

NETRALITAS BIROKRASI : ALAT POLITIK ATAU PROFESIONALISME ?

Sri Yuliani

Program Studi Administrasi Negara FISIP UNS

Abstract

Political neutrality has been the ideal in the study of public administration. Public administrators, however, do not work in a vacuum condition. Many different parties and interests are involved in the execution of public policies. So the quality of public services will be dependent on the ability of bureaucracies to perform their tasks in a rational, efficient, and neutral manner. And it means that bureaucracies should not be the means of any political power or even that of bureaucratic self-interest.

PENDAHULUAN

Tidak dapat dipungkiri lagi, sampai saat ini birokrasi masih memegang peran sentral dalam kehidupan masyarakat modern. Sebagai alat atau mekanisme dari keputusan politik, birokrasi mempunyai posisi yang strategis. Di satu sisi menjadi penerjemah dan sekaligus implementor kebijakan publik, di sisi lain sebagai pelayan publik yang harus responsif terhadap kebutuhan maupun aspirasi masyarakat. Birokrasi berada dalam posisi sebagai 'man in the middle', sebagai kepanjangan tangan penguasa (negara) sekaligus juga 'penyambung lidah' bagi tuntutan dan harapan publik akan sistem pemerintahan yang baik dan bersih.

Peran yang cenderung kontradiktif ini membuat birokrasi publik terus menerus akan dihadapkan pada situasi dilematis antara sebagai alat politik atau sebagai administrator publik yang berorientasi pada profesionalisme dan efisiensi pelayanan publik. Apakah birokrasi harus netral politik? Dan bisakah birokrasi lepas dari pengaruh politik?

Realitas di banyak negara menunjukkan selama ini birokrasi cenderung menjadi kendaraan politik regim berkuasa untuk meraih ataupun mempertahankan kekuasaannya. Akibatnya birokrat (pegawai negeri atau aparatur negara) tidak pernah bisa menjadi individu yang bebas dalam menentukan pilihan politik. Netralitas politik, monoloyalitas pegawai negeri ataupun istilah apapun menjadi justifikasi bagi upaya membungkam kebebasan PNS untuk menggunakan hak politiknya.

Lebih jauh tulisan ini hendak mengulas tentang hubungan birokrasi (administrasi negara) dan politik sebagaimana berkembang dalam studi administrasi negara dan bagaimana konsep tersebut tercermin dalam dinamika posisi birokrasi dalam kancah politik di Indonesia.

Politik dan Administrasi

Ada pemikiran yang berlaku selama bertahun-tahun dalam studi administrasi negara yakni bahwa idealnya administrasi negara itu haruslah lepas dari politik (*political neutrality*). Pegawai negeri atau aparat birokrasi diharapkan untuk tidak mencampurkan pandangan ataupun keyakinan (*ideologi*) pribadinya dalam pelaksanaan tugas. Di beberapa negara, seperti di Inggris dan Amerika Serikat, ada aturan yang melarang pegawai negeri untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas politik atau partai politik ataupun terlibat dalam kegiatan bisnis. Dengan terjun ke bidang –bidang tersebut dikhawatirkan pegawai negeri tidak lagi mampu bersikap dan bertindak netral. Netralitas birokrasi diperlukan agar aparatnya dapat melaksanakan kebijakan publik yang ditetapkan politisi secara adil atau tidak memihak (*impartial*), tidak melihat pribadi (*impersonal*) dan profesional.

Birokrasi yang netral atau lepas dari kepentingan politik diilhami oleh ideologi pelayanan publik atau semacam norma bagi pegawai negeri dalam menjalankan tugasnya yang berkembang di Eropa terutama semenjak Revolusi Perancis. Ideologi tersebut menyatakan antara lain :

1. Administrasi negara adalah mesin atau alat pelaksanaan kehendak publik sebagaimana ditetapkan oleh badan perwakilan rakyat (*legislatif*). Pemerintah merupakan lembaga kepercayaan publik yang digunakan untuk kepentingan publik dan bukan untuk kepentingan pribadi atau sekelompok orang.
2. Pegawai negeri merupakan abdi masyarakat dan bukan sebaliknya.
3. Pegawai negeri seharusnya menjadi perwujudan dari kebaikan publik. Mereka merupakan pegawai yang suka kerja keras, jujur, tidak memihak, bijaksana, adil dan dapat dipercaya.
4. Pegawai negeri harus mematuhi atasannya dan tidak mengutamakan kepentingan atau pandangan pribadinya.
5. Pegawai negeri harus melaksanakan tugas-tugasnya secara efisien dan ekonomis.
6. Penempatan ke dalam jabatan publik harus didasarkan pada kecakapan atau keahlian bukan pada hak istimewa suatu kelas.

