

MEMBANGUN BIROKRASI UNTUK *GOOD GOVERNANCE*
(Relasi Pejabat Politis dan Pejabat Birokratis pada Pemerintahan Lokal Untuk
Mewujudkan *Good Governance*

Oleh
Nanang Haryono, S.IP., M.Si.

Abstraction

Direct regional head elections (pilkadal) indeed has been promoting the democratic process in Indonesia. However, legislators and regional head of the process results in the execution of his duty pilkadal often there are obstacles in carrying out their duties. This is because the vision that was brought by members of parliament and elected local leaders are often influenced by the spirit of the political party that carried him. The logic used by legislators and local leaders are not elected public servant, but rather the logic of the logic of political servants. The problem posed then is the relationship between elected officials (politicians) and appointed officials (official bureaucracy) to be not in harmony and result in implementing the stunted development.

Keywords: bureaucracy, good governance, local government

* Korespondensi: Departemen Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Airlangga, Jl. Airlangga 4-6, 60286. Tlp. 08155026603,
email: nanang_unair@gmail.com.

I. Pendahuluan

Pemerintahan yang diimpikan oleh banyak orang adalah sebuah bentuk pemerintahan yang demokratis dan mensejahterakan masyarakat warga negaranya. Kesejahteraan masyarakat dapat dicapai kalau pembangunan dapat dijalankan dengan baik oleh pemerintah dan segenap warga masyarakatnya. Pemerintah dapat melaksanakan pembangunan untuk mensejahterakan masyarakatnya apabila terdapat hubungan yang harmonis antara politisi dan pejabat birokrasi dalam menjalankan pembangunan.

Politisi dan pejabat birokrasi memegang kunci utama dalam pembangunan suatu negara. Politisi mempunyai peranan menyuarakan aspirasi masyarakat pemilihnya, memformulasi dan mengesahkan suatu kebijakan. Kedudukan politisi (anggota legislatif) sangat vital dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Sedangkan pejabat birokrasi mempunyai peranan dalam implementasi kebijakan dimana keberhasilan atau kegagalan dalam menjalankan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh birokrasi, politisi, dan masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Menurut teori liberal, birokrasi pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan (Thoha, 2004:V). Dengan demikian birokrasi pemerintah tidak hanya didominasi oleh pejabat-pejabat birokrasi saja yang meniti karier didalamnya, melainkan ada pula bagian-bagian lain yang ditempati oleh pejabat-pejabat politik. Demikian pula sebaliknya didalam birokrasi pemerintah bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karier yang profesional. Untuk selanjutnya penulis akan membahas mengenai pilkada sebagai bentuk proses demokratisasi di Indonesia.

II. Pilkada

Pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) merupakan agenda pemerintah yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Mulai bulan Juni 2005 para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) tidak lagi dipilih oleh DPRD melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat. Proses ini merupakan transformasi yang dilaksanakan bangsa Indonesia dalam melaksanakan proses lanjut kerangka kelembagaan di dalam berdemokrasi.

Pilkada secara langsung memiliki makna yang strategis. *Pertama*, membuka peluang partisipasi politik masyarakat secara lebih luas. Masyarakat bisa secara langsung berpartisipasi dalam menentukan calon pemimpinnya dan juga menyuarakan kepentingannya. Lebih lanjut peran masyarakat ini tidak saja menyuarakan kepentingan tetapi masyarakat juga sekaligus dapat mengontrol pemerintah daerah agar selalu berpihak kepada kepentingan masyarakat. *Kedua*, calon terpilih memiliki dasar legitimasi yang cukup kuat karena ditentukan oleh pilihan masyarakat secara langsung. Legitimasi tersebut tidak hanya *de jure*, tetapi juga *de facto*. Hal ini mengingat proses demokratisasi ternyata tidak hanya membutuhkan mandat hukum formal, melainkan juga mandat dari penyerahan aspirasi publik kepada seseorang untuk menyuarakan aspirasinya.

