

**Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis
pada Pemerintah Daerah**

***The Function of Bureaucracy as Policy Advisor: Phenomenological Studies
in Local Government***

Avrina Dwijayanti

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan LAN RI,
Jl. Raya Baruga Nomor 48 Makassar
dwijayantiavri@lan.go.id

Naskah diterima tanggal 10 Mei 2021. Naskah direvisi tanggal 4 Juni 2021.
Naskah disetujui tanggal 5 Juni 2021

Abstrak

Birokrasi, selain memiliki fungsi administratif juga perlu ditilik fungsinya sebagai penasihat kebijakan, terutama di lingkungan pemerintahan di mana dikotomi politik dan administrasi tidak lagi dilihat dalam batasan yang kaku dan interaksi antara birokrat dengan politisi lebih dinamis. Penelitian ini bertujuan untuk mengemukakan kembali posisi birokrasi dalam menjalankan fungsinya sebagai penasihat kebijakan bagi pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan desain penelitian fenomenologis, dengan teknik analisis data kualitatif. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian yakni dengan mengakumulasi data dari beberapa pemerintah daerah untuk melihat kecenderungan terlaksananya fungsi tersebut. Penelitian ini berimplikasi secara praktis untuk menemukan pola membangun relasi antara pejabat politik dan birokrasi dalam rangka pengambilan keputusan terkhusus pada pemberian nasihat kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pendukung terlaksananya fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan telah tersedia melalui saluran informasi. Kendala yang mendominasi adalah kapasitas keahlian profesional birokrat serta munculnya kompetisi antara birokrasi dengan aktor lainnya dalam memberikan nasihat kebijakan sebagai akibat dari situasi elektoral di daerah.

Kata Kunci: Fungsi Birokrasi; Penasihat Kebijakan; Pemerintah Daerah.

Abstract

Bureaucracy, apart from its function in administrative matter, need to examine as a policy advisor, especially in government where the political and administrative dichotomy is no longer seen in rigid boundaries also dynamic of the interaction between bureaucrats and politicians. This study aims to restate the position of the bureaucracy as carrying out its function as policy advisor for local governments. This study uses a phenomenological

research design, with qualitative data analysis techniques. Data were collected through interviews, observations and document studies which relevant to the research topic, namely by accumulating data from several local governments to see trends in the implementation of this function. The results of the study showed that the support system for the implementation of the bureaucratic function as a policy advisor available through information channels. The dominant obstacle is the capacity of the bureaucrats' professional expertise and the emergence of competition between the bureaucracy and other actors in providing policy advice as a result of the electoral situation.

Keywords: *Function of Bureaucracy; Policy Advisor; Local Government.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Perkembangan birokrasi di Indonesia secara historis tidak dapat dipisahkan dari sejarah kolonialisme yang mentransformasi sifat dan peran birokrasi tradisional milik kerajaan-kerajaan nusantara. Tentu saja transformasi ini tidak terpisahkan dari latar belakang politik ekspansi yang menjadi tren di negara-negara eropa saat itu. Penataan birokrasi kemudian menjadi kebutuhan pokok pemerintah kolonial akan keteraturan administratif yang pada akhirnya akan memicu stabilitas sosial politik.

Fungsi dan peran birokrasi tidak bisa dilepaskan dari sistem politik yang merupakan *political setting* dari perilaku birokrasi publik ([Alamsyah, 2003](#)). Jika birokrasi pada masa kolonial digunakan sebagai cara untuk mempertahankan legitimasi pada wilayah koloni, praktik penataan birokrasi pada awal kemerdekaan juga tidak jauh berbeda dari kepentingan mendapatkan dan mempertahankan legitimasi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Komite Nasional di Daerah memuat hal mengenai eksistensi pemerintah daerah serta hal-hal yang menjadi esensi keberadaan birokrasi yang kemudian menjadi lebih nampak lebih detail seiring dengan rentetan perubahan yang terjadi setelahnya. Terlepas dari konfigurasi yang terbentuk pada penataan birokrasi, satu hal yang dapat menjadi kesimpulan adalah bahwa muatan setiap peraturan perundang-undangan mewakili semangat zaman, pemikiran, dan konfigurasi politik di mana undang-undang tersebut dipraktikkan ([Alamsyah, 2003](#)).

Birokrasi dan politik merupakan dua institusi yang berbeda namun sulit untuk dipisahkan. Meskipun pada tahun 1900 Frank J. Goodnow melalui bukunya yang berjudul *Politic and Administration* mencoba untuk memberikan perbedaan yang jelas mengenai pemisahan keduanya melalui paradigma dikotomi politik administrasi ([Goodnow, 2003](#)) agaknya garis batas yang dibayangkan olehnya menjadi kabur dalam arena pemerintahan

modern saat ini. Alih-alih membentuk demarkasi antara perumus dan pelaksana kebijakan, relasi yang terbangun antara politik dan administrasi justru menjadi lebih dinamis. Ini kemudian membentuk fungsi-fungsi birokrasi yang berpengaruh kuat pada arena politik. [Heywood \(2013\)](#) mengemukakan bahwa setidaknya terdapat empat fungsi yang muncul pada birokrasi jika dilihat dari relasinya dengan politik yaitu; fungsi administratif, fungsi artikulasi kepentingan publik, fungsi stabilitas politik dan fungsinya sebagai penasihat kebijakan.

Terkhusus dalam fungsinya sebagai penasihat kebijakan, birokrasi merupakan aktor penting yang seringkali terabaikan dalam proses kebijakan. Idealnya, birokrasi memiliki peran sebagai mediator antara kelompok kepentingan dan pejabat politik dalam perumusan kebijakan publik. Ini disebabkan karena dalam birokrasi terdapat akumulasi pengetahuan internal dan isu eksternal mengenai sektor kebijakan daripada *stakeholders* lainnya sehingga dapat berkontribusi pada perumusan kebijakan publik secara lebih baik dengan berasumsi bahwa pembuatan kebijakan yang baik bertumpu pada kapasitas administratif yang kuat.

Dari sisi desain kebijakan, pembuatan kebijakan yang baik adalah yang mampu merumuskan dasar pemikiran kebijakan yang konsisten dengan ekspektasi yang besar untuk mencapai tujuan kebijakan. Setidaknya terdapat empat tantangan melekat dalam pembuatan kebijakan yang baik, yaitu: *pertama*, desain yang terinformasi melalui pengumpulan bukti ilmiah dan pengalaman masa lalu serta latar belakang normatif; *kedua*, konsistensi internal dari alasan kebijakan; *ketiga*, konsistensi eksternal berdasarkan analisis konteks, isu lintas sektoral dan kelayakan politik; dan *keempat*, kesesuaian kebijakan dengan sumber daya yang tersedia. Kapasitas administrasi yang kuat adalah kemampuan birokrasi untuk mengumpulkan keterampilan yang diperlukan untuk memenuhi empat tantangan ini ([Aubin et al., 2017](#)).

Anggapan yang umumnya melekat tentang peran birokrasi dalam proses kebijakan adalah bahwa nasihat dari birokrasi lebih dilatarbelakangi oleh pengalaman dan analisis kebutuhan daripada respon berlebih terhadap tuntutan publik seperti yang umumnya terdapat pada politisi ([Bozeman et al., 1982](#)). Lebih lanjut [West \(2005\)](#), mengaitkan keunggulan birokrasi dan nasihat kebijakan melalui citra “kompetensi yang netral” yang lebih bertumpu pada penerapan objektivitas dan analisis keahlian.