7. Pegawai negeri harus tunduk pada hukum sebagaimana warga negara lainnya.
(Caiden, 1982: 78-79).

Ideologi dalam pelayanan publik diatas tercermin dalam kinerja birokrasi di Eropa Barat yang menunjukkan karakteristik sebagai birokrasi yang bersih, jujur dan efisien. Hal berbeda terjadi pada birokrasi di Amerika Serikat sekitar tahun 1800-an. Praktek *'spoils system'* telah memberi peluang intervensi politisi ke dalam proses administrasi negara sehingga stabilitas pelayanan publik mudah terpengaruh oleh gejolak pergantian pimpinan eksekutif. Atas dasar ini Woodrow Wilson dalam artikelnya "The Study of Administration" yang ditulis tahun 1887, memandang perlu adanya ilmu administrasi yang semata-mata mengarah pada efisiensi pelayanan publik yang lepas dari hiruk pikuk kepentingan politik.

The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics...The object of administrative study is to rescue executive methods from the confusion and costliness of empirical experiment and set them upon foundations laid deep in stable principle...

It is for this reason that we must regard civil-service reform in it present stages as but a prelude to a fuller administrative reform . We are now rectifying methods of appointment; we must go on to adjust executive functions more fitly and to prescribe better methods of executive organization and action. Civil-service reform is thus but a moral preparation for what is to follow . It is clearing the moral atmosphere of official life by establishing the sanctity of public office as a public trust, and, by making the service unpartisan, it is opening the way for making it businesslike. By sweetening its motives it is rendering it capable of improving its methods of work (dalam Shafritz dan Hyde, 1997:20).

Dari sini kemudian lahir konsep Wilson yang dalam studi administrasi negara dikenal sebagai *Dikotomi Politik – Administrasi*. Politik dan administrasi adalah dua wilayah yang berbeda. Politik menyangkut bagaimana membuat kebijakan publik sedang administrasi berkenaan dengan implementasi kebijakan publik.

Let me expand a little what I have said of the province of administration. Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil-service reformers; namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices (idem).

Menurut perspektif dikotomi politik – administrasi, administrasi negara adalah ilmu tentang sarana bukan tentang tujuan, tentang bagaimana melaksanakan hukum publik bukan

tentang hukum itu sendiri. Melaksanakan kebijakan dan membuat kebijakan adalah dua hal yang berbeda sehingga menuntut pendekatan yang berbeda pula. Proses pembuatan kebijakan publik menuntut pendekatan politik dan pelaksanaan kebijakan publik menuntut pendekatan administrasi. Karena itu birokrasi publik perlu mengadopsi prinsip-prinsip manajemen yang berkembang di dunia bisnis agar bisa bekerja lebih efisien dan efektif. Orientasi studi administrasi negara di era ini lebih ditekankan pada aspek internal manajemen dan profesionalisasi birokrasi yang lepas dari pengaruh aspek eksternal atau lingkungan.

Dikotomi politik-administrasi dikritik oleh Leonard White (1926) dalam tulisannya "*Introduction to the Study of Public Administration*". Menurut White pemisahan politik dan administrasi membuat administrasi negara dikonsepsikan terlalu sempit dan menjadi lepas dan tidak mencerminkan kondisi senyatanya. Administrasi negara mencakup lebih dari sekedar studi tentang tehnik dan prinsip-prinsip manajemen yang berlaku universal. Administrasi negara merupakan '*state in action*' yang sama luasnya dengan pemerintahan itu sendiri. Administrator publik yang handal ikut terlibat dan mempunyai pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hakekat politik ataupun komitmen administrasi negara pada tujuan publik lebih penting daripada sekedar analisa struktur administrasi.

