

BUREAUCRATIC POLITICAL AND NEUTRALITY OF BUREAUCRACY IN INDONESIA

Dida Daniarsyah

S3 Public Administration, FISIP, UNPAD, Bandung, Indonesia

ddaniarsyah@yahoo.com

Abstract

As the dynamics of reform that has been rolling since 17 years and in the middle of the bustle of his practice of politics that characterizes strong legislative role which polarized the pragmatic interests and not ideological polarization, as well as actor legislators were constrained by the authority which has, of course, to find a way to maintain and develop the strength that is by cooperating with the bureaucracy. Because the bureaucracy an institution that became the personification of the state in implementing public policy with another meaning has political aspects of bureaucracy. then the question arises in such a situation or era, which is more politically dominant influence performance of the bureaucracy or the bureaucracy of political influence in making policy. And can the bureaucratic positions in political neutrality. Stronger political domination and condensed to the bureaucracy, especially in policy-making and the preparation of the state budget do political pressures to executives sometimes make noise in the executive. Nevertheless bureaucratic politics can play a role as an actor capable of performing bargaining policy implementation as well as the internal party conflicts. Her other things the Orde Baru regime bureaucracy is very strong because it has executive authority that has full in the Constitution 45. Different in the present era of President or executive power through the change of the Constitution has been amended constitution 1945.

Keywords: Politics of Bureaucracy, and Political Dominance

Abstrak

Seiring dinamika reformasi yang telah bergulir sejak 17 tahun lamanya dan di tengah hiruk pikuk-nya praktek perpolitikan yang mewarnai kuatnya peran legislatif yang terpolarisasi kepada kepentingan pragmatis dan bukan polarisasi ideologis, serta aktor legislator yang terbatas dengan otoritas yang dimilikinya, tentunya mencari jalan untuk mempertahankan dan mengembangkan kekuatan yaitu dengan menggandeng birokrasi. Karena birokrasi merupakan institusi yang menjadi personifikasi negara dalam melaksanakan kebijakan publik dengan makna lain memiliki aspek politik birokrasi. maka muncul pertanyaan dalam situasi atau era seperti ini, manakah yang lebih dominan politik mempengaruhi kinerja birokrasi atau birokrasi yang mempengaruhi politik dalam membuat kebijakan. Dan dapatkah birokrasi memposisikan dalam netralitas politik. Dominasi politik lebih kuat dan kental kepada birokrasi terutama dalam pembuatan kebijakan penyusunan anggaran belanja negara dan melakukan tekanan-tekanan politik kepada eksekutif terkadang membuat kegaduhan dalam eksekutif. Kendati demikian politik birokrasi dapat memainkan perannya sebagai aktor implementasi kebijakan mampu melakukan *bargaining* seperti halnya kasus konflik internal partai. Lain hal nya masa rezim orde baru birokrasi sangat kuat karena memiliki eksekutif yang memiliki kewenangan penuh/*full* dalam UUD 45. Berbeda pada era sekarang kekuasaan Presiden atau eksekutif telah diamandemen melalui perubahan UUD 45.

Kata kunci: Politik Birokrasi dan Dominasi Politik

1. Pendahuluan

Pasca era *rejecting* paradigma dikotomi politik dan administrasi, beberapa para ahli administrasi publik salah satunya adalah Nigro and Nigro dalam Sharma dan Sadana (1960:80) menjelaskan fakta pejabat publik bertunangan (*engaged*) dalam politik. Seperti halnya dalam pelaksanaan kekuasaan diskresi, pembuatan pilihan nilai merupakan karakteristik dan penambahan fungsi bagi administrator pada birokrasi. Sehingga itulah alasan penting bagi mereka bertunangan/berkerjasama dalam politik. Banyaknya partisipasi keterlibatan dalam perumusan kebijakan publik yang sarat dengan tindakan politik diasumsikan sebagai ruang lingkup aktivitas politik secara luas.