Hal ini juga dipertegas oleh Eric (2011) yang mengatakan bahwa peran birokrasi sebagai penasihat kebijakan seharusnya bukanlah merupakan reaksi dan respons terhadap tuntutan yang dirumuskan oleh masyarakat sipil. Dengan kata lain, birokrasi memiliki atribut

yang memberikan kemandirian dari tekanan sosial dan politik namun bertindak berdasarkan analisis dari keahlian untuk tujuan jangka panjang masyarakat. Singkatnya pemberian nasihat oleh birokrasi harus dikembangkan dari analisis dan bukan dari tuntutan yang datang dari kelompok sosial atau politik.

[Aberbach \(2003\)](#) mengemukakan, kemandirian birokrasi seharusnya bekerja dengan perspektif jangka panjang sebab birokrasi dirancang dengan tujuan jangka panjang. Dengan mempertimbangkan anggaran yang tersedia, maka untuk memproses informasi birokrasi cenderung lebih berhati-hati dan tidak responsif serta lebih mempercayai analisis yang muncul dari pengalaman administratif ([Èric, 2011](#)). Sementara itu, kondisi di Indonesia terjadi berkebalikan dengan konsep yang muncul mengenai nasihat kebijakan. Keberadaan otonomi daerah kemudian melahirkan oligarki politik di daerah sehingga birokrasi cenderung terperangkap dalam siklus politik lokal yang pada akhirnya melemahkan fungsi-fungsi birokrasi. Kecenderungannya, pejabat politik sebagai pengambil keputusan bertindak sebatas mengamankan posisi elektoral yang mengganggu kinerja birokrasi dan jalannya kebijakan. Dalam praktiknya, apa yang dikatakan oleh [Aubin et al., \(2017\)](#) mengenai tantangan dalam pembuatan kebijakan yang baik muncul sebagai kendala dominan pada siklus pembuatan kebijakan publik pada banyak pemerintah daerah di Indonesia.

Lain halnya dengan konsep ideal mengenai peran birokrasi sebagai penasihat kebijakan yang menitikberatkan pada akumulasi informasi, pengalaman, dan bukti empiris serta mandiri dari tuntutan masyarakat sipil serta berorientasi jangka panjang, posisi birokrasi sebagai penasihat kebijakan di Indonesia justru mengalami penurunan kuantitas dan kualitas. Melemahnya penerapan sistem merit pada birokrasi, orientasi pejabat politik juga lebih mengedepankan atribut kebijakan yang secara efektif mampu menjaga stabilitas lingkungan politiknya guna mempertahankan posisi elektoral.

Otonomi daerah, selain membawa kemandirian bagi pemerintah daerah secara langsung juga berdampak pada munculnya kemandirian politik terutama sejak digulirkannya pemilihan kepala daerah. Sebagai hasilnya, birokrasi di daerah juga bermetamorfosis tidak hanya sebagai instrumen penyelenggaraan program tetapi juga tersintesis ke dalam ekosistem politik lokal. Meskipun merupakan bagian penting dalam ekosistem ini, kerap kali fungsi-fungsi yang melekat pada birokrasi tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Terutama pada fungsi dalam memberikan nasihat kebijakan.

Berkebalikan dengan kondisi ideal mengenai hubungan dinamis antara pejabat politik dan birokrasi, realitas di Indonesia justru menunjukkan kondisi berkebalikan. Politik

lokal justru membentuk kondisi yang mengganggu hubungan dinamis tersebut. Birokrasi pemerintahan masih dianggap “aset” pejabat politik yang berakibat pada lemahnya fungsi-fungsi birokrasi. Selain itu, penerapan sistem merit yang diharapkan sebagai pembentuk birokrasi yang rasional juga menjadi masalah umum yang mengacaukan fungsi-fungsi birokrasi. Persoalan semacam ini menimbulkan kesenjangan antara realitas dan kondisi ideal yang diharapkan dari birokrasi yang kemudian memunculkan pertanyaan mengenai eksistensi fungsi penasihat kebijakan pada birokrasi di daerah. [Heywood \(2013\)](#) memberikan penekanan terhadap tiga atribut yang dapat memengaruhi posisi dan fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan, yaitu keberadaan sistem pendukung pemberian nasihat kebijakan, kapasitas birokrasi yang didukung oleh keahlian profesional, dan komunikasi yang intens dengan pengambil keputusan. Melihat relevansinya dengan situasi yang ada di Indonesia, artikel ini akan melihat fungsi nasihat kebijakan pada birokrasi berdasarkan ketiga hal tersebut.

Adapun tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk menemukan gambaran bagaimana sistem dan proses pemberian nasihat kebijakan oleh birokrasi kepada pengambil keputusan, serta mengetahui kondisi-kondisi yang mendukung pemberian nasihat kebijakan tersebut. Adapun manfaat yang bisa diambil dari artikel ini adalah sebagai bahan untuk menciptakan pola interaksi yang sehat antara birokrasi dan pejabat politis terkhusus dalam konteks pengambilan keputusan serta sebagai rujukan awal dalam membangun sistem yang dapat menopang aktivitas pemberian nasihat kebijakan berdasarkan kapasitas profesional.

TINJAUAN PUSTAKA

Fungsi Birokrasi

Kajian mengenai fungsi birokrasi yang dikemukakan oleh Heywood sejak tahun 1997 ([Heywood, 2013](#)) berakar pada paradigma politik birokrasi berdasarkan pandangan Graham Allison yang diulas oleh Frederickson dalam bukunya *The Public Administration Theory Primer* ([Frederickson et al., 2018](#)) bahwa kajian politik birokrasi adalah perspektif yang menjelaskan peran birokrasi (dan administrasi secara luas) dalam pembuatan kebijakan publik sekaligus menolak pandangan dikotomi administrasi dan politik. Politik birokrasi menurut argumentasi Allison dalam [Daniarsyah \(2015\)](#) dibangun melalui empat proposisi kunci, yaitu: *pertama*, pemerintah atau eksekutif terdiri atas sejumlah organisasi dan individu yang divergen memiliki tujuan dan agenda masing-masing, *kedua*, tidak ada aktor pemerintah yang dominan dan mampu bertindak sendiri/dapat bertindak unilateral, *ketiga*,

keputusan final adalah sebuah hasil produk atau *political resultant* atau hasil bargaining dan kompromi dari proses politik, dan *keempat*, terdapat perbedaan antara pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya atau penerima keputusan.

Paradigma politis birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil tawar-menawar dan kompromi di antara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah ([Daniarsyah, 2015](#)). Artinya, birokrasi sebagai bagian dari sistem pemerintahan diakui sebagai elemen yang memiliki posisi politik dan memiliki atribut kekuasaan yang lengkap. Atribut ini disebutkan oleh [B. Guy Peters \(2001\)](#), terdiri atas empat sumber kekuasaan penting yang dimiliki birokrasi yaitu personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, pengambilan keputusan, dukungan politik, status sosial yang tinggi, dan kelembagaan yang cenderung stabil karena bersifat permanen.