Orang-orang yang terpilih tersebut selanjutnya akan memasuki pemerintahan dan mempunyai kedudukan yang strategis dalam menjalankan roda pemerintahan. Anggota legislatif yang terpilih tugas utamanya adalah mengawasi jalannya pemerintahan dan kepala daerah terpilih tugasnya adalah memimpin jalannya pemerintahan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat. Namun demikian kenyataan dilapangan terdapat distorsi dimana banyak kepala daerah dan anggota legislatif dalam menjalankan tugasnya lebih mengedepankan kepentingan kelompoknya dari pada kepentingan masyarakat secara luas. Pelaksanaan tugas yang demikian menjadi sebab kurang harmonisnya hubungan politisi dan pejabat birokrasi.

III. Birokrasi Pemerintah

Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat (Thoha, 2004:2). Birokrasi merupakan bentuk organisasi yang digolongkan modern. Dalam birokrasi seseorang didalamnya memiliki yuridiksi yang jelas dan pasti dengan kata lain seorang birokrat memiliki tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Para birokrat bekerja pada tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkat otoritas dan kekuasaannya. Mereka mendapatkan gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Proses komunikasi dalam didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*).

Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan (Thoha, 2004:2). Kekuasaan seorang pejabat sangat menentukan,

karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka orang yang berada dalam jabatan tersebut menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada pada hirarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar ketimbang jabatan yang berada di tataran bawahnya. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut.

Konsepsi birokrasi ideal menurut Max Weber adalah birokrasi yang legal rasional, bersifat universal. Birokrasi dibimbing oleh prosedur tertulis yang bersifat pragmatis, yakni untuk menyelesaikan tugas seefektif dan seefisien mungkin (Budiman, 1988:1). Pada pelaksanaannya konsepsi birokrasi dari Weber tersusup kepentingan-kepentingan pribadi, khususnya kepentingan para birokratnya. Proses ini dapat menimbulkan konflik dari dalam pemerintah sendiri antara legislatif dan eksekutif. Hal ini dikarenakan pejabat birokrasi pemerintah merupakan sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukan pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama, melainkan pertimbangan yang kesekian.

Bentuk birokrasi Weber mendapat banyak kritikan dari Werren Bennis (1967), Lawrence dan Lorch (1967) menyatakan bentuk organik birokrasi itu seyogyanya hanya cocok untuk situasi lingkungan kompleks dan tidak menentu dan untuk situasi rutin dan stabil (Thoha, 2004:4). Oleh karena itu jika birokrasi ingin selalu survive maka birokrasi harus mau menyesuaikan diri dengan lingkungan yang selalu berubah.

Birokrasi di Indonesia kedudukannya sangat kuat. Segala urusan dari kecil sampai besar selalu membutuhkan legitimasi dari birokrasi pemerintah. Sebaliknya posisi masyarakat sangat lemah di hadapan birokrasi. Salah satu penyebabnya adalah kekuasaan birokrasi di Indonesia dibentuk dengan sistem bapak atau patrimonial sehingga semakin kental lagi kekuasaan birokrasi. Pejabat pada hirarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hirarki atas. Dapat dikatakan birokrasi Weberian yang rasional dalam pelaksanaannya di Indonesia sedikit banyak telah disesuaikan dengan kondisi dan situasi Indonesia.

Terdapat dilema dalam birokrasi pemerintah pada saat melaksanakan tugasnya. Salah satu dilema wewenang birokrasi pemerintah adalah suatu konflik antara persyaratan-persyaratan dinas dengan praktek-praktek yang sebenarnya (Blau dan Mayer, 1987:85). Secara teoritis, atasan-atasan birokratis diharapkan dapat menjalankan pengawasan yang ketat dan obyektif kepada bawahan-bawahan namun

dalam kenyataan pengawas seringkali “ada main” dengan bawahan mereka dengan membiarkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap sejumlah aturan. Bentuk seperti ini digambarkan dengan kepemimpinan yang lemah.

IV. Pemerintahan yang Demokratis

Pemerintahan yang demokratis merupakan cita-cita semua orang. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan itu ditangan rakyat, bukannya ditangan penguasa. Tidak adanya rasa takut untuk memasuki suatu serikat atau perkumpulan yang sesuai dengan hati nurani dan kebutuhannya. Selaras dengan tidak adanya rasa takut tersebut juga dikembangkan adanya kenyataan dihargainya moral perbedaan pendapat (Gutmann dan Thompson, 1996).

