasi tidak lagi sebatas gejala personal *an sich*. Proses pengondisian bahkan harus dilihat sebagai implikasi konstruksi system birokrasi secara makro. Rasionalitas tata kelembagaan amat menentukan derajat tata kelola personal didalamnya. Karena itu penting menyimak kembali penampilan institusi birokrasi kita.

Jelajah resep penentuan jenis kelamin birokrasi dan politik telah lama menjadi persoalan tersendiri dalam kajian ilmu politik. Terdapat dua mainstream besar yang menyatakan bahwa pertama, birokrasi tidak dapat dipisahkan dari dunia politik karena pekerjaannya berjaln dan berjejaring dengan politsi serta agenda public yang sarat muatan politis. Perspektif kedua, melihat birokrasi benar-benar harus bersih dan terpisah dari dunia politik. Eksistensinya murni sebagai teknokrat pelayan public. Tanggungjawabnya adalah memberi berbagai model pelayanan yang efektif dan proporsinal sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pemerintah. Kedua

perspektif ini tidak akan diperlakukan secara *vis a vis* melainkan digunakan untuk membaca persoalan dengan menyajikan kajian alternatif-alternatif terbaik yang menjadi prasyarat berjalanya fungsi birokrasi yang semestinya. Fungsi yang tetap dapat disemaikan sekalipun pilihan yang dilakoni adalah berpolitik ataupun tidak berpolitik.

Dari Penertiban Personal ke Reinstitutionalisasi

Dibawah cengkeraman birokrasi yang tampil sebagai elit local, kepatuhan cultural, kelangkaan akses, penguasaan sumber daya dan kuatnya budaya korporasi menjadi tembok raksasa yang teramat sukar diterobos public. Sulit untuk menghindari birokrasi berpolitik karena keseharian interaksi fungsinya berhubungan dengan politisi yang memiliki logika kebijakan sendiri. Karena itu upaya pembatasan dengan pendekatan personal sulit dijamin sebagai solusi tunggal tetapi harus disertai dengan pembatasan sistemik dari kerangka kelembagaan pemerintah.¹⁵ Berikut adalah metode yang dapat menjadi rujukan tatanan institusi baru perpolitikan birokrasi.

Pertama; Perlindungan Hak Konstitusional Publik. Cerminan kelembagaan hak-hak public yang tidak terganggu oleh geliat politik birokrasi adalah mempertegas hak-hak itu dalam konstitusi dan regulasi dilevel pusat hingga daerah. Semua layanan public pemerintah kepada masyarakat seperti administrasi kependudukan, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pertanian, kemiskinan, bencana harus diatur secara tegas dan detail dalam konstitusi. Kejelasan tersebut baik dari segi regulasi, orientasi, prosedur, waktu, dan biaya.

¹⁵ Menurut sejarahnya, kajian yang menghubungkan antara organisasi dan institusi (kelembagaan) baru muncul pada tahun 1940-an ketika mulai disadari bahwa institusi adalah "jiwa" dari organisasi, institusi merupakan struktur sosial yang memiliki daya pegas tinggi, bersifat multifacet, tahan lama (*durable*) dan resisten terhadap perubahan. Hal ini terjadi karena institusi dibentuk oleh elemen-elemen regulatif, normatif dan kultural (*cultured-cognitive*) bersama-sama dengan aktivitas sosial, sumber daya, stabilitas dan pemaknaan terhadap kehidupan sosial. Danang Sumiharta, *Institutionalisasi Hak Politik Masyarakat Dalam Proses Pembangunan, Kajian Tentang Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) di Jawa Timur*. Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah. Pascasarjana UGM Yogyakarta 2007. Tesis.

Milton Friedman pernah menyatakan bahwa nuansa *state centris* birokrasi di AS sangat kuat terlihat dari tiadanya satu tempatpun yang tidak dikelola oleh aparaturnya pemerintah. Mulai dari rumah, jalan hingga perkantoran. Ini pertanda kuatnya penetrasi birokrasi dan memperlemah kreatifitas dan kebebasan sipil. Pendapat ini dibantah oleh Max Weber bahwa jikalau dilihat dari sisi konstitusi AS maka otoritas pemerintah sangat terbatas, yang membuat birokrasi terkesan “serba hadir” disetiap ranah kehidupan public itu bukan karena penetrasi melainkan kuatnya daya memerintah atau *governability* birokrasi. Kemampuan memerintah ditandai dengan kuatnya profesionalisme dan kompetensi aparaturnya yang dengan sendirinya menaikkan kredibilitas public aparaturnya. Semua batasan hak dan kewajiban antara public dan pemerintah tergambar dengan sangat jelas, detail dan terukur. Kerangka ini yang menarik dijadikan fondasi gagasan dalam mereformasi birokrasi kita dengan menyajikan penampilan kebijakan dan keuangan serta perilaku birokrasi yang jelas, detail dan terukur utamanya sector layanan public secara langsung seperti kebijakan dan belanja public di sector pendidikan, kesehatan, kemiskinan, infrastruktur, redistribusi dan sebagainya.