Pendekatan prinsip-prinsip administrasi makin dikecam keras selama periode setelah Perang dunia II. Prinsip-prinsip dalam administrasi negara bukan hanya ilmiah tapi normatif dan sarat nilai. Prinsip-prinsip administrasi negara tidak berlaku universal tapi terikat pada budaya dimana ia diterapkan. Sangatlah tidak mungkin untuk menghapus pertimbangan normatif dari problema publik atau untuk memisahkan tujuan dari alat. Dalam administrasi negara asumsi tentang efisiensi-rasional dikalahkan oleh konsep efisiensi sosial, tujuan politik dan kepentingan publik. Studi administrasi negara tidak hanya mengutamakan keberhasilan dalam mengeksploitasi sumber daya manusia, uang dan materi untuk menyesuaikan dengan keinginan pimpinan ataupun memenuhi suatu tujuan yang hanya tunduk pada pengarah politik. Sebaliknya, studi administrasi negara berkenaan dengan proses perubahan sosial. Dan sarana atau alat yang digunakan untuk melaksanakan perubahan tersebut harus dapat menunjang tujuan bagi terwujudnya masyarakat yang benar-benar demokratis. Tujuan administrasi negara adalah menyuntikkan nilai-nilai demokrasi kedalam pemerintahan, memanusiawikan organisasi berskala besar (birokrasi), mengembangkan moral pegawai, dan mengembangkan suatu ideologi manajemen baru yang menekankan pada nilai-nilai demokrasi (Caiden, 1982).

Pandangan tentang keterkaitan antara politik dan administrasi disebut dengan istilah *Kontinum Politik-Administrasi*. Politik dan administrasi ibarat garis lurus (kontinum). Sebagai konsep bisa saja dibedakan mana merupakan fungsi politik, mana fungsi administrasi. Namun dalam praktek sulit dibedakan kapan fungsi politik berakhir, dan kapan fungsi administrasi dimulai. Karena itu Waldo (1987) menyatakan dikotomi politik-administrasi sebagai “ *seriously erroneous description of reality, and a deficient, even pemicious, prescription for action*” ;Frederickson (1971) menyebutnya sebagai “*lack empirical warrant, for it is abundantly clear that administrators both execute and make policy*” (dalam Reyes 1993).

Diskursus tentang bagaimana seharusnya hubungan birokrasi dan politik selalu bergerak antara konsep ‘dikotomi politik-administrasi’ dan ‘kontinum politik-administrasi’. Apakah birokrasi akan menjadi birokrasi yang netral dan profesional ataukah menjadi sekedar alat kekuasaan sedikit banyak tergantung pada tatanan politik yang menopangnya. Tatanan politik yang mengarah pada nilai-nilai demokrasi akan cenderung memandang birokrasi dari kacamata teori liberal yang memandang subordinasi birokrasi sebagai tatanan normatif ideal bagi aparat birokrasi. Proposisi dikotomi politik-administrasi meletakkan dasar etika bagi birokrasi sebagai ‘public servant’ atau implementor kebijakan publik yang tunduk pada otoritas pemimpin politik.

Namun realitanya birokrasi di banyak negara tidak hanya sebagai mesin pelaksana kebijakan publik. Administrator publik adalah pelaksana dan sekaligus pembuat kebijakan. Birokrasi publik terlibat dalam proses politik melalui kekuasaan diskresi (*discretionary power*) yakni kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan publik makro ke dalam kebijakan pelaksana (*operasional*) yang seringkali dirasa dampaknya secara langsung oleh masyarakat. Terkait dengan fungsi politik birokrasi, Lambright (1971) berpendapat bahwa “*the administrator is a participant in the political process, a politician in the sense that he must engage in conflict resolution, exercise discretion, and make decision affecting competing claims*” (dalam Reyes :1993).

Selain fakta diatas, birokrasi publik juga menguasai banyak sumber daya yang mempunyai nilai strategis bagi kehidupan orang banyak. Penguasaan atas sumber daya publik bisa menjadikan birokrasi sebagai kekuatan politik tersendiri yang setiap saat dapat mengancam sistem demokrasi. Sumber kekuasaan birokrasi ini sudah diidentifikasi semenjak masa Frederick Agung sebagaimana dikutip Carino (1994 : 6) berikut :

(The bureaucracy was said to) almost automatically...derive great advantage from the impersonal basis of its strength; from its huge size as an organization; from its permanence, functional indispensability, and monopoly of expert knowledge; from its self-consciousness as an aristocratic status group and power elite; and from its patient and oblique obstructiveness .