Pemerintah bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional dan bertanggung jawab. Dalam pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahannya bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat (Thoah, 1999:34). Negara yang pemerintahannya dijalankan secara demokratis meletakkan para pejabatnya bisa dikontrol oleh rakyat melalui pemilihan (Dahl,1982).

Pada masyarakat yang demokratis dan kompleks hampir tidak mungkin untuk melakukan dan memperoleh kontrol yang sempurna. Akan tetapi meskipun demikian kita dapat menaruh harapan yang minim sekalipun dalam mengetengahkan suatu cara pemilihan (*election*) yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat dalam birokrasi pemerintahan (Thoah,1999). Pemilihan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat yang mewakilinya merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara, sekaligus juga pelaksanaan akuntabilitas kepada rakyat. Salah satu wujud dari akuntabilitas itu ialah agar semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus diupayakan didasarkan atas undang-undang. Dengan produk hukum yang berupa undang-undang ini rakyat mempunyai akses untuk mengatur dan mengendalikannya.

V. Good Governance

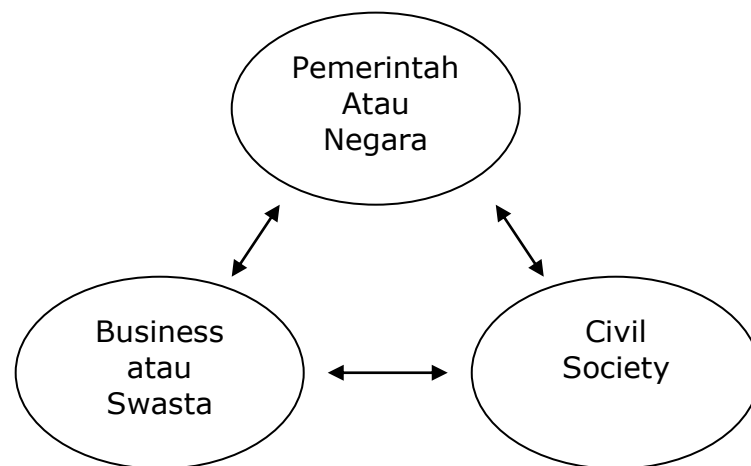
Good Governance atau tata pemerintahan yang baik merupakan suatu konsep yang sering diwacanakan saat ini. Konsep *good governance* lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak

asasi manusia, pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Konsep *good governance* menekankan pada peranan manajer publik agar memberi pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan penciptaan manajerial yang bersih dan bebas dari korupsi.

good governance merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, koheisi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Compos; UNDP,1997 dalam Thoha, Miftah,2004,63). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini sangat akan berpengaruh terhadap upaya penciptaan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak seimbang maka akan terjadi pembiasaan dari tata pemerintahan yang baik tersebut. Berikut adalah gambar hubungan ketiga komponen dalam *Good Governance*:

Gambar 1.1

Tiga Komponen *Good Governance*



Sumber: UNDP,1997 dalam Thoha, Miftah,2004,64).

Dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, komponen rakyat (*civil society*) harus memperoleh peran yang utama. Hal ini di dorong oleh suatu kenyataan bahwa dalam sistem yang demokratis kekuasaan tidak lagi ada pada penguasa melainkan ada di tangan rakyat.

Sejak disyahkannya UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi dengan UU No 32/2003 pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat mendorong terwujudnya *Good Governance*. Memang, jika otonomi daerah dilaksanakan dengan baik maka peluang untuk mereformasi praktik penyelenggaraan pemerintahan serta penguatan fungsi dan peran legislative di daerah diharapkan mampu memotifasi terjadinya perbaikan kualitas proses kebijakan dari formulasi sampai evaluasi kebijakan. Proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, transparan, responsive, akuntabel terhadap semua stakeholders di daerah (Wibawa, dalam Dwiyanto,2005:63).

Pada masa otonomi daerah seperti saat ini, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan yang lebih luas dibandingkan sebelum 1999. ini berarti rakyat melalui wakilnya dapat merumuskan kebijakan-kebijakan (peraturan dan anggaran) demi kepentingan mereka sendiri. Mereka juga mempunyai kekuasaan yang lebih besar untuk mengontrol bupati/walikota, sejak pengangkatan hingga penyusunan dan pelaksanaan program kerja, hingga kebijakan bupati/walikota selalu berorientasi kepada kepentingan warganya.