Kedua; Penghapusan sekolah kedinasan. Keanehan dalam penyiapan SDM aparaturnya pemerintah kita adalah adanya disparitas antara wilayah pendidikan umum dan kedinasan. Tatkala negeri ini membangun dunia pendidikan dengan tumbuh kembangnya universitas beserta seabrek fakultas yang sesuai dengan kebutuhan Negara dan public tetapi pada saat yang sama negeri ini juga masih mengenal sekolah kedinasan. Pertanyaannya adalah untuk apa semua universitas dan fakultas itu dibangun jikalau masih ada jalur khusus untuk tidak dikatakan jalur diskriminatif untuk menjadi aparaturnya daerah? Apa yang paling esensial membedakan ilmu dan keluaran institusi pendidikan ini dengan perguruan tinggi?

Pada prakteknya, sekolah dinas ini memiliki ketidakjelasan paradigma, prosedur dan kompetensi kepeMERintahan dari setiap proses dan keluarannya. Paradigma pendidikan kedinasan sedari awal menekankan pendekatan klasik, *tradisional institusional* dalam memaknai dunia pendidikan. Penekanan utama

adalah menciptakan aparaturnya yang loyal dan berorientasi *state Qua State*¹⁶ dalam menilai legalitas dan keberhasilan kinerja pemerintah. Mereka dibiasakan memaknai proses politik dan pemerintahan hanya dapat diukur dari fenomena institusional semata. Fenomena yang ditandai sebrek regulasi, prosedur, kesepakatan birokrasi, yang serba top-down.

Tak sedikit orang memaknai dunia pendidikan ini sebagai ajang cuci otak, ajang militerisme, kader pelayan Negara, pengikis sensitifitas social, pembatasan kebebasan berfikir hingga sekolah jatah anak pejabat. Kultur pendidikannya boleh dikatakan bersifat Quasi militeristik.¹⁷ Kita biasa disuguhi adegan kekerasan, tradisi militer, konflik public akibat ulah keluaran sekolah ini. Jika ditilik lagi proses rekrutmenya maka banyak pihak menilai sekolah ini sebagai lembaga nepotisme dan diskriminasi. Proses penerimaannya tidak transparan dan kompetitif bagi setiap warga Negara yang potensial. Prosesnya banyak dikendalikan dan dimanfaatkan oleh elit dan pejabat pemerintah. Tidak heran, siswa-siswinya banyak dari anak-cucu pejabat. Betulkah mereka putra terbaik dan tercerdas di daerah itu? Hanya Tuhan yang tahu. Dari sinilah semuanya berawal. Keruwetan, ketertutupan, keekklusifan pejabat pemerintah dikarenakan dunia pendidikannya yang menghendaki.

Ketiga; Desentralisasi Institusi ke Publik. Design sentralisme Orde Baru yang bertumpu pada kuatnya gurita otokrasi birokrasi pusat didesakralisasi oleh resep desentralisasi. Pendulum ini menjadi pijakan perluasan sekaligus penyempitan makna pemerintahan. Dikatakan perluasan dikarenakan berpindahnya lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dikatakan menyempit karena hanya terjadi desentralisasi interinstitusional antara pejabat pusat ke pejabat daerah. Pemindehan watak birokrasi pusat ke daerah. Kerakusan pusat berganti kerakusan daerah

¹⁶ Benedict Anderson (1983) membangun Konsepsi **State Qua State** dengan menggunakan analisa sejarah, Ben Anderson memberikan tekanan kuat pada Negara (state). Ben menyebutkan sebagai *Old State New Society*. Anderson: kebijakan-kebijakan Rezim Orba hanya dapat dimengerti secara baik dari kepentingan negara sendiri. Negara Indonesia modern sebagai kesatuan yang mengurus dirinya sendiri, mengejar pemenuhan kepentingan sendiri dengan resiko berbenturan dengan kepentingan masyarakat.