Kekuasaan birokrasi jika tidak dapat dikendalikan akan membuat birokrasi bekerja untuk kepentingannya sendiri. Karena itu Marx menyebut birokrasi sebagai ‘parasite on the body politic’. James Madison yang sangat mengkhawatirkan konsentrasi kekuasaan birokrasi percaya bahwa keseimbangan kekuasaan merupakan proteksi terbaik bagi tirani semacam itu. Kompetisi kepentingan politik akan menekan resiko kemungkinan birokrasi menyalahgunakan kekuatannya (Frederickson, 1997).

Sumber daya dan status birokrasi sebagai sumber kekuasaan jelas menarik bagi kelompok – kelompok kepentingan di dalam maupun di luar birokrasi. Wajar apabila kemudian birokrasi menjadi perebutan kekuatan partai politik melalui politisinya yang menduduki posisi strategis birokrasi. Dengan demikian, secara politis subordinasi birokrasi selain untuk menekan kemungkinan tumbuhnya kekuasaan birokrasi (bureaucratic polity) juga dimaksudkan untuk mengendalikan birokrasi agar mudah dimanfaatkan untuk memudahkan upaya mempertahankan status quo (berupa penggalangan sumber daya ataupun dukungan) rezim politik yang berkuasa.

Dari kenyataan-kenyataan diatas dapat disimpulkan bahwa konsep netralitas birokrasi lebih merupakan ‘ideal type’ dalam arti hanya ada di tataran ide yang sulit diterapkan dalam praktek riil birokrasi. Birokrat publik adalah aktor politik yang harus memperjuangkan kebaikan publik, karena itu birokrat tidak bisa dan tidak harus apolitis. Yang perlu dicegah bukan birokrasi yang politis, tapi birokrasi yang dipolitisir atau dijadikan alat politik penguasa.

Politik dan Birokrasi di Indonesia

Sejarah perjalanan bernegara Indonesia sejak kelahirannya tahun 1945 sampai sekarang membawa dampak yang berbeda-beda pada birokrasi. Konfigurasi kultural, ekonomi, dan politik ikut membentuk profil birokrasi Indonesia . Hampir setengah abad lebih usia negara Indonesia nampak bahwa politik mendominasi birokrasi pemerintah.

Masa awal kelahiran negara atau dikenal sebagai Periode Demokrasi Liberal melahirkan sistem demokrasi parlementer dengan *multi-party system* dimana posisi

infrastruktur politik vis-à-vis suprastruktur politik secara relatif lebih kuat. Tatanan politik ini menciptakan sosok politik *bureau-nomia* yakni suatu relasi politik dimana kekuatan nonbirokrasi (parpol, ormas, DPR, dan sebagainya) mendominasi birokrasi. Birokrasi ibarat lahan yang telah dikapling-kapling oleh partai politik. Beberapa kementerian didominasi oleh suatu parpol antara lain Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertanian didominasi oleh PNI; Kementerian Agama didominasi secara bergantian oleh Masyumi atau NU, Kementerian Luar Negeri didominasi secara bergantian oleh PSI atau PNI. Penetrasi partai politik ke dalam tubuh birokrasi telah menimbulkan fragmentasi secara horizontal dalam bentuk multi-loyalitas yang mudah menyeret konflik-konflik internal birokrasi (*conflict-ridden bureaucracy*) (Moeljarto Tjokrowinoto : 1996 , Irsyam : 2001).