Namun anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kader partai, mereka lebih banyak memperjuangkan kepentingan partai (dalam hal ini adalah pengurus partai, baik pusat provinsi maupun kabupaten) dari pada kepentingan para pemilih mereka. Komitmen mereka pada pemilih sangat rendah. Di samping itu tidak sedikit anggota DPR Kabupaten/Kota yang berpendidikan rendah akibatnya ada anggota DPRD Kabupaten/Kota yang menjiplak perda dari Kabupaten lain, meminta uang sebelum menyetujui perda yang diusulkan oleh sebuah dinas, dan sering terdengar peraturan daerah yang bertentangan dengan akal sehat dan oleh publik dianggap sebagai bermasalah (Wibawa, dalam Dwiyanto,2005:66). Kekuasaan DPRD Kabupaten/Kota juga sering disalah gunakan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota, serta saat Bupati/Walikota memberikan laporan pertanggung jawaban tahunan. Dalam ketiga hal ini *money politics* menjadi pemandangan yang sering dijumpai . Kriteria pengawasan terhadap eksekutif tidak obyektif, tidak transparan dan berubah-ubah. Pemantauan proyek sering berubah menjadi arena pemerasan. Tindakan-tindakan seperti yang dipaparkan diatas membuat hubungan antara pejabat yang dipilih (politisi) dan pejabat-pejabat yang diangkat (pejabat

birokrasi) menjadi tidak harmonis dan mengakibatkan pelaksanaan pembangunan terhambat.

VI. Partai Politik dan kekuasaan

Bentuk pemerintahan negara yang konservatif, revolusioner, pluralis demokratis, diktator monolitis atau suatu pemerintahan didukung elit tertentu atau didukung oleh massa maka suatu partai politik dibentuk untuk menjalankan fungsi kekuasaan politik. Fungsi kekuasaan politik dilakukan oleh partai politik baik ketika membentuk pemerintahan atau ketika partai politik berfungsi sebagai oposisi dalam pemerintahan. Fungsi-fungsi ini merupakan fungsi yang amat penting dalam ikut menentukan kebijakan nasional.

Ketika suatu partai politik memenangkan suara rakyat dalam pemilihan umum yang demokratis, maka pertanyaan berikutnya adalah seberapa jauh pengaruh partai tersebut terhadap jalannya pemerintahan. Partai yang memenangkan suara rakyat terbanyak berarti partai tersebut memperoleh jalan menuju kekuasaan. Kekuasaan ada di dua tempat yakni di perwakilan (dewan) dan pemerintahan (eksekutif). Ada kalanya suatu partai memegang kekuasaan di pemerintahan akan tetapi mayoritas kekuasaan ada di dewan (Thoha, Miftah, 2004, 96).

Partai politik dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan. Keberadaan partai politik tidak lain bertujuan untuk mencapai kekuasaan baik di lembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat dan sarana rakyat untuk mewujudkan kekuasaannya itu melalui partai politik.

VII. Politik-Birokrasi Pemerintahan

Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses kegiatan politik (Thoha, Miftah, 2004, 27). Setiap kelompok masyarakat yang terintegrasi dalam tata pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari aspek politik. Politik sebagaimana kita pahami adalah siapa, memperoleh apa kapan dan bagaimana. Dalam politik sekelompok orang mengorganisasikan diri dalam suatu partai politik dan berusaha mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang dapat mengangkat suatu kepentingannya serta mengesampingkan kepentingan kelompok lainnya. Kelompok masyarakat ini mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung atau

tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan masyarakat.

Penguasa pemerintah pada setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara negara dan bangsa tetap hidup dan berjaya. Kaitan dengan tugas utama negara tersebut adalah menyangkut dua hal yang fundamental yaitu mempertahankan kemerdekaan dari ancaman musuh dari luar dan kedua mengendalikan konflik internal agar tidak berlarut-larut menjadi perang saudara.