Tidak dipungkiri memang dalam prakteknya di Indonesia, era reformasi memang merubah pola interaksi kekuasaan dimana dominasi eksekutif rezim orde baru selama 32 tahun terhenti dengan menguatnya lembaga legislatif dan ruang perlawanan publik, seperti demo warga atau buruh, menguatnya kekuatan *civil society* yang berbasis organisasi masyarakat atau komunitas tertentu.

Seiring dinamika reformasi yang telah bergulir sejak 17 tahun lamanya dan di tengah hiruk pikuk-nya praktek perpolitikan yang mewarnai kuatnya peran legislatif yang terpolarisasi kepada kepentingan pragmatis dan bukan polarisasi ideologis, serta aktor legislator yang terbatas dengan otoritas yang dimilikinya, tentunya mencari jalan untuk mempertahankan dan mengembangkan kekuatan yaitu dengan menggandeng birokrasi. Karena birokrasi merupakan institusi yang menjadi personifikasi negara dalam melaksanakan kebijakan publik dengan makna lain memiliki aspek politik birokrasi.

Dari fakta tersebut di atas, maka muncul pertanyaan dalam situasi atau era seperti ini, manakah yang lebih dominan politik mempengaruhi kinerja birokrasi atau birokrasi yang mempengaruhi politik dalam membuat kebijakan. Dan dapatkah birokrasi memposisikan dalam netralitas politik.

2. Kajian Pustaka

2.1. Kajian Teori Politik Birokrasi

Kajian paradigma politik birokrasi dalam pandangan Graham Allison yang diulas oleh Frederickson dalam bukunya *The Public Administration Theory Primer* mengemukakan secara umum teori politik birokrasi adalah teori yang menjelaskan peran administrasi dan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan publik sekaligus menolak pandangan dikotomi administrasi dan politik. Kemunculan politik birokrasi berasumsi dari fakta empiris peran dan perilaku politik dalam birokrasi. Teori ini dikembangkan dengan suatu sikap sepeham dengan pandangan bahwa administrasi tidak hanya teknis dan aktivitas bebas nilai dan terpisah dari politik, dengan makna lain sejalan dengan pandangan D. Waldo yang mengatakan bahwa *administration is politic*.

Paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil bargaining tawar menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah. Hal ini bisa dimaknai bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan politik. Posisi birokrasi kuat secara politik karena memiliki sumber-sumber kekuasaan yang lengkap. Menurut Guys Peters diungkap ada empat sumber kekuasaan penting yang dimiliki birokrasi yaitu personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, *decision making*, dukungan politik, status sosial yang tinggi dan kelembagaan permanen dan stabil.

Paradigma politik Allison ini merupakan model III, dua model sebelumnya menjelaskan keputusan merupakan produk aktor tunggal dan model kedua aktor berproses dalam pembuatan kebijakan melalui *Standard Operating System* (SOP). Politik birokrasi Allison dibangun melalui empat proposisi, yaitu: (1) pemerintah/eksekutif terdiri atas sejumlah organisasi dan individu yang *divergen* memiliki tujuan dan agenda masing masing (2) tidak ada aktor pemerintah yang dominan dan mampu bertindak sendiri/dapat bertindak unilateral (3)

Keputusan final adalah sebuah hasil produk atau *political resultant* atau hasil bergaining dan kompromi dari proses politik (4) terdapat perbedaan antara pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya atau penerima keputusan.

Birokrasi publik dalam paradigma ini dikategorikan sebagai salah satu aktor yang memiliki posisi, memiliki pengaruh, dan memiliki cara bermain di dalam proses politik formulasi kebijakan. Watak birokrasi politik tetap eksis, kenyataan yang bisa diungkap adalah pada domain formulasi kebijakan dimana birokrasi menjadi kekuatan bergaining dengan legislatif, misalnya kompromi dan lobi anggaran.

Salah satu implikasi dari politik birokrasi seperti pada pendapat Allison Model III adalah terlalu terbatas dalam cakupan dari pada terlalu ambisius. Secara khusus, kerangka Allison meninggalkan isu-isu organisasi yang penting, seperti sebagian besar dari studi kerangka yang berusaha mensintesis, hampir secara eksklusif berfokus pada merek yang eksekutif.