Pada masa Demokrasi Terpimpin pusat kekuasaan tidak lagi di tangan parlemen, peranan politisi sipil dan partai-partai politik dalam percaturan politik dapat dikatakan lumpuh. Ada tiga kekuatan yang memainkan peranan penting dalam proses perpolitikan yaitu Presiden Soekarno, militer (ABRI), dan PKI. Soekarno dianggap sebagai pemegang keseimbangan antara militer dan PKI, karena itu mempunyai peranan dominan dan menentukan, bahkan dapat dikatakan kekuasaan terpusat di tangannya sebagai Presiden. Konsep NASAKOM (Nasionalis-Agama-Komunis) yang dirumuskan Soekarno pada puncak kekuasaannya membawa birokrasi berafiliasi pada ketiga aliran tersebut. Di era ini setiap PNS diharuskan menjadi anggota dari salah satu parpol yang termasuk di dalam kategori Nasakom (Alfian : 1981).

Pada masa tahun 1965 sampai dengan tahun 1998, PNS diharuskan menjadi anggota Golkar. Keanggotaan PNS dijaring melalui mekanisme Korpri yang berafiliasi ke Golkar. Keterlibatan pegawai negeri sebagai anggota maupun pengurus partai politik menyebabkan posisi birokrasi tidak lagi netral. Kebijakan monoloyalitas pegawai negeri kepada pemerintah dalam prakteknya diselewengkan menjadi loyalitas tunggal kepada Golkar. Korpri sebagai satu-satunya organisasi pegawai negeri menjadi alat efektif untuk mengikat pilihan politik pegawai negeri kepada Golkar. Birokrasi publik selama masa pemerintahan Orde Baru menjadi instrumen efektif bagi penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya.

Secara politis, argumentasi di balik kehadiran Korpri adalah dalam rangka untuk menghilangkan sekat-sekat pembedaan menurut garis-garis politik-ideologis yang merambah birokrasi pada orde sebelumnya. Penyatuan pegawai negeri kedalam satu wadah (KORPRI) dimaksudkan sebagai pembersihan birokrasi dari pengaruh-pengaruh politik. Penataan

struktur dan pengembangan profesionalisme pegawai dilakukan agar mekanisme kerja birokrasi dapat berlangsung secara lebih efisien dan prinsip monoloyalitas pegawai negeri diterapkan agar jajaran birokrasi benar-benar dapat menjadi alat pemerintah (bukan alat partai) untuk mencapai misi nasionalnya. Namun dalam perkembangannya, Korpri justru berkembang menjadi instrumen politik dari kekuasaan untuk melakukan pengendalian dan pendisiplinan politik, sekaligus sebagai instrumen mobilisasi politik ke dalam dan ke luar. Posisi instrumentalis birokrasi secara politis, ideologi, bahkan ekonomi, justru menghasilkan wajah terburuk birokrasi dalam bentuk pelayanan publik yang diskriminatif dan kelumpuhan hampir total pada prinsip meritokrasi. (Darwin, 1993 ; PILAR, No 23/Th. I 1998).

Dominasi politik di birokrasi , menurut Mahrus Irsyam (2001), tidak semata-mata disebabkan oleh faktor politik saja, tetapi didukung oleh kultur PNS yang dibawa dari lingkungan sosialnya yang lebih mengutamakan pola hubungan patron klien atau pola hubungan paternalistik. Akibatnya loyalitas PNS pada profesi bergeser menjadi loyal kepada pribadi atasannya. Selama setengah abad, hak politik PNS berjalan mengikuti hak politik dari atasan PNS.

Kepentingan penguasa menjadi sentral dalam kehidupan dan perilaku birokrasi di Indonesia. Secara historis, birokrasi Indonesia memang tidak memiliki tradisi untuk menempatkan kepentingan publik sebagai prioritas. Di zaman kerajaan , birokrasi kerajaan dibentuk untuk melayani kebutuhan raja dan keluarganya, bukan untuk melayani kebutuhan rakyat. Birokrasi adalah abdi raja, bukan abdi rakyat, karena itu orientasinya bukan bagaimana melayani dan menyejahterakan rakyat, tetapi melayani dan menyejahterakan raja dan keluarganya , yang mereka adalah penguasa. Pada zaman kolonial, pemerintah kolonial menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya. Penjajah Belanda memperkenalkan perubahan dan nilai birokrasi modern lebih sebagai cara untuk mempermudah pengontrolan negara jajahan dan rakyatnya (Kompas 6 Juli 2003).