Pemerintah harus bisa memuaskan kebutuhan masyarakat yang nantinya bisa menerima dan mendukung kebijakan dan program-program pemerintah. Pemerintah harus mau mendengar, mengamari dan menyaring melalui tuntutan-tuntutan politik yang secara ajeg dituntut oleh pelbagai kelompok kepentingan. Tuntutan-tuntutan itu bisa berupa selalu melihat salah dan kekurangan pemerintah, mulai dari kesalahan kebijakan yang diambil sampai kepada realisasi kegiatan dan pengawasan. Kelompok kepentingan tersebut menuntut dan bahkan memaksa agar pemerintah mengambil langkah-langkah kebijakan yang sesuai dengan tuntutannya. Jika tuntutan itu tidak dipenuhi, mereka tidak puas dan disinilah bibit konflik internal dimulai.

Politik adalah identik dengan konflik dalam suatu pemerintahan suatu negara. Dalam masyarakat terdapat tidak hanya satu kelompok melainkan banyak kelompok. Masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda. Jika bersebrangan kepentingan maka terjadilah konflik ditengah masyarakat. Salah satu faktor yang seringkali menimbulkan perbedaan dan memunculkan konflik adalah nilai yang diyakini kebenarannya oleh masing-masing kelompok. Manakala kelompok orang-orang itu hidup dalam suatu masyarakat, mereka merasa terpenuhi nilai yang dianggap benar jika diatur oleh peraturan bersama yang bisa mengikat seluruh orang dalam masyarakat. Dengan kata lain, rakyat atau kelompok-kelompok orang tersebut mempunyai kepentingan politik (*politik interest*) agar masing-masing nilainya diterima oleh kelompok masyarakat lainnya. Peraturan bersama itulah yang dihasilkan dan dilakukan oleh aktor pemerintah, dan masing-masing kelompok yang mempunyai kepentingan politik berusaha mempengaruhi aktor pemerintah agar sejalan dengan nilai dan kepentingan politiknya. Kepentingan politik itu merupakan nilai dari seseorang atau kelompok orang yang bisa diperoleh dan bisa hilang dari apa yang dilakukan pemerintah atau apa yang tidak dilakukan pemerintah.

Tindakan pemerintah yang dijalankan lewat mesin birokrasinya merupakan cara terbaik untuk melakukan otorisasi dan menetapkan peraturan yang mengikat semua pihak. Birokrasi pemerintah merupakan institusi yang bisa memberikan peran politik dalam memecahkan konflik politik yang timbul diantara orang-orang dan kelompok orang.

VIII. Hubungan Pejabat Politisi dan Pejabat Birokrasi

Hubungan pejabat yang dipilih (*politisi*) dan pejabat-pejabat yang diangkat (pejabat birokrasi) dalam pemerintahan dipengaruhi oleh prilaku mereka. Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Ini merupakan formula psikologis, dan mempunyai kandungan pengertian bahwa prilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya. Prilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami prilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Individu membawa kedalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman masa silam. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan ini akan dibawa manakala memasuki lingkungan yang baru, semisal birokrasi. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri.

Karakteristik organisasi menurut Max Weber adalah antara lain: adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarkhi, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem pengajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya. Jika karakteristik individu yang disebut diatas berinteraksi dengan karakteristik birokrasi maka timbullah prilaku birokrasi.

Keberadaan partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh pada tatanan birokrasi pemerintahan. Susunan birokrasi pemerintah akan terdiri dari jabatan-jabatan yang akan ditempati oleh birokrat karier dan ada pula jabatan-jabatan yang diisi oleh pejabat politik. Kehadiran pejabat politik yang berasal dari kekuatan politik atau partai politik dalam birokrasi pemerintah tidak bisa dihindari. Oleh karena

itu diperlukan penataan birokrasi pemerintah dengan mengakomodasikan hadirnya jabatan-jabatan dan para pejabat politik perlu ditata dengan baik.