Ada dua dimensi organisasi kunci teori politik birokrasi :

1. Berhubungan dengan perilaku. Tujuan utama di sini adalah untuk menjelaskan mengapa birokrat dan birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Anggapan umum adalah bahwa birokrasi mengejar misi publik yang penting dan membuat kebijakan banyak, namun hanya memiliki pedoman jelas dari undang-undang. Jika lembaga-lembaga resmi yang bertanggung jawab untuk tujuan lembaga-lembaga publik, hanya sebagian menjelaskan apa yang birokrasi lakukan dan mengapa mereka melakukannya.
2. Berkaitan dengan struktur kelembagaan dan distribusi kekuasaan. Tujuan utama di sini adalah untuk memahami bagaimana jalur resmi birokrasi kewenangannya berhubungan ke lembaga lain, dan program-program kebijakan ditempatkan

dalam yurisdiksinya semua bergabung untuk menentukan pengaruh politik relatif berbagai aktor politik.

Penjelasan untuk perilaku politik birokrasi dan birokrat memiliki akar yang kuat dalam literatur teori organisasi. Misalnya :

1. Robert Merton (1957) menyatakan bahwa lembaga disusun sebagai birokrasi klasik membentuk kepribadian orang-orang yang bekerja untuk mereka. Sebuah lingkungan birokrasi. Merton berpendapat, orang ditekan agar sesuai dengan pola-pola perilaku yang diharapkan untuk mengikuti aturan, menjadi metodis dan rinci.
2. William Whyte, Jr, menggemakan tema yang sama dalam bukunya Organisasi kerja Thr. Mach (1956). Penelitian dalam perusahaan-perusahaan AS mengadopsi tujuan dari organisasi yang mereka kerjakan sebagai milik mereka, untuk menggolongkan kepribadian mereka ke dalam lingkungan organisasi yang lebih besar.

Wilson mengajukan sebuah pertanyaan yang sama dengan Allison, meskipun itu lebih fokus ke masalah administrasi. Bertanya mengapa pemerintah melakukan apa yang mereka lakukan, Wilson bertanya mengapa birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Wilson berpendapat bahwa birokrat memiliki kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan mereka, dan faktor bagaimana kebijakan yang dilakukan. Sebelum kontribusi Wilson, banyak sarjana telah menegaskan bahwa kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan, pada dasarnya, membuat birokrat menjadi pembuat kebijakan, dan birokrasi menjadi aktor politik.

Wilson menyimpulkan bahwa birokrasi yang sukses adalah di mana eksekutif telah menjalankan misi dengan baik, mengidentifikasi tugas-tugas yang harus dicapai untuk memenuhi misi, wewenang didistribusikan dalam organisasi sesuai dengan

tugas-tugas, dan memberikan bawahan (terutama operator) dengan cukup otonomi untuk mencapai tugas di tangan, urutan cukup tinggi mengingat lingkungan kompleks lembaga-lembaga publik. Argumen Wilson menunjukkan bahwa lembaga diberikan tujuan yang jelas dan tingkat otonomi yang lebih tinggi mungkin berhasil dalam mencapai tujuan tersebut. Namun, seperti Wilson mengakui, sulit untuk melihat bagaimana tujuan yang jelas dapat secara rutin diproduksi sebagai produk akhir dari proses demokrasi. Jika administrasi pemerintahan diberikan tingkat otonomi yang lebih besar, dan jika lebih jelas tujuan seni atau datang dari demokrasi lembaga pemerintahan, kemungkinan hasilnya adalah pengalihan meningkatnya jumlah tenaga kebijakan ke birokrasi. Dalam seruannya untuk misi lebih jelas dan sentralisasi IESS di birokrasi publik. Argumen Wilson akhirnya preskriptif. Reorganisasi melalui deregulasi. Namun, ternyata menjadi perpanjangan dari politik birokrasi daripada cara untuk menyalurkannya menuju tujuan universal diinginkan. Organisasi membantu menentukan tidak hanya bagaimana birokrasi dan birokrat berperilaku, tetapi juga bagaimana kekuasaan dan pengaruh yang didistribusikan di antara berbagai aktor dalam sistem politik.