Secara khusus, pemikiran Allison meninggalkan isu-isu prosedural dalam organisasi dengan mengemukakan pendapat bahwa terdapat dua dimensi organisasi yang menjadi kunci teori politik birokrasi yaitu yang berhubungan dengan perilaku serta yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan distribusi kekuasaan. Aspek politis birokrasi seyogyanya juga dapat dielaborasi dalam paparan [Heywood \(2013\)](#), bahwa setidaknya terdapat empat fungsi yang melekat pada birokrasi, yaitu:

a. Fungsi Administrasi

Ini merupakan fungsi inti dari birokrasi untuk melaksanakan hukum dan kebijakan birokrasi bertugas melaksanakan urusan pemerintahan. Inilah mengapa birokrasi kadang-kadang disebut sebagai “administrator”, sedangkan eksekutif politik disebut “pemerintah”. Perbedaan ini menyiratkan bahwa terdapat perbedaan substantif dari peran politisi sebagai pembuat kebijakan dan peran birokrat sebagai implementator kebijakan. Tentu saja, sebagian besar pegawai negeri (baca: aparatur) terlibat secara eksklusif dalam tanggung jawab administratif yang berkisar dari pelaksanaan program kesejahteraan dan jaminan sosial hingga regulasi ekonomi, pemberian izin, dan penyediaan informasi dan nasihat kepada warga negara di dalam dan luar negeri. Oleh karena itu, ukuran birokrasi terkait erat dengan tanggung jawab pemerintah yang lebih luas [Heywood \(2013\)](#)

b. Fungsi Artikulasi Kepentingan

Meskipun bukan salah satu fungsi formal, birokrasi sering membantu dalam mengartikulasikan kepentingan. Birokrasi berhubungan dengan kelompok kepentingan melalui tugas pelaksanaan kebijakan dan keterlibatannya dalam

perumusan dan nasihat kebijakan. Ini meningkat sebagai akibat dari kecenderungan korporatis yang mengaburkan perpecahan antara kepentingan terorganisasi dan badan-badan pemerintah (Heywood, 2013). Kelompok kepentingan seperti dokter, guru, petani, dan perusahaan bisnis dengan demikian menjadi 'kelompok klien' yang dilayani oleh lembaga di sektor mereka masing-masing dan juga berfungsi sebagai sumber informasi dan tentu saja, nasihat. *Clientelism* ini mungkin menguntungkan sistem politik, sejauh manfaatnya dalam memelihara konsensus.

c. Fungsi Stabilitas Politik

Fungsi birokrasi yang lainnya adalah memberikan stabilitas dan kesinambungan dalam sistem politik. Hal ini kadang dipandang sangat penting di negara-negara berkembang, di mana keberadaan birokrasi yang profesional dapat memberikan jaminan bahwa pemerintahan dilaksanakan dengan cara yang tertib dan dapat diandalkan. Stabilitas ini sangat bergantung pada status birokrat sebagai pegawai negeri yang permanen dan profesional. Mavanyisi (2002) memberikan pernyataan singkat mengenai alasan mengapa birokrasi dapat menjadi stabilisator politik melalui kalimat, “sementara menteri dan pemerintah datang dan pergi, birokrasi selalu ada”.

Meskipun demikian, menurut Mavanyisi (2002), sifat permanen birokrasi juga memiliki kelemahan. Tanpa pengawasan dan akuntabilitas publik yang efektif, birokrasi cenderung bersifat oligarkis dan dapat menyebabkan korupsi seperti banyak ditemukan di banyak negara berkembang. Dalam kasus lainnya, sifat permanen birokrasi juga dapat mendorong cara berpikir konservatis yang dapat menghambat inovasi. Dalam situasi konservatif, birokrat percaya bahwa mereka lebih mampu mendefinisikan kebaikan bersama atau kemauan umum daripada politisi yang terpilih secara periodik. Oleh karena itu, birokrasi merasa memiliki pembenaran dalam melawan kecenderungan politik yang radikal atau reformis karena lebih melihat diri mereka sebagai penjaga kepentingan negara (Heywood, 2013).

d. Fungsi Penasihat Kebijakan

Signifikansi politik birokrasi sebagian besar berasal dari perannya sebagai sumber utama informasi kebijakan dan nasihat yang tersedia bagi pemerintah. Peran kebijakan ini membantu membedakan pegawai negeri sipil tingkat atas (yang memiliki kontak rutin dengan politisi dan bertindak sebagai penasihat kebijakan) dari

pegawai negeri sipil tingkat menengah (yang menangani masalah-masalah administrasi yang lebih rutin). Oleh karena itu, perdebatan tentang signifikannya politik birokrasi cenderung berpusat pada kelompok elit pejabat senior. Secara teori, perbedaan dapat dilihat antara tanggung jawab kebijakan birokrat dan politisi. Kebijakan seharusnya dibuat oleh politisi; birokrat hanya menawarkan nasihat. Oleh karena itu, menurut [Mavanyisi \(2002\)](#) peran kebijakan dari birokrasi bermuara pada dua fungsi, yaitu menguraikan pilihan kebijakan yang tersedia bagi pejabat politik dan meninjau naskah kebijakan dalam kaitannya dengan dampak dan konsekuensi yang ditimbulkannya. Pengaruh kebijakan para pejabat senior selanjutnya dibatasi oleh fakta bahwa mereka diharuskan netral secara politik.

Namun demikian, terdapat alasan untuk meyakini bahwa peran kebijakan birokrasi lebih signifikan secara politik. Misalnya, tidak ada perbedaan yang jelas antara membuat kebijakan dan menawarkan nasihat kebijakan. Sederhananya, keputusan dibuat berdasarkan informasi yang tersedia dan ini berarti bahwa konten keputusan selalu terstruktur oleh nasihat yang ditawarkan. Selain itu, sebagai sumber utama dari nasihat yang tersedia bagi para politisi, birokrat secara efektif dapat mengontrol aliran informasi. Sumber utama kekuasaan birokrasi adalah keahlian dan pengetahuan khusus yang terakumulasi dalam birokrasi. Ketika tanggung jawab pemerintah memiliki konsekuensi yang luas dan kebijakan menjadi lebih kompleks, politisi hampir dapat dipastikan bergantung pada nasihat birokrasi ([Heywood, 2013](#)).

[Mavanyisi \(2002\)](#) mengoperasionalkan perspektif yang dikemukakan oleh Heywood dengan memberikan instrumen yang mampu menilai seberapa efektif birokrasi mampu memberikan nasihat kebijakan terhadap politisi, yaitu dengan melihat ketersediaan sistem yang secara legal mampu mendukung pemberian nasihat, kapasitas profesional dari birokrat serta intensitas komunikasi dan kedekatan profesional birokrat. Dikatakan bahwa sinergitas ketiga hal tersebut mampu mempertegas fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan

METODE PENELITIAN

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan mengamati dan menggali informasi pada beberapa birokrasi pemerintah daerah yang relevan dengan konteks penelitian. Adapun waktu pengumpulan data dilaksanakan pada bulan Januari-Maret 2021.

Jenis Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana birokrasi pemerintah daerah dalam perspektif fungsinya maka pendekatan yang tepat adalah pendekatan kualitatif. Sementara level penelitian yang digunakan yakni analisis fenomenologis yang melakukan observasi dalam mengungkap kondisi dan konteks yang ada pada birokrasi dalam fungsinya terkhusus fungsi sebagai penasihat kebijakan.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilaksanakan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian. Metode pemilihan informan kunci yang dilakukan dalam kaitan dengan upaya memperoleh data kualitatif yakni menggunakan prinsip purposif sampling. Adapun informan kunci yang dimaksud dalam penelitian merupakan pejabat pimpinan tinggi, pejabat administrator, dan pejabat pengawas dengan menyesuaikan pada istilah *Top-Level Civil Servant (TSC)*, *Middle-Ranking Civil Servant (MCS)* dan *Junior-Ranking Civil Servant (JCS)* yang dikemukakan oleh [Heywood \(2013\)](#).

Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan merujuk pada model interaktif koleksi data atau pengumpulan data dengan analisis data menurut [Ridder et al., \(2014\)](#). Kegiatan analisis data dimulai dari pengumpulan data lapangan, hasil pengumpulan data kemudian direduksi dengan cara memilah-milah data ke dalam satuan konsep tertentu, kategori tertentu atau tema tertentu. Selanjutnya dilakukan penyajian data yang dilakukan dalam matriks. Hal ini penting dilakukan untuk memudahkan penarikan kesimpulan. Kegiatan ini kemungkinan dilakukan secara berulang tergantung pada banyaknya proses dan kompleksitas masalah sampai mendapatkan data yang valid dan objektif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Selain berposisi sebagai subsistem pemerintahan nasional, pemerintah daerah juga memiliki kewenangan otonom untuk mengurus wilayahnya sendiri yang artinya terdapat kewenangan untuk pengambilan keputusan penting yang terkadang bersifat politis. Untuk menghindari keputusan yang keliru akibat adanya tekanan dari ketidakpastian politik (sebagai efek dari kemandirian politik) ataupun kurangnya pengetahuan mengenai bagaimana hal teknis terkait keputusan yang diambilnya dapat dijalankan maka idealnya

pemerintah daerah harus menyerap sebanyak mungkin informasi atau berkonsultasi dengan ahlinya.