Pada periode Orde Baru kepemimpinan Orde Baru berpendapat bahwa birokrasi hanya akan dapat melaksanakan fungsinya sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi kalau birokrasi mempunyai struktur komando hirarkis yang tersentralisasi di bawah kepemimpinan politik rezim Orde Baru. Struktur birokrasi yang tersentralisasi dipandang perlu untuk menjamin loyalitas birokrasi sebagai prasyarat bagi terwujudnya stabilitas politik. Birokrasi tidak dituntut untuk sensitif terhadap aspirasi rakyat. Fungsinya lebih sebagai mobilisator massa daripada artikulator aspirasi massa. Karakteristik birokrasi semacam ini melahirkan

tipe sumber daya birokrasi yang mempunyai profesionalisme tertentu. Atribut utama birokrasi adalah loyalitas dan kemampuan melaksanakan apa yang diperintahkan atasan (Moeljarto Tjokrowinoto 2000 : 4).

Pada masa Orde Baru sampai Orde Reformasi saat ini, orientasi pada penguasa masih sangat kuat. Nilai dan simbol-simbol menunjukkan bagaimana para pejabat mempersepsikan dirinya lebih sebagai penguasa daripada sebagai abdi atau pelayan masyarakat. Menurut Suwarma Al Muchtar (dalam Kompas , 6 Juli 2003) pendekatan politik yang terlalu kuat telah mengakibatkan layanan kepada masyarakat menjadi minimal. Selama ini pegawai negeri identik sebagai pegawai pemerintah yang harus tunduk patuh pada pemerintah. Padahal antara pemerintah dan negara itu berbeda. Negara relatif tetap, sedang pemerintah bersifat periodik. Pegawai negeri adalah instrumen pemerintah dan juga instrumen negara. Tapi mental yang mestinya abdi negara masih terkalahkan oleh abdi pemerintah. Akibatnya, birokrasi penuh dengan pendekatan kekuasaan , padahal mestinya birokrat yang bagus itu penuh dengan profesionalisme.

Birokrasi yang berorientasi pada profesionalisme dan lepas dari kepentingan politik memang merupakan suatu keniscayaan mengingat bahwa pucuk pimpinan birokrasi adalah para politisi yang mempunyai kedudukan sebagai ketua atau paling tidak duduk dalam jajaran kepengurusan partai politik yang tentunya mempunyai dasar pemikiran membela kepentingan ideologi ataupun konstituen partainya.

Riswanda Imawan (2000) menyebutkan setidaknya ada dua penyebab yang membuat birokrasi yang tidak tergantung pada rezim politik sangat sulit berkembang di Indonesia, yakni (1) secara tradisional birokrasi dibentuk untuk mengabdikan kepada pemegang kekuasaan sebagai produk dari bekerjanya pemahaman ide kekuasaan yang memusat ke tangan Raja; dan (2) pola pikir dan tindakan kita selama 32 tahun terakhir terkooptasi oleh pemahaman bahwa jabatan politis di birokrasi hanya dipegang oleh satu kekuatan politik, sehingga melahirkan pola hubungan yang dominatif, subordinatif dan marginalisasi aktor politik. Akibat kedua faktor ini, maka Pemilu lebih berfungsi sebagai arena ‘penajaman’ perbedaan kepentingan daripada upaya mencari ‘pemahaman yang sama’ mengenai masalah kenegaraan. Kemenangan dalam pemilu dipahami sebagai kemenangan dalam satu peperangan. Struktur birokrasi pun dipandang sebagai ‘pampasan perang’ yang harus dikuasai.

Orde Reformasi yang memunculkan sistem multipartai dalam pemilu belum mampu membentuk birokrasi yang netral. Bahkan Riswanda Imawan menyatakan politisasi birokrasi

tetap berlangsung dalam bentuk ‘parpolisasi birokrasi’ yang rentan terhadap konflik internal dalam tubuh birokrasi. Masuknya tokoh-tokoh partai politik kedalam birokrasi menyebabkan birokrasi diwarnai kepentingan partai sehingga tidak lagi sebagai agen pelayanan publik yang netral.