Dalam penjelasan Teori Kontrol Birokrasi menurut pemahaman George Frederickson, "kekuasaan politik untuk birokrasi adalah langkah kontrol dalam pembuatan kebijakan pemerintah, yang dalam praktek birokrasi membatasi tindakan politik hanya dalam kegiatan administrasi pemerintahan saja". Kehadiran politik dalam birokrasi memperlihatkan bahwa seorang administrator dalam perumusan kebijakan pemerintah mengedepankan arah pemikiran politik yang komprehensif.

Teori kontrol politik birokrasi merupakan titik sentral (penting) dan harus dipahami sebagai bagian dari pelaksanaan administrasi publik. Kehadiran politik dalam tindakan birokrasi dianggap sebagai titik awal

pengambilan keputusan administrasi, ini sejalan dengan pendekatan teori administrasi publik yang modern, karena dikotomi politik pemerintahan adalah kebutuhan primer dalam teori kontrol birokrasi.

Politik birokrasi dalam perumusan kebijakan, juga di kemukakan oleh Woodrow Wilson dengan teori manajemen kebijakan, beliau mengatakan bahwa politik sebagai bagian dari kontrol birokrasi kebijakan tidak bisa dipisahkan secara eksistensi, pernyataan tersebut menjelaskan bahwa politik dalam birokrasi secara bersama-sama sejalan dan tidak ada batasan wilayah khusus.

Namun demikian menurut Frederick, sangatlah keliru jika ada yang menganggap bahwa dalam merumuskan kebijakan administrasi, tindakan politik tidak berjalan bersama dalam merumuskan langkah kebijakan, hanya saja dalam pengembangan teori politik birokrasi lebih diposisikan secara non formal karena dikotomi/pemisahan tidak dapat dilihat sebagai bentuk pemisahan tindakan dalam menjalankan birokrasi.

Mustopadjijaja mengemukakan keberhasilan politik dalam birokrasi ditentukan oleh banyak faktor, Salah satu faktor yang dominan dikemukakan saat ini adalah "Reformasi birokrasi", dalam artian setiap permasalahan birokrasi memerlukan nilai pengabdian aparatur negara maupun warga negara dalam mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Dalam mengaktualisasikan dan membumikan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara kita, sesuai posisi dan peran masing-masing dalam negara dan bermasyarakat bangsa.

Lebih lanjut Mustopadjijaja menyatakan, reformasi birokrasi secara konseptual membatasi dirinya dengan politik dalam lingkup urusan-urusan publik yang ditangani birokrasi, dan secara aktual interaksi politik birokrasi dikedepankan dalam urusan atau hubungan dengan dalam lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dan dunia usaha.

Dalam hubungan “interaksi dengan publik utamanya dalam pelayanan publik” itulah bisa berkembang pada kedua pihak, dalam dan antar birokrasi, dunia usaha, dan masyarakat.

Terdapat persamaan dan perbedaan antara persepektif Frederickson dan Mustopadidjaja. Persamannya antara lain:

1. Menekankan bahwa politik bagian dari kebijakan birokrasi
2. Politik dan birokrasi seiring dan sejalan dalam menentukan keberhasilan penyelenggara pemerintahan.
3. Dikotomi politik pemerintahan adalah kebutuhan dasar dari pelaku birokrasi pemerintahan.

Sedangkan Perbedaannya antara lain:

Pertama,

- George Frederickson: Fokus pada politik untuk birokrasi (seharusnya), artinya politik birokrasi dipraktekan dalam proses perumusan kebijakan pemerintah dan tidak sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan.
- Mustopadidjaja: Fokus pada birokrasi yang didominasi oleh politik (kepentingan tertentu) artinya proses politik birokrasi terjadi lebih luas tidak hanya pada proses perumusan kebijakan namun lebih ditekankan pada proses implementasi/pelaksanaan kebijakan.