Dalam hal ini, keahlian yang dimaksud mengacu pada kapasitas birokrasi sebagai pejabat sektoral di mana fungsi birokrasi ini dapat dilihat melalui 3 (tiga) aspek dominan yaitu, *pertama*, keberadaan sistem yang mengakomodasi saluran terhadap saran kebijakan. Kedua adalah kapasitas profesional birokrat. *Ketiga*, intensitas hubungan birokrasi dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan. Berdasarkan pemikiran tersebut, penulisan ini ditujukan untuk menyajikan temuan selama proses penelitian yang disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1
Aspek Penelitian dan Segmen Penarikan Data

No	Aspek	Segmen Penarikan Data
1	Ketersediaan sistem pendukung	<ul style="list-style-type: none"> • Fase inisiasi • Fase perumusan naskah • Fase pengajuan • Fase komunikasi
2	Kapasitas keahlian profesional birokrasi	Kesesuaian kompetensi birokrasi dengan prasyarat jabatan yang menjadi tuntutan personal
3	Intensitas kedekatan birokrasi	Kemampuan birokrat memengaruhi pejabat politis

Sumber: Penulis, 2021

a. Sistem Pemberian Nasihat Kebijakan

Bagi [Heywood \(2013\)](#), signifikansi birokrasi sebagian besar berasal dari perannya sebagai sumber utama informasi kebijakan dan nasihat yang tersedia bagi pemerintah. Peran birokrasi dalam fungsi penasihat kebijakan kemudian membedakan birokrat tingkat atas yang rutin berinteraksi dengan pejabat politik dan birokrasi tingkat menengah yang menangani masalah-masalah administrasi yang lebih rutin.

Tiga kategori birokrat yaitu *Top Level Civil Servant (TCS)*, *Middle-Ranking Civil Servant (MCS)*, dan *Junior-Ranking Civil Servant (JCS)*. TCS dapat bertindak selaku penasihat kebijakan bagi para politisi, di mana informasi pelaksanaan kebijakan diperoleh dari MCS. Pada birokrasi di Indonesia pada umumnya, TCS diduduki oleh jabatan pimpinan tinggi (JPT) atau MCS diduduki oleh pejabat administrator dan pejabat pengawas, sementara JCS diduduki oleh jabatan fungsional. Untuk kelompok jabatan fungsional tertentu (JFT) pada pemerintah

daerah umumnya TCS merujuk pada JFT Ahli Utama/Madya, MCS merujuk pada JFT Ahli Muda dan JCS merujuk pada JFT Ahli Pertama dan kategori JFT Terampil.

Dalam upaya menelusuri sejauh mana fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan melalui keberadaan sistemnya dapat diidentifikasi melalui adanya tindakan atau aktivitas yang mencerminkan adanya 4 (empat) fase berikut, yakni Fase Inisiasi, Fase Perumusan Naskah, Fase Pengajuan dan Fase Komunikasi.

Fase Inisiasi

Pada bagian awal, penulis telah mengemukakan bahwa nesihat kebijakan yang diberikan oleh TCS sangat dipengaruhi oleh *supply* data yang diberikan oleh MCS dan JCS. Oleh karena itu, fase ini menjadi penting karena adanya proses identifikasi terhadap isu strategis yang ada dalam sektor kebijakan tertentu. Pada fase ini diharapkan birokrasi mampu menyerap segala bentuk isu yang muncul di masyarakat secara komprehensif. Di sini peran MCS dan JCS sangat signifikan dalam memberikan data melalui evaluasi terhadap program yang telah dilaksanakan serta efektivitas program tersebut di lapangan. Berdasarkan hasil temuan penulis, praktik perumusan kebijakan umumnya didasarkan atas evaluasi program dan kegiatan yang telah berjalan. Dari situ dilihat berapa jumlah serapan anggaran serta pengukuran efektivitas program yang ada. Selain itu terdapat proses musyawarah melalui musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) yang dilaksanakan setiap periode anggaran. Hal inilah yang kemudian menjadi data yang berfungsi sebagai acuan bagi program-program yang ada dan akan datang.

Kondisi ini cukup memberikan gambaran bahwa telah terpenuhinya fase pertama dalam fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan, bahwa terdapat tindakan mengumpul atau menerima informasi yang bersumber langsung dari masyarakat baik dalam aktivitas keseharian maupun melalui mekanisme periodik. Dalam perspektif teoretis, tidak ada permasalahan khusus mengenai bagaimana proses mengakumulasi isu strategis pada fase inisiasi, selama itu benar-benar bersumber langsung dari masyarakat, hanya saja terdapat beberapa realitas yang dipotret oleh penulis pada masa penelitian yaitu; *pertama*, keberadaan dokumen evaluasi program birokrasi masih berkuat pada posisi realisasi program dan jumlah anggaran yang terserap namun belum efektif menysasar pada informasi substantif mengenai sejauh mana program tersebut telah berdampak signifikan pada target program; *kedua*, proses

musrenbang yang umumnya merupakan media penarikan informasi secara periodik, sedikit melahirkan isu strategis dan justru didominasi oleh pembicaraan seputar pembangunan infrastruktur, bahkan tidak jarang proses ini hanya bersifat formalitas; *ketiga*, dalam proses musrenbang seringkali melahirkan program “titipan” yang tidak benar-benar bersumber dari kebutuhan masyarakat.

Fase Perumusan Naskah

Fase perumusan naskah merupakan fase di mana isu yang diterima oleh birokrasi melalui data dalam program sebelumnya dikaji dengan aturan-aturan dan hubungannya dengan berbagai hal. Pada tahap ini proses kognitif berperan penting dalam melihat relevansi isu strategis dengan kebutuhan lokal maupun nasional serta melihat relevansi dengan pembangunan multisektoral.

Dalam aspek profesional, dapat dilihat pada Peraturan Kepala BKN Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kamus Jabatan Fungsional Umum PNS yang memuat mengenai tugas jabatan fungsional umum ASN (selain itu terdapat banyak peraturan yang memuat keberadaan JFT pada daerah), tugas perumusan naskah merupakan tugas dari “Jabatan Fungsional Analis”. Jadi, pada dasarnya keberadaan fase ini telah difasilitasi melalui keberadaan posisi jabatan tertentu dalam birokrasi. Jabatan analis secara umum bertugas untuk mengumpulkan, mempelajari, dan menganalisa, melakukan penelitian dan membuat laporan atas sektor pekerjaannya

Keberadaan jabatan analis dalam birokrasi tersebar di setiap seksi dalam setiap instansi pemerintah, bahkan hampir bisa dipastikan sangat sulit bagi kita untuk tidak menemukan keberadaan jabatan ini pada sebuah instansi. Oleh karena itu, penulis melihat bahwa keberadaan jabatan tersebut telah memberikan verifikasi terhadap pernyataan [Mavanyisi \(2002\)](#) yang menekankan kebutuhan akan kompetensi kognitif pada fase ini. Hal ini dikarenakan fase ini membutuhkan daya analisis terhadap data. Namun, terkadang kapasitas personal tidak berbanding lurus dengan ekspektasi dan tuntutan yang ingin dicapai melalui fase ini. Berangkat dari kedua fase yang berada dalam koridor rutinitas birokrasi ini maka aktivitas keseharian dari setiap organisasi pada pemerintah daerah secara otomatis telah berada pada fase ini. Tugas rutin birokrasi dalam pemberian nasihat kebijakan adalah menginisiasi dan mengolah informasi menjadi dokumen, hanya saja, kapasitas pegawai yang kadang menjadi kendala pada fase perumusan naskah.