Pada masa orde baru yang berkuasa pada pemerintahan adalah partai pemenang pemilu. Partai pemenang pemilu saat itu adalah Golkar dengan mayoritas tunggal. Semua posisi jabatan dalam organisasi pemerintah ditempati oleh kader Golkar maka sulit dibedakan mana yang birokrat karier dan mana yang birokrat politisi. Pola seperti itu berlangsung cukup lama sehingga memunculkan opini di masyarakat bahwa pejabat politik dan pejabat birokrasi tidak bisa dibedakan. Ketika terjadi gerakan reformasi, sistem pemerintahan yang telah berjalan puluhan tahun sulit untuk dilakukan pembaharuan. Meskipun begitu pada masa reformasi peran pejabat politik semakin besar dalam menentukan arah kebijakan pemerintah. Peran pejabat politik yang besar juga didukung semangat otonomi daerah yang digulirkan selama masa reformasi.

Ketika memasukkan pejabat politik dalam birokrasi pemerintah, maka timbul pertanyaan mengenai hubungan antara pejabat yang dipilih (politisi) dan pejabat-pejabat yang diangkat (pejabat birokrasi). Hubungan antara pejabat politik (*political leaderships*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi control dan dominasi. Hubungan pejabat politik dan pejabat birokrasi akan senantiasa menimbulkan persoalan, siapa yang mengontrol dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Persoalan seperti ini pada hakekatnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan *dikotomi politik dan administrasi*. Adapun alternatif solusi yang utama yaitu apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation atau at co-equality with the executive*) (Carino,1994 dalam Thoha, Miftah,2004:153).

Perspektif *executive ascendancy* berangkat dari suatu asumsi bahwa kepemimpinan pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaannya bahwa supremasi mandat yang diperoleh para pemimpin politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari rakyat/public interest. Supremasi mandat ini dilegitimasi melalui pemilihan umum dan diterima secara defakto oleh rakyat. Model sistem liberal, Kontrol berjalan dari otoritas tertinggi rakyat melalui perwakilannya kepada birokrasi. Kekuasaan untuk melakukan control acapkali disebut sebagai *overhead democracy* (Redford,1996:79). Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi timbul dari

perbedaan fungsi antara politik dan administrasi dan asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi. Terdapat slogan klasik ketika fungsi politik berakhir maka fungsi administrasi itu mulai. Interpretasi dari slogan ini adalah birokrasi pemerintah sebagai mesin pelaksanaan kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik (Wilson, 1987:134). Dikotomi antara politik dan administrasi ini juga diakibatkan karena adanya kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan (*implementation*) antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi (Kirwan, 1987:389).

Adapun *Bureaucratic sublation* didasarkan atas asumsi bahwa birokrasi pemerintah suatu negara bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Dengan menggunakan teori dari Max Weber menyatakan bahwa birokrasi yang riil mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik. Pejabat birokrasi yang bekerja secara profesional mempunyai power tersendiri sebagai pejabat yang permanent. Pejabat birokrasi mempunyai catatan karier yang panjang jika dibandingkan dengan pejabat politik yang bukan spesialis. Berdasarkan asumsi tersebut maka birokrasi mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Berdasar itu maka kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana melainkan sebanding dengan pejabat politik. Birokrasi bukan merupakan partisipan politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional. Untuk memahami maka untuk merestrukturisasi birokrasi pemerintah didasarkan pada:

- a. Perlu perundangan yang menjelaskan apa yang dimaksud pejabat politik dan jabatan karier dalam birokrasi pemerintah.
- b. Perlu suatu identifikasi jabatan mana yang tergolong jabatan politik dan mana yang tergolong jabatan karier.
- c. Perlu batasan tugas, tanggung jawab dan kewenangan dengan didasarkan pada perundangan antara kedua jabatan sehingga ketidakjelasan, kesimpangsiuran dan saling intervensi tidak terjadi.
- d. Ditetapkan hubungan kerja diantara kedua jabatan dan pejabat tersebut.
- e. Penegakan hukum yang nyata apabila terjadi ketidaksesuaian antara perundangan dan pelaksanaan kerja di lingkungan birokrasi pemerintah.

Jika ketentuan tersebut ditetapkan dalam undang-undang maka kedua jabatan itu akan saling mengisi, bukan saling menguasai yang bisa memicu konflik diantara keduanya.