¹⁷ Anders Uhlin menggambarkan ciri khas organisasi militer adalah sangat hierarkhis dan otoriter. Anders Uhlin, *Demokrasi di Indonesia: Peluang dan Hambatan*. Dalam Jurnal Ilmu-ilmu Sosial Transformatif WACANA, No. II, Yogyakarta: Insist, 1999, hal. 91.

hingga tercipta raja-raja kecil. Akhirnya desentralisasi menuai frustrasi public karena tidak memiliki relevansi dengan perbaikan layanan public yang selama ini dinantikan.

Ini juga merupakan dampak dari model pendidikan birokrasi kita yang selalu memapankan postulat bahwa segala sesuatu perbaikan atau pembaharuan di ranah public hanya dapat terjadi ketika diinisiasi, diamini dan dilakukan oleh birokrasi terlebih dahulu. Masyarakat dipandang bukan sebagai organisme hidup yang memiliki pemikiran, pengalaman, tradisi, institusi lokal dan kecakapan hidup tertentu. Karena itu diperlakukan sebagai objek diam tak berdinamika dan tidak siap dalam banyak hal. Logika ini semakin melanggengkan penjajahan aparaturnya Negara kepada rakyat.

Guna menemukan esensi desentralisasi sebagai era kebangkitan keotonomian, keberdayaan dan kedekatan public dengan pemerintah maka seharusnya diperkenalkan model desentralisasi dari insititusi ke public.¹⁸ Sejumlah kebijakan dan anggaran yang diperuntukkan bagi pengembangan sumberdaya masyarakat sebaiknya diserahkan langsung kepada insititusi local sebagai pemilik, perencana, pelaksana dan penerima manfaat.¹⁹ Pemerintah seharusnya hanya bertindak sebagai fasilitator dan pengawas semata. Tidak mengklaim dirinya

¹⁸ Ilmu Politik yang mendorong paham kemajemukan merupakan aliran yang masuk kategori postbehavioral yaitu gabungan antara pendekatan institusional dan pendekatan behavioral. Pendekatan ini mengkritik kaum institusional yang selalu melihat aspek lembaga, regulasi dan pemungutan suara sebagai satu-satunya sarana suksesi dan penguasaan otoritas yang efektif mengontrol kelompok dan sistem. Otoritas tidak selalu berbentuk formil dan terlembaga. Pendekatan institusional dinilai gagal menjelaskan fragmentasi otoritas yang terjadi di negara-negara yang belum memiliki struktur pemerintahan yang mapan dan modern. Pada prakteknya beragam sumber otoritas formil dan informal itu seringkali bekerja saling berkompetisi atau bahkan saling bersingketisasi. Lebih jelasnya lihat: David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 1996. hal. 292.

¹⁹ Salah satu pembahasan mengenai *good governance* dapat ditelusuri dalam tulisan J.S. Edralin (1997), "The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach", *Regional Development Studies, Volume 3. Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah negara. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan-perubahan peranan pemerintah sebagai pemberi pelayanan (*provider*) menjadi *enabler* atau *facilitator*, dan perubahan kepemilikan yaitu milik negara menjadi milik rakyat. Pusat perhatian utama dari *governance* adalah perbaikan kinerja atau perbaikkan kualitas.

sebagai actor tunggal yang memiliki semua kecakapan social dalam suatu daerah. Hal ini juga dapat menghindarkan pemerintahan dari bengkoknya pembiayaan birokrasi dibandingkan anggaran public, menyiapkan basis produktifitas local, bahkan menciptakan tradisi komunitarianisme local. Penguatan UMKM, pasar desa, kelompok tani, koperasi, infrastruktur desa adalah beberapa daftar program yang dapat diadaptasi oleh lembaga informal local secara mandiri tanpa intervensi pemerintah.

Manakala birokrasi berpolitik maka ruang geraknya akan terbatas dan tidak merusak interaksi kebijakan dilevel bawah. Penetrasi elit daerah ke level grass root akan terbatas karena telah terjadi pemindahan actor dan locus kegiatan kebijakan. Posisi birokrat betul-betul dapat terkondisikan sebagai fasilitator dan pengawas semata.