Fase Pengajuan

Fase ini merupakan fase yang berkesinambungan dengan fase sebelumnya. Namun, perbedaan fase ini adalah tidak berada dalam tugas rutin birokrasi tetapi terkondisikan oleh ada tidaknya situasi yang membutuhkan pengambilan keputusan. Fase ini ditandai dengan adanya naskah legal sebagai hasil telaah yang berisikan beberapa varian keputusan yang akan diambil oleh pejabat politik. Dalam praktiknya, fase ini berujung pada TSC (JPT) sebagai bahan untuk melakukan proses selanjutnya. Idealnya ada beberapa bentuk dokumen/naskah yang menjadi bahan pokok pada fase ini yaitu, *policy note*, *policy paper*, ataupun *policy brief*. Hasil penelusuran penulis, sangat jarang menemukan keberadaan dokumen ini di instansi pemerintah daerah. Hasil penelitian memberikan gambaran bahwa fase pengajuan pada proses pemberian nasihat kebijakan berlangsung secara lisan yang berdasar dari laporan baik tertulis maupun lisan dari bawahan. Hal ini membuka peluang untuk pemberian informasi yang bias, tidak akurat, dan tidak tepat sasaran. Selain itu, hal ini mengindikasikan kurangnya kapasitas personal pada aspek kognitif dalam proses melahirkan produk-produk kelembagaan dalam kebijakan seperti program kerja, strategi penyelesaian masalah dan sebagainya.

Fase Komunikasi

Fase terakhir adalah fase komunikasi. Pada setiap instansi pemerintahan, fase komunikasi antara birokrasi dan pejabat politik dipastikan selalu ada sehingga peran TSC dapat memengaruhi hasil keputusan yang akan diambil. Lebih jauh disebutkan bahwa semakin besar kapasitas profesional dan akurasi data pada naskah/dokumen yang ada maka semakin efektif nasihat kebijakan dari birokrasi.

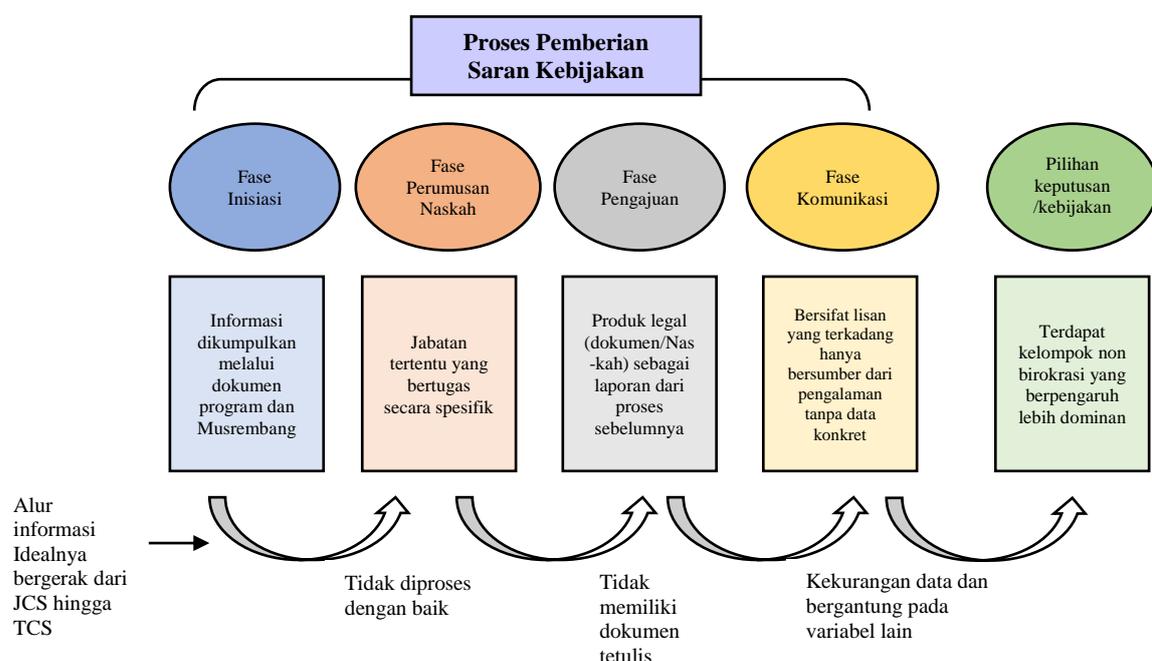
Berdasarkan pembahasan sebelumnya, diperoleh gambaran bahwa selain faktor teknis pada fase inisiasi juga terdapat kelemahan instrumental pada fase perumusan naskah dan pengajuan. Kelemahan tersebut adalah ketidaksiapan data dan laporan terkait isu strategis dalam ihwal perumusan kebijakan yang nantinya secara langsung dapat berdampak pada kualitas komunikasi yang dilakukan oleh TSC dengan pejabat politik. Hal ini menunjukkan permasalahan krusial ada pada kapasitas kognitif institusi.

Lebih lanjut pada fase komunikasi, pola yang lahir adalah komunikasi verbal yang rentan akan bias informasi. Selain itu, terdapat kecenderungan pemilahan

informasi oleh birokrat, bahwa birokrat cenderung mengesampingkan informasi yang berpotensi untuk menimbulkan perasaan tidak puas dari pejabat politik, atau dengan alasan lainnya yang berhubungan dengan keamanan jabatan birokrat. Selain itu, jika pejabat politik memiliki pembisik-pembisik yang sangat dipercaya, atau bahkan melebihi kepercayaan terhadap birokrasi-kelompok nonbirokrasi yang berasal dari jaringan politisi, swasta atau kerabat, maka informasi yang sifatnya *genuine* dapat dibiarkan juga oleh saran dari kelompok pembisik ini.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dirumuskan hasil penelitian dalam pendekatan sistem sebagai berikut.