IX. Netralitas Birokrasi Pemerintah

Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (pejabat dari parpol yang memerintah) (Thoha, 2004,168). Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah/berganti. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Masalah netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh dan intervensi partai politik nampaknya tidak bisa dianggap ringan. Permasalahan netralitas tumbuh bersama dengan tumbuhnya demokrasi yang ditandai dengan adanya partai politik. Jika kita mencermati perjalanan sejarah birokrasi, maka netralitas birokrasi pemerintah lepas dari pengaruh kekuatan partai politik belum pernah terwujud. Sebagai gambaran birokrasi 1955 terkotak-kotak pada pemihakan partai politik yang memimpin departemennya (Thoha, 2004,170). Begitu juga masa orde baru birokrasi pemerintah sewarna dengan kekuatan politik yang berkuasa di pemerintahan.

Jika birokrasi memihak pada salah satu kekuatan partai politik yang memerintah, maka dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan berbeda dan rasa keadilan dan persamaan pelayanan tidak akan terwujud. Pelayanan birokrasi tidak mencerminkan sikap demokratis dan cenderung memberi peluang bagi suburnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Netralitas birokrasi diperlukan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jika birokrasi pemerintah netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah. Melayani rakyat secara keseluruhan artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi. Netralitas birokrasi pemerintah dari kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis.

Birokrasi dan politik bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Bagi partai politik yang memenangkan suara dalam pemilihan umum, maka partai politik

dalam suatu sistem negara demokrasi bisa memimpin dan mengendalikan pemerintahan. Kehadiran partai politik dalam pemerintahan akan menjadi master (pimpinan puncak) bagi birokrasi pemerintah. Birokrasi bekerja sesuai dengan profesionalisme yang dituntut kepadanya sepanjang masa, dan tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang datang silih berganti memimpinnnya. Oleh karena itu, netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh warna politik diperlukan dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis.

X. Kesimpulan

Hubungan antara pejabat yang dipilih (politisi) dan pejabat-pejabat yang diangkat (pejabat birokrasi) agar baik guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan masyarakat maka idialnya baik politisi maupun birokrasi menggunakan *logika pelayan masyarakat*. Apabila politisi masih mengutamakan kepentingan partai yang mengusungnya dan juga pejabat birokrasi menyusupkan kepentingan-kepentingannya yang “rasional” maka proses pembangunan tidak akan berjalan dengan baik. Dengan adanya kesamaan perspektif dari politisi dan pejabat birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat maka tujuan pembangunan untuk mensejahterakan masyarakat akan lebih mudah diwujudkan. Kedua, karena birokrasi pemerintah terdiri dari pejabat politik dan pejabat birokrasi karier maka diperlukan suatu produk undang-undang yang mengatur secara jelas batasan tugas, tanggung jawab dan kewenangan kedua jabatan dengan didasarkan pada perundangan sehingga ketidakjelasan, kesimpangsiuran dan saling intervensi tidak terjadi. Undang-undang tersebut nantinya perlu dilaksanakan dengan sepenuhnya jadi ada kemauan yang tinggi dari birokrasi pemerintah untuk menegakkan perundangan tersebut. Apakah para pejabat birokrasi dan politisi di negara kita mampu untuk melaksanakannya, maka tentunya memerlukan kontrol, dukungan dari segenap masyarakat.

Daftar Pustaka

- Budiman, Arif dan Ph. Quarles van Ufford (editor), 1988, *Kerisis Tersembunyi dalam Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Blau, Peter dan Meyer, Marshall W., 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia Press, edisi kedua.
- Dahl, Robert A, 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, New Haven, MA.
- Gutmann, Amy, dan Thompson, Dennis, 1996, *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press of, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kirwan, Kent A., 1987, *Woodrow Wilson and The Study of Public Administration- Respon to Van Riper*, Administration and Society dalam Thoha, Miftah., 2004, *Birokrasi dan Politik di Indoneisa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Redford, Emmette S., 1996, *Democracy in Administrative State*, Oxford University Press, New York, NY.
- Thoha, Miftah., 1999, *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah*, dalam Harian Umum Republika, 8 November.
- Thoha, Miftah., 2004, *Birokrasi dan Politik di Indoneisa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 1987, *Perspektif Prilaku Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Wibawa, Samudra, *Good Governance dan otonomi Daerah*, dalam Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada university Press, Yokyakarta.
- Wilson, Woodrow, 1978, *The Study of Administration*, Political Science Quartely.