Keempat; Penguatan Akses Informasi Publik. Sebagai cerminan bahwa desentralisasi sebagai upaya mendekatkan public dengan pemerintah dengan segala layanannya maka sepatutnya public memperoleh kebebasan untuk mengetahui seluk beluk kinerja pemerintah. Seiring akan diterbitkannya UU kebebasan informasi public maka doktrin “rahasia Negara” yang selama ini banyak disalahgunakan pejabat sebagai dasar menutup-nutupi akses public akan hilang dengan sendirinya. Ketertutupan informasi merupakan senjata utama keleluasaan berpolitik birokrasi berselingkuh dengan pejabat pemerintah. Segala data dan logika kepentingan dapat dimanipulasi dengan mudah jikalau tidak ada control terbuka dari public.

Pra kondisi UU ini sedapat mungkin membangkitkan girah public menjemput hak-haknya untuk mendapat informasi yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Upaya selanjutnya adalah public mendorong semua aturan ini direkognisi secara baik dan efektif oleh pemerintah. Public juga harus semakin memperkuat jejaring sosialnya untuk mengumpulkan simpul kekuatan dan daya kritis meneropong tindak tanduk aparaturnya.

Jamak kita menyaksikan aturan layanan public yang tidak memiliki kekuatan hokum kuat akibat keengganan pemerintah mengelontorkan uang rakyat untuk kepentingan rakyat. Acapkali kita berhadapan dengan jawaban yang sangat abstrak bahkan eufemis yang sebenarnya hendak menutupi ketiadaan komitmen pemerintah. Kosakata “dalam proses, ada prosedurnya, ada dinamikanya, sedang dialami, sedang dikoordinasikan” adalah bentuk-bentuk pemalsuan fakta yang sengaja dirancang menjadi argument pelit dan sulit dipahami oleh orang awam. Karena itu, kebebasan informasi public bukan hanya menyangkut menelaah informasi atas regulasi yang telah ada tetapi juga mengawasi proses regulasi mulai dari level *agenda setting* hingga *policy implementation*.

Muara dari semua resep institusional ini mengarah pada pentingnya mengurai dan mengubur watak buruk birokrasi berpolitik. Bahwa fenomena ini sudah sangat mengakar dan membudaya sehingga setting pengaturan berbasis personal adalah bentuk kegagalan membaca persoalan dan juga sebagai bentuk pemalsuan fakta akibat budaya korps yang hendak melindungi kepentingan diri dan jejaring korps politiknya. Masalah sistemik dan kronik ini selayaknya dijawab dengan reaksi keras dan luas dalam bentuk penataan sistemik untuk meningkatkan derajat kesisteman birokrasi kita. Semoga Indonesia memiliki birokrasi yang lebih merakyat dan berkeadilan nantinya.

Daftar Pustaka :

Aliful Ma'arif dkk. "Bisnis dan Demokrasi" Program Sekolah Demokrasi dan Averroes Press, Malang. 2009.

Anders Uhlin, *Demokrasi di Indonesia: Peluang dan Hambatan*. Dalam Jurnal Ilmu-ilmu Sosial Transformatif WACANA, No. II, Yogyakarta: Insist, 1999.

Danang Sumiharta, *Institusionalisasi Hak Politik Masyarakat Dalam Proses Pembangunan, Kajian Tentang Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) di Jawa Timur*. Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah. Pascasarjana UGM Yogyakarta 2007. Tesis.

David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 1996.

Dreze, Sen, Crook, Sverrisson, dkk, "Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat". APMD press Yogyakarta tahun 2003.

Harold Crouch, "Indonesia". Dalam Zakaria Haji Ahmad & Harold Crouch (ed.). *Military-Civilian Relations in Southeast Asia*. Singapore: Oxford University Press. 1985.

Hent Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken, "Politik Lokal di Indonesia" KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2007.

J.S. Edralin, "The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach", *Regional Development Studies, Volume 3. Governance*. 1997.

John Scott, Rational Choice Theory, dalam edited by G. Browning, A. Halcli and F. Webster, *From Understanding Contemporary Society : Theories of The Present*, (Sage Publications, 2000).

Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA. "Birokrasi dan Politik di Indonesia" PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007.

Simon Fisher, Dekha Ibrahim Abdi, Dkk, *Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak*, Jakarta, The British Council, 2000.

Undang-Undang Netralitas politik birokrasi agar tidak terpengaruh politik praktis diatur dalam UU No. 43/1999 Tentang Pegawai Negeri dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 dan 12 Tahun 1999 agar PNS tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.