Gambar 2
Sistem Pemberian Nasihat Kebijakan



Sumber: Penulis, 2021

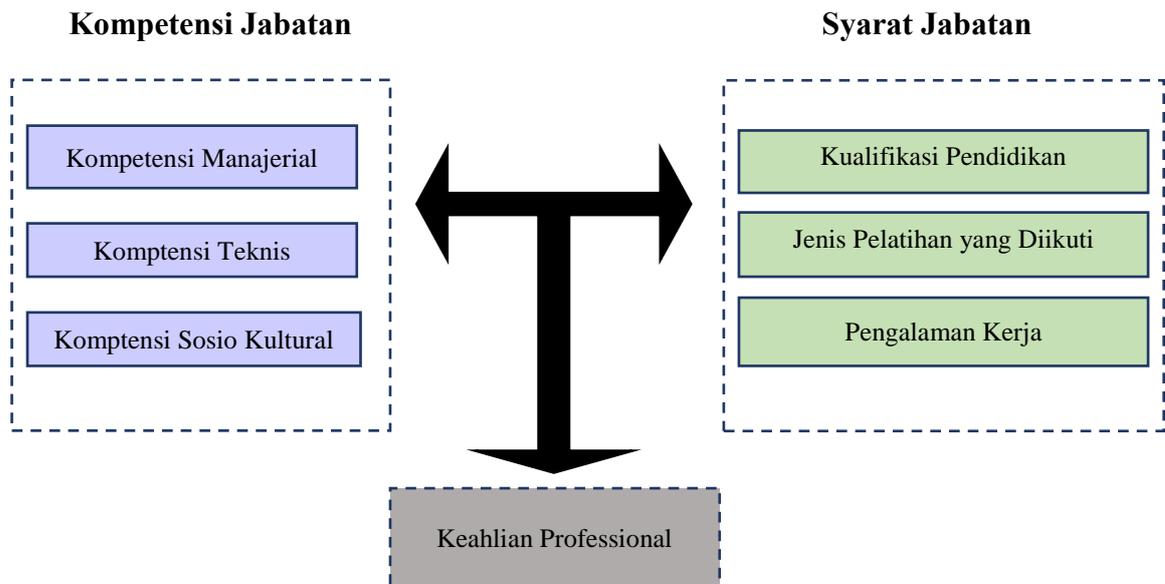
b. Kapasitas dan Keahlian Profesional

Penekanan utama yang diberikan oleh [Heywood \(2013\)](#) dalam melihat posisi birokrat dalam memberikan nasihat kebijakan terletak pada sumber utama kekuasaan birokrasi, yakni keahlian dan pengetahuan khusus sektoral yang terakumulasi dalam birokrasi. Oleh karena itu, selain keberadaan sistem yang menopang aliran data, penting untuk menganalisis keahlian profesional dari birokrasi. Hal ini berarti dalam melihat kekuatan birokrasi sebagai penasihat kebijakan, penekanan mengenai kompetensi birokrasi merupakan hal yang penting.

Dalam konteks birokrasi Indonesia, kompetensi ini dapat dilacak dari aspek kognitif dan lamanya bergelut dalam sebuah sektor yang membentuk pengalaman empiris pada birokrat. Artinya, kompetensi hakikatnya terbentuk melalui pengetahuan akademis dan pengalaman yang melekat pada birokrat. Pada Permenpan RB Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan, birokrat Indonesia setidaknya memiliki 3 (tiga) hal pokok yaitu identitas jabatan, kompetensi jabatan, dan prasyarat jabatan. Adapun identitas jabatan memuat tentang ikhtisar jabatan yang berisikan tugas pokok. Kompetensi jabatan memuat 3 (tiga) hal mendasar yakni kompetensi manajerial, kompetensi teknis, dan kompetensi sosio-kultural. Sementara itu prasyarat jabatan memuat pangkat, kualifikasi pendidikan, jenis pelatihan, ukuran kinerja jabatan, dan pengalaman kerja yang pada intinya, dalam menilai kompetensi seorang birokrat, relevansi setiap aspek penunjang kompetensi birokrat yang ada harus dipertimbangkan.

Dalam rangka menopang fungsi birokrasi sebagai pemberi nasihat sebagaimana perspektif penelitian ini maka penulis akan mengambil beberapa kondisi yang secara teoretis berpengaruh pada kualitas nasihat yang diberikan pada pengambilan keputusan. Salah satunya adalah kapasitas profesional yang berkaitan dengan standar kompetensi jabatan sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar berikut.

Gambar 3
Skema Pembentuk Keahlian Profesional berdasarkan Panduan Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan



Sumber: Hasil penelitian setelah diolah, 2021

Hasil penelaahan terhadap Permenpan RB Nomor 38 Tahun 2017 sebagaimana ditunjukkan skema di atas, penulis menilai terdapat 2 (dua) hal yang menjadi dasar dari terbentuknya keahlian profesional dalam terminologi yang dikemukakan oleh [Heywood \(2013\)](#). Kompetensi jabatan yang memuat kompetensi manajerial, teknis, dan sosio-kultural, dapat dianggap telah terpenuhi seiring dengan lulusnya seorang birokrat dalam pendidikan jenjang karir resmi yang difasilitasi oleh negara seperti diklat kepemimpinan berjenjang, bimbingan teknis, dan hal serupa lainnya. Sementara itu persyaratan jabatan merupakan persyaratan personal yang melekat harus dipenuhi oleh individu yaitu pengalaman kerja, latar belakang pendidikan formal, dan jenis pelatihan teknis.

Selanjutnya, dengan mendalami lebih jauh indikasi adanya keahlian profesional yang melekat pada birokrasi maka penulis melakukan penelusuran terhadap latar belakang pendidikan dan relevansinya dengan jabatan yang diduduki yang memberikan hasil bahwa mayoritas organisasi pada pemerintah daerah, lebih dari setengah pejabat pimpinan tinggi tidak memiliki latar belakang pendidikan yang relevan dengan posisi yang didudukinya. Hal ini serupa dengan mayoritas pejabat setingkat administrator dan pengawas.

Hal ini serupa dengan latar belakang pendidikan formal, kualifikasi pelatihan teknis yang telah diikuti, terutama untuk PPT. Salah satunya dipengaruhi oleh pelaksanaan mutasi dan rotasi yang tidak mempertimbangkan aspek pelatihan teknis bidang yang telah diikuti. Terdapat beberapa kasus yang memperlihatkan pejabat administrator dan pejabat pengawas di instansi tertentu yang telah mengikuti dan lulus pelatihan teknis bidang tertentu mengalami rotasi/promosi masuk ke bidang kerja yang berbeda pun tidak relevan dengan kompetensi teknis yang dimiliki. Selanjutnya mengenai pengalaman kerja, penulis menemukan bahwa sedikit PPT yang telah memiliki pengalaman kerja yang cukup lama di sektor tugasnya. Sementara itu mayoritas pejabat administrator dan pejabat pengawas telah berada pada satu instansi dalam kurun waktu yang cukup lama.

Berdasarkan temuan penulis mengenai relevansi kompetensi dan prasyarat jabatan pada birokrasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa mayoritas birokrat di pemerintah daerah, belum sepenuhnya memiliki profil yang disebut “keahlian profesional” oleh Heywood. Hal ini secara langsung menurunkan kualitas dari fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan.

c. Intensitas Interaksi

Lebih lanjut dalam melihat fungsi penasihat kebijakan yang melekat pada birokrasi, Heywood kemudian memberikan pertanyaan yaitu sejauh mana interaksi antara politisi dan birokrat mengarah pada penggunaan informasi yang efisien dan pihak mana yang memiliki pengaruh lebih besar terhadap keputusan kebijakan pemerintah. Baik [Heywood \(2013\)](#) maupun [Mavanyisi \(2002\)](#) bersepakat bahwa pengaruh sistem politik serta aktor politik pada pemerintah daerah sangat berpengaruh besar pada jawaban atas pertanyaan tersebut. Lebih jauh, Mavayisi mengilustrasikan bahwa jelas terdapat perbedaan mendasar antara beragam sistem pemerintahan (misalnya antara negara komunis dan demokrasi) mengenai posisi aktor negara dan hubungan kewenangannya.

Mengenai sejauh mana interaksi antara politisi dan birokrasi dalam penggunaan informasi yang efisien untuk pengambilan kebijakan, penulis mengemukakan bahwa realitas politik di daerah memberikan gambaran yang cukup bagi penulis untuk menarik kesimpulan awal bahwa posisi birokrasi secara umum memainkan peranan yang kecil dalam memberikan nasihat kebijakan. Hal ini

bertolak belakang dengan yang diungkapkan oleh [Mavanyisi \(2002\)](#) bahwa ketika tanggung jawab pemerintah meluas dan kebijakan menjadi lebih kompleks, pemerintah daerah akan bergantung pada penasihat birokrasi “profesional” mereka. Berdasarkan hasil penelusuran penulis, lemahnya posisi birokrasi setidaknya diakibatkan oleh beberapa hal, yakni:

- 1) terdapat kelompok aktor yang memainkan peranan dalam pengambilan keputusan seperti:
 - a) partai politik dan anggota legislatif; sebagai efek dari pemilihan langsung yang memberikan hak politik untuk menekan pemerintah secara langsung dalam mengakomodasi kepentingan konstituen di daerah pemilihannya;
 - b) akademisi; selain mampu mengurai hal yang lebih kompleks dengan sistematis, kharisma akademisi masih memiliki tempat “istimewa” dalam arena politik dan pemerintahan lokal;
 - c) tokoh agama, masyarakat, tokoh adat; kondisi sosial masyarakat yang tunduk dan taat pada sistem kekerabatan lokal membuat kelompok ini berpengaruh pada pengambilan keputusan;
 - d) pengusaha; memiliki kepentingan ekonomi tertentu.
- 2) Dominasi kepentingan elektoral orientasi dari keputusan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah sehingga kebijakan yang lahir merupakan hasil dari pertimbangan populis yang berefek pada posisi elektoral pejabat politik.
- 3) Sistem kekerabatan lokal, sistem kekerabatan yang ada dalam sistem sosial masyarakat di daerah terbawa hingga ranah birokrasi, masih eksisnya stratifikasi sosial mengakibatkan terkadang kinerja birokrasi terhambat sebagai akibat tidak bisa dipisahkannya nilai-nilai ini dari sisi profesionalisme aparat.