Kedua,

- George Frederickson: Kekuasaan birokrasi dalam pembuatan kebijakan, atau dengan kata lain cara, yaitu tidak adanya kontrol politik dalam birokrasi (dengan kata lain ia menekankan bahwa, kekuasaan politik harus lebih kuat dalam mengontrol perumusan kebijakan dalam birokrasi).
- Mustopadidjaja: Kekuasaan politik dalam pembuatan kebijakan saat ini lebih menonjol pada tahap penyelenggaraan pemerintahan (di birokrasi).

Ketiga,

- George Frederickson : Politik dan administrasi merupakan distribusi nilai (aplikasi moral) dalam perumusan kebijakan birokrasi.
- Mustopadidjaja : Lemahnya moralitas penyelenggara kebijakan dapat menghambat tercapainya pemerintahan yang baik.

Dari kedua pendekatan atau pendapat diatas, ada sebuah kesepahaman bahwa dalam birokrasi, politik cenderung dominan mempengaruhi sebuah keputusan birokrasi. Oleh karena itu politik dan kontrol birokrasi dapat dipadukan dalam konsep bernegara. Ada kekuatan yang mengikat antara realisasi kebijakan dengan tindakan politik yang diambil oleh birokrat di dalam pemerintahan.

Politik sebagai kontrol birokrasi hendaknya dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai moral dalam cara pandang negarawan sehingga perilaku penyelenggara Negara tidak mementingkan kepentingan pribadi atau golongan masyarakat tertentu. Birokrasi yang kuat adalah birokrasi yang mampu menempatkan politik sebagai kekuatan utama mensejahterakan masyarakat, sehingga politik dalam kontrol birokrasi bukan sebuah upaya kepentingan pribadi atau golongan tertentu, mengedepankan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi/kelompok secara nyata dan bertanggung jawab. Bersama tetapi tidak bersatu, berantara tetapi tidak berpisah.

2.2. Rejim dan Kebijakan terhadap Birokrasi

Evaluasi terhadap peran dan kedudukan birokrasi masa orde lama menginspirasi rejim orde baru untuk menposisikan birokrasi pada kedudukan yang netral. Adapun peran birokrasi masa orde lama antara lain terjebaknya birokrasi pada pengotak-ngotakan dukungan politik. Ketika itu para pegawai negeri diberi kebebasan untuk menjadi anggota dan aktif di dalam partai politik. Kebijakan demikian didasari oleh pertimbangan, bahwa

sebagaimana warga negara yang lain pegawai negeripun memiliki hak-hak politik yang harus dijamin. Tetapi konsekuensinya, birokrasi tidak lepas dari kepentingan partai-partai politik. Hal demikian memiliki implikasi terhadap kinerja birokrasi yang bekerja tidak efisien dan tidak efektif dan juga sarat dengan kepentingan partai-partai politik ketika birokrasi terlibat di dalam proses pembuatan dan implementasi keputusan-keputusan publik. Misalnya, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Penerangan di dominasi oleh pendukung PNI. Sementara itu Departemen Agama diisi oleh pendukung Partai Masyumi dan NU.

Rejim orde baru berpandangan bahwa aparat birokrasi itu harus netral secara politik. Para penguasa orde baru berpikiran, agar bisa bekerja lebih baik, lembaga ini harus dihindarkan dari keanggotaan dalam mendukung salah satu partai politik. Pandangan ini diwujudkan melalui dua kebijakan politik mengenai birokrasi, yaitu:

1. Kepmendagri Nomor 12 Tahun 1969 tentang pelarang pegawai dalam negeri dari Pusat sampai daerah terlibat aktif dalam partai politik
2. PP Nomor 6 Tahun 1970 tentang kewajiban Pegawai Negeri memiliki monoloyalitas kepada Pemerintah.