Pemilu 2004 sudah di depan mata. Banyak partai politik dan banyak kepentingan yang bertarung didalamnya. Partai politik yang sudah mendapatkan kapling dalam bentuk penguasaan departemen ataupun BUMN selama Orde Reformasi tentunya sudah mempunyai agenda tersendiri dalam menghadapi kompetisi politik akbar tersebut. Kalau ‘parpolisasi birokrasi’ sebagaimana sinyalemen Riswanda Imawan diatas benar, maka birokrasi akan terseret dalam konflik internal yang berpusar sekitar masalah distribusi dan alokasi nilai (sumber daya) birokrasi diantara kekuatan politik yang menguasai birokrasi. Fokus perhatian puncak pimpinan birokrasi (pejabat politik) akan lebih banyak terserap pada bagaimana memperjuangkan kepentingan partai dan konstituennya. Akibatnya jelas, impian masyarakat akan penyelenggaraan administrasi publik yang berkualitas, akuntabel dan responsif akan semakin menjauh.

KESIMPULAN

Diskursus seputar hubungan birokrasi dan politik telah menjadi tema klasik dalam studi administrasi negara. Birokrasi yang lepas dari politik atau netralitas birokrasi menjadi acuan ideal untuk mewujudkan administrasi negara yang stabil, bersih dan efisien. Namun realitanya, birokrasi tidak beroperasi dalam kondisi vacuum. Sebagai alat implementasi keputusan politik, birokrasi mudah terjebak dalam agenda kepentingan politik rezim berkuasa. Disamping itu, penguasaan birokrasi atas sumber daya publik bisa membuat birokrasi tumbuh sebagai kekuatan politik tersendiri yang setiap saat mengancam sistem demokrasi. Godaan politik yang besar ini menyebabkan birokrasi sulit untuk memposisikan diri sebagai birokrasi yang netral. Sejauh mana birokrasi dapat berfungsi efektif sebagai penyelenggara administrasi publik yang profesional dan sekaligus sebagai alat mewujudkan nilai-nilai politik (demokrasi), dengan demikian tergantung pada kemampuan teknis dan politis para birokrat. Kemampuan teknis dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dan profesional dan kemampuan politis dalam arti mempunyai komitmen tinggi pada pencapaian tujuan publik yang berorientasi pada ‘general good’. Untuk itu kemampuan politis disini mencakup juga kemampuan mengartikulasikan kepentingan publik dalam

perencanaan kebijakan maupun kemampuan tawar menawar (bargaining power) untuk memperjuangkan tujuan tersebut. Dan ini membutuhkan profil birokrat yang bisa menjaga diri agar tidak menjadi alat kekuasaan golongan apapun, bahkan tidak juga oleh kekuasaan birokrasi itu sendiri. Pertanyaanya : adakah profil birokrat semacam ini di Indonesia?

Artikel ini telah dimuat Jurnal FISIP UNS “DINAMIKA” Vol.3 No.2 Th.2003

DAFTAR PUSTAKA

Caiden, Gerald E, *Public Administration*, Palisades Publisher, California. 1982

Carino, Ledivina, *Bureaucracy For Democracy : The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, College of Public Administration, University of Philippines. 1994

Frederickson, H. George, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco. 1997

Mahrus Irsyam, *Reformasi Birokrasi , dari Politik ke Profesional*, Artikel dalam Kompas 14 Maret 2001

Moeljarto Tjokrowinoto, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Birokrasi*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi Dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik di Jurusan Administrasi Negara FISIPOL UGM. 29 April 2000

-----, *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 1986
Muhadjir Darwin, *Teori Administrasi*, , Program Studi Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Reyes, Danilo.R, *Bureaucracy and Transition : Some Reflections on Redemocratization And Politics-Administration Dichotomy*. Dalam Victoria A. Bautista (eds), *Introduction to Public Administration in The Philippines : A Reader*, University of The Philippines Press, Quezon City. 1993

Riswanda Imawan, *Peran Parpol dalam Upaya Profesionalisme Birokrasi*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Pelayanan Publik di Jurusan Administrasi Negara FISIPOL UGM. 29 April 2000

Wilson, Woodrow, *The Study of Administration*, dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, *Classic of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, Florida. Fourth Edition 1997

Reformasi Birokrasi Butuh Rakyat yang Kritis. Artikel Kompas 6 Juli 2003

PILAR, No. 23/Th.I/18 Nopember –1 Desember 1998