Berdasarkan paparan di atas, dapat Kompliasi hasil penelitian penulis sajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2
Matriks Hasil Penelitian

Aspek	Dimensi Penarikan Data	Temuan
Sistem Pemberian Nasihat	<ul style="list-style-type: none"> - Fase Inisiasi - Fase Perumusan Naskah - Fase Pengajuan - Fase Komunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Fase inisiasi dan fase perumusan naskah adalah aktivitas rutin birokrasi, kapasitas aparatur sangat memengaruhi kedua fase ini - Fase pengajuan merupakan fase yang muncul saat ada kondisi yang membutuhkan analisis, sejauh ini tidak ditemukan dokumen yang sangat menentukan kekuatan fase ini - Fase komunikasi rawan mengalami distorsi informasi sebab ketiadaan dokumen, juga kemampuan birokrasi ditentukan oleh faktor kedekatan personal namun masih didominasi oleh faktor sosial-kultural
Kapasitas Keahlian Profesional Birokrasi	Kesesuaian kompetensi birokrasi dengan prasyarat jabatan yang menjadi tuntutan personal	<ul style="list-style-type: none"> - Birokrasi daerah masih jauh dari konsep birokrasi berkeahlian profesional, dapat dilihat dari tidak sinkronnya kompetensi jabatan dan prasyarat yang dimiliki, minimnya pengalaman, dan minimnya pelatihan teknis sesuai sektor yang diikuti dan akibat masifnya rotasi jabatan
Intensitas Kedekatan Birokrasi	Kemampuan birokrat mempengaruhi pejabat politik	Posisi birokrasi lemah karena: <ul style="list-style-type: none"> - Birokrasi dianggap sebagai bawahan, bukan mitra kerja - Peran aktor politik semisal legislatif - Adanya “kelompok pembisik” yang dekat secara personal dengan pejabat politik

Sumber: Penulis, 2021

Pembahasan

[Heywood \(2013\)](#) memberikan penegasan mengenai pentingnya birokrasi bagi pejabat politik sebagian besar berasal dari perannya sebagai sumber utama informasi mengenai kebijakan yang telah lalu, sedang, dan yang akan diambil. Fungsi nasihat kebijakan ini memberi perspektif yang jelas pula untuk membedakan pelayan publik level atas yang memiliki relasi yang rutin dengan dengan politisi dengan pelayan publik level menengah dan rendah yang yang menangani masalah-masalah administrasi yang lebih rutin.

Oleh karena itu, perdebatan tentang signifikansi birokrasi terhadap sistem politik cenderung berpusat pada aktivitas kelompok pejabat senior ini. Pada paradigma dikotomi politik-administrasi, kita dapat menegaskan perbedaan antara tanggung jawab birokrat dan politisi di mana kebijakan seharusnya dibuat oleh politisi, sementara birokrat hanya menjalankan administrasi. Sebaliknya, Heywood melihat bahwa birokrasi sangat

berpengaruh terhadap aktivitas politik. Intinya, peran pegawai negeri bermuara pada dua fungsi yaitu: (1) menguraikan pilihan kebijakan yang tersedia bagi pejabat politik, dan (2) meninjau kebijakan dalam hal kemungkinan dampak dan konsekuensinya. Terkait hal ini, Heywood memberikan penekanan bahwa fungsi ini hanya bisa dilaksanakan apabila birokrasi netral terkait politik praktis. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana cara kita untuk melihat bahwa fungsi ini telah maksimal untuk dijalankan? Heywood (2013) kemudian memberikan penekanan pada 3 hal yaitu, adanya sistem yang menjembatani aktivitas formal dan mekanis untuk mengatur pemberian saran kebijakan, kapasitas birokrasi serta intensitas kedekatan birokrasi.

Aspek pertama mengenai sistem atau saluran formal yang mengatur aliran informasi hingga terciptanya saran kebijakan yang menyebutkan bahwa dalam pemberian nasihat kebijakan, hal mana informasi berisikan apa yang seharusnya atau tidak seharusnya dilaksanakan oleh pejabat politik, maka idealnya, aliran informasi ini bergerak dari bawah ke atas, melalui pejabat level bawah hingga sampai ke pejabat level atas. Sementara itu hasil penelitian menunjukkan bahwa belum ada proses yang secara formal dibentuk untuk mengakomodasi fungsi ini pada birokrasi di daerah yang pada dasarnya jika dianalisis lebih jauh dapat kita pastikan bahwa terdapat sistem semi-formal yang telah terbentuk.

Apa yang mendasari hipotesis penulis adalah jika aliran informasi idealnya berangkat dari pejabat level bawah dan berhubungan dengan konteks kebijakan yang telah, sedang, dan akan diambil, maka seharusnya terdapat proses yang melekat dalam aktivitas birokrasi yang secara langsung ataupun tidak langsung membentuk mekanisme pemberian saran kebijakan terhadap pejabat politis.

Secara teoritis, sistem pemberian saran kebijakan diawali dengan fase inisiasi yang pada fase ini informasi mengenai kebijakan dan program ataupun isu strategis yang melekat dalam masyarakat diserap, disaring, dan dikelola menjadi seperangkat pengetahuan yang sistematis. Aktualnya fase ini ditandai dengan proses pengawasan dan evaluasi terhadap perkembangan dari program atau kebijakan. Sebuah proses yang telah ada sejak lama dan melekat dalam tubuh birokrasi. Dari sisi lain, fase ini melekat pada sistem akuntabilitas dan transparansi yang menjadi ruh dari *good governance*, artinya kontrol publik terhadap kinerja birokrasi juga dapat dikatakan telah memenuhi cukup alasan untuk menyatakan bahwa fase awal dari sistem pemberian saran kebijakan telah ada dalam birokrasi di daerah.

Fase inisiasi ditandai dengan adanya hubungan timbal-balik dan interaksi yang aktif antara birokrasi dari sini dapat dilihat bahwa konsepsi akuntabilitas, partisipasi dan

transparansi secara langsung berkenaan dengan fase inisiasi yang menjadi dasar dari pemberian saran kebijakan. Jika dihubungkan secara sederhana dapat dilihat bahwa *semakin besar nilai transparansi, akuntabilitas dan transparansi, semakin aktual informasi yang diserap oleh birokrasi.*

Fase selanjutnya adalah fase perumusan naskah. Pada fase ini, informasi diolah dan dianalisis menjadi seperangkat informasi dalam dokumen tertulis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun tidak dilihat sebagai fase yang linear akan tetapi fase ini masih melekat dalam aktivitas keseharian birokrasi, mengapa demikian? Karena dalam struktur jabatan dalam organisasi selain memberikan tugas kepada setiap jabatan untuk membuat laporan, terdapat pula jabatan yang hampir selalu ada dalam struktur organisasi yaitu jabatan analis. Jabatan analis inilah yang menjembatani keberadaan fase ini dalam tubuh birokrasi sebagai aktivitas melekat. Kelemahannya adalah, *output* dari fase ini yang seharusnya berbentuk naskah legal: *policy brief* atau *policy note* sangat jarang ditemukan pada birokrasi di daerah.