Pada kenyataannya kebijakan yang ditetapkan oleh rejim orde baru bertolak belakang dengan keinginan untuk menempatkan birokrasi di wilayah yang netral. Hal ini dibuktikan dengan keharusan pegawai menjadi anggota Golongan Karya (Golkar) dan Golkar menjadi organisasi politik penopang rejim orde baru. Walaupun berargumentasi bahwa golkar adalah sebuah organisasi kekarayaan yang pada saat kelahirannya didirikan oleh militer dan organisasi kekarayaan. Akan tetapi, pada prakteknya ikut terlibat dalam konstruksi perpolitikan saat itu dan berpartisipasi dalam pemilu serta menjalankan fungsi fungsi partai politik untuk mempertahankan kekuasaan melalui pemilu.

Rejim orde baru pada akhirnya sama seperti rejim orde lama tidak mampu memposisikan netralitas birokrasi sebagai pelayan bagi kepentingan publik, bahkan orde baru memperparah kondisi birokrasi dalam demokrasi yang semu. Birokrasi dijadikan sebagai alat oleh penguasa untuk menggalang baik dukungan politik maupun biaya atau dana politik dari anggaran belanja negara yang disisihkan untuk dialirkan kepada Golkar dalam rangka mempertahankan kekuasaan melalui pemilu.

Orde baru tumbang lahir orde reformasi, salah satu agenda penting yang dilakukan adalah mencegah birokrasi menjadi partisan politik, menghindarkan dari penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*). Derajat pelarangan pegawai dilarang terlibat dalam kampanye dan aktif mendukung partai politik dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Bahkan kepada TNI-Polri dilarang menggunakan hak pilihnya dimulai pada pemilu 1999.

2.3. Rawannya Birokrasi dalam pusaran Kekuasaan/Politik

Birokrasi itu sesungguhnya memegang dan menggunakan kekuasaan politik. Dengan begitu, mereka yang berupaya untuk memahami lembaga-lembaga publik tidak bisa hanya mengukir administrasi dari politik dan kemudian meninggalkan kompleksitas dari teori politik. Jika birokrasi membantu untuk menentukan kehendak negara, maka tidak bisa dipungkiri bahwa mereka merupakan lembaga politik juga.

Tiga hal kerawanan ketika birokrasi terlibat dalam politik.

1. Munculnya intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan Birokrasi. Masuknya intervensi politik bisa merusak sistem karier dan rekrutmen karena didasari relasi politik. Seharusnya didasari dengan

sistem merit dan impersonal.

2. Ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan wewenang atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas publik yang digunakan oleh birokrat untuk mendukung afiliasi politiknya.
3. Keterlibatan birokrasi di dalam politik juga dikhawatirkan membuat terjadinya pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat itu. Hal ini, tidak lepas dari fakta bahwa birokrasi itu memiliki otoritas dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi, bisa mereduksi posisi birokrasi sebagai lembaga publik menjadi lembaga yang lebih menguntungkan sebagian kelompok masyarakat.

3. Pembahasan

3.1. Realitas Birokrasi Tidak Netral

Terdapat kasus yang dapat dijadikan beberapa contoh pada prakteknya sering ditemukan pegawai atau birokrasi yang tidak netral. Seperti pergantian pejabat eselon I dan II yang memiliki afiliasi atau mencari afiliasi politik kepada Menteri. Dalam penganggaran disisipkan kegiatan yang membawa misi dari parpol dimana Menteri tersebut bernaung. Di daerah lebih kentara lagi dimana pegawai yang sudah lama bekerja dengan *incumbent* berusaha mendukung walaupun tidak terang-terangan kepada pejabat *incumbent* agar bisa mendapatkan jabatan.

Etzioni, (1985; Peters, 1992; Riggs, 1991) menyampaikan titik tolak dari pandangan bahwa birokrasi tidak bisa lepas dari politik adalah bahwa dalam memahami pemerintahan kita tidak bisa memisahkan masalah politik dari masalah administrasi. Riggs memperkuat dengan argumentasi bahwa orang yang berpikiran bahwa birokrasi itu netral secara politik sama saja berpandangan bahwa orang-orang yang ada di dalam birokrasi itu

merupakan *powerless apparatus* (aparatur berdaya) dan *devoid of self-interest or power* (Tanpa interest diri atau kekuasaan).

Senada dengan teori Riggs, Guy Peters dan John Pierre (2004) mengemukakan teorinya tentang *politization of the civil service*. Dalam pengertian yang sangat dasar kedua orang itu memaknai *politization of the civil service* sebagai *the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service*. Pemahaman yang sama dikemukakan oleh Peters dan Pierre memahami fenomena birokrasi dengan *a political creation* dan tidak lepas dari masalah politik. Dan tidak lepas dari struktur birokrasi yang diperuntukkan sebagai pelayanan publik. Di sini birokrasi memegang peran yang sangat penting untuk menentukan *who gets what* dari sektor publik yang ada, karena otoritas atas sumber sumber, baik yang berbentuk barang maupun jasa publik, yang dialokasikan dan didistribusikan kepada publik.

3.2. Praktek Dominasi Politik terhadap Birokrasi dan Birokrasi terhadap politik di Indonesia

Menurut Miftah Toha (2003) mengemukakan Birokrasi di Indonesia dalam hal ini Pemerintah yang acapkali disebut sebagai kerajaan pejabat (*officialdom*) pada hakekatnya memamerkan kekuasaan yang disusun secara hierarki, artinya tidak ada lagi organisasi lainnya yang menandingi kekuasaan yang tumbuh dan berkembang pada pemerintah. Tumbuh kembangnya birokrasi dipengaruhi oleh kondisi perpolitikan nasional. Politik dan birokrasi pemerintah keduanya berbeda akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Kehadiran politik dalam birokrasi tidak bisa dihindari. Oleh karena itu perlu kelembagaan politik dalam birokrasi. Dalam birokrasi pemerintah tidak mungkin hanya didominasi oleh para birokrat tanpa memberikan kesempatan hadirnya institusi politik. Dalam perkembangannya

dominasi politik pasca reformasi terhadap birokrasi atau pemerintah begitu kuat. Hal ini, dilalui dengan amandemen UUD 45 sampai 4 kali kebijakan ini membuktikan pelucutan kekuasaan eksekutif oleh legislatif dengan alasan traumatik pasca rezim otoriter Orde Baru. Pembahasan anggaran sampai ke level satuan-3 yang sangat teknis oleh legislatif bukti lemahnya birokrasi terhadap kekuasaan politik. Padahal sesungguhnya keahlian dan perumusan kebijakan, birokrasi lebih memahami dan menjiwai. Melalui partai politik berlomba-lomba menitipkan proyek kepada anggota anggota fraksi dalam pembahasan anggaran. Penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang telah mengatur Pejabat Pembina Kepegawaian menjadi kewenangan Pejabat Politik, pemberian pengaruh mengenai misi kekuasaan partai kepada komunitas dibalut nuansa agama dimana dalam komunitas tersebut PNS menjadi salahsatu anggotanya. Pejabat Pemerintah yang diusung oleh Partai Politik menjanjikan mahar atau maskawin politik dalam penyusunan program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Praktek birokrasi pemerintah dijelaskan Miftah Toha (2003) hampir semua masyarakat negara dimanapun di dunia ini semua orang memandang bahwa tindakan pemerintah yang dijalankan melalui mesin birokasinya merupakan cara terbaik menciptakan otorisasi dan menetapkan peraturan yang mengikat semua pihak. Birokrasi pemerintah merupakan institusi yang bisa memberikan peran politik dalam memecahkan konflik politik yang timbul di antara orang dan kelompok orang-orang. Contoh konflik yang terjadi pada perpecahan partai politik yang “disokong rezim berkuasa” untuk membuat instabilitas partai sehingga kekuatan partai akan terbelah dan terpecah untuk mendukung dan menambah mulusnya langkah kebijakan pemerintah karena lemahnya partai yang sedang berkonflik.

4. Kesimpulan

Birokrasi adalah institusi politik dan

kerangka teorinya adalah mempertimbangkan