Fase ketiga adalah fase pengajuan, naskah yang telah dianalisis seharusnya dibuat berbentuk dokumen untuk diserahkan kepada pejabat level tinggi yang kelak akan mengomunikasikannya dengan pejabat politik. Kendala yang muncul dengan ketiadaan dokumen tertulis adalah kerawanan timbulnya informasi yang bias dari bawah sehingga keliru untuk diterjemahkan oleh pejabat level atas dan akibatnya informasi yang diberikan terkadang tidak akurat atau bahkan mengalami kekeliruan interpretasi.

Fase keempat adalah fase paling krusial dalam pemberian nasihat kebijakan dalam mana intensitas komunikasi menjadi faktor paling penting dalam memengaruhi keputusan pejabat politik yang akan diambil. Sebagaimana diketahui, pejabat politik memiliki beragam aktor dan beragam kepentingan yang ada di sekelilingnya. Kepentingan ini akan saling bergesekan untuk diakomodasi menjadi keputusan. Fase ini ibarat sebuah arena bagi banyak aktor yang berebut pengaruh dalam kebijakan. Di sini, peran dari naskah saran kebijakan yang lahir dari proses formal sangat memengaruhi kekuatan birokrasi untuk memberikan saran kebijakan terhadap pejabat politik.

Masih pada fase komunikasi, pada aktivitas komunikasi di daerah juga memiliki situasi seperti yang diungkapkan oleh Heywood dan Mavanyisi yang mengatakan bahwa birokrat cenderung menahan informasi untuk diberikan kepada pejabat politis dengan pertimbangan tertentu terutama masalah keamanan jabatan, adakalanya birokrasi menahan informasi apabila informasi tersebut dapat berefek negatif pada citra birokrasi dan organisasi

dan membuat kompetensinya dipertanyakan. Fenomena ini marak dipraktikkan pada birokrasi pemerintah daerah. Birokrasi masih bermental “Asal Bapak Senang” dan hanya melaporkan informasi baik dan menahan informasi buruk demi keamanan posisi jabatan, akibatnya pejabat politik tidak menerima informasi yang akurat dan salah mengambil keputusan. Fenomena lainnya adalah kuatnya stratifikasi dalam sistem kekerabatan yang menginfiltrasi ke dalam sistem politik pemerintahan. Akibatnya, birokrat yang tidak berada dalam strata sosial tinggi sarannya cenderung kurang dipertimbangkan.

Dalam aspek keahlian profesional, [Heywood \(2013\)](#) dan [Mavanyisi \(2002\)](#) mengilustrasikan bahwa dalam konteks program dan kebijakan, pejabat politis sangat bergantung kepada saran dan informasi yang diberikan oleh birokrasi sebagai satu-satunya rujukan informasi yang dimiliki yang disebabkan oleh keahlian yang melekat dalam diri seorang birokrat dari aktivitasnya selama bertahun-tahun. Namun, hasil penelitian telah menunjukkan bahwa keahlian profesional sangat sulit ditemukan dalam birokrasi di daerah. Profesionalisme merupakan cerminan keterampilan dan keahlian aparatur yang dapat berjalan efektif apabila didukung dengan kesesuaian tingkat pengetahuan atas dasar latar belakang pendidikan dengan beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya dan juga sebagai cerminan potensi diri yang dimiliki aparatur, baik dari aspek kemampuan maupun aspek tingkah laku yang mencakup loyalitas, inovasi, produktivitas, dan kreativitas. Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh aparatur pemerintah adalah usaha menampilkan profesionalitas, etos kerja tinggi, keunggulan kompetitif, dan kemampuan memegang teguh etika birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Yang terakhir adalah intensitas kedekatan politik dengan birokrasi. Hal ini berkaitan dengan nilai kedekatan secara personal antara pejabat politik dengan birokrasi. Dalam hasil penelitian ini terdapat kondisi yang membentuk intensitas pada wilayah penelitian, yaitu: (1) birokrat profesional yang ikatannya dibentuk akan kepercayaan pejabat politik dengan kompetensinya; (2) birokrat yang berada pada instansi dengan kebijakan populis; (3) birokrat yang berada pada instansi pemegang anggaran; (4) birokrat yang memiliki relasi elektoral; dan (5) birokrat yang memiliki relasi patrimonial dengan pejabat politik. Intensitas kedekatan politik dengan birokrat ditentukan oleh kuantitas kondisi-kondisi di atas, dengan kata lain semakin banyak poin yang dimiliki oleh birokrat semakin intens hubungan pejabat politik dengan birokrat tersebut.

KESIMPULAN

Mengenai lemahnya kapasitas birokrat dalam fungsi penasihat kebijakan bukanlah hal yang baru dalam paradigma birokrasi politik, terutama jika dikaitkan dengan pendekatan *clientelism*. Ini karena birokrasi bukanlah satu-satunya penasihat kebijakan pemerintah, tetapi merupakan bagian dari kelompok “internal yang memiliki posisi istimewa” dalam sistem penasihat kebijakan kepada pemerintah. Artinya, informasi kebijakan bukanlah satu-satunya modal birokrasi dalam memberikan nasihat atau saran kebijakan melainkan harus didukung oleh sistem formal dan kapasitas kuat yang dimiliki oleh setiap birokrat. Oleh karena itu, perlu adanya agenda penelitian yang menyelidiki lebih lanjut tentang mekanisme yang digunakan oleh birokrat untuk menggunakan pengaruhnya dan tidak membatasi ruang lingkup penyelidikan hanya pada aspek yang terkait dengan kemampuan organisasi pada proses administrasi publik. Mengetahui keberadaan dan pengaruh aktor politik, kapasitas birokrasi, dan tekanan publik dalam memengaruhi proses pengambilan kebijakan merupakan hal mendasar untuk mengembangkan pengetahuan yang komprehensif mengenai fungsi birokrasi sebagai penasihat kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aberbach, J. D. (2003). Introduction: Administration in an era of change. In *Governance* (Vol. 16, Issue 3).
- Alamsyah. (2003). Politik Dan Birokrasi: Reposisi Peran Birokrasi Publik Dalam Proses Politik Lokal. *Jurnal Administrasi Publik Unpar*, 2(1), 55–70.
- Aubin, D., Brans, M., & Fobé, E. (2017). Policy analysis in the central and regional governments. In *Policy Analysis in Belgium*. (2)
- B. Guy Peters. (2001). The Politics of Bureaucracy, Fifth edition. *Routledge*, 43(2).
- Bozeman, B., Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1982). Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1(4).
- Daniarsyah, D. (2015). Bureaucratic Political And Neutrality Of Bureaucracy In Indonesia. *Jipsi Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*, V (2).
- Èric, M. (2011). Between detachment and responsiveness: Civil servants in Europe and North America. *West European Politics*, 34(6).
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). The public administration theory primer, third edition. In *The Public Administration Theory Primer, Third Edition*.
- Goodnow, F. (2003). Politics and administration: A study in government. *Russell The Journal Of The Bertrand Russell Archives*, 19.
- Heywood, A. (2013). Public Policy and the Bureaucracy. In *Politics*. (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9)
- Mavanyisi, H. J. (2002). *The nature of political control over the bureaucracy with preference to the Northern Province. November*. (2) (3) (4) (5) (6)
- Ridder, H. G., Miles, M. B., Michael Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis. A methods sourcebook. *Zeitschrift Fur Personalforschung*, 28(4), 485–487.
- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: An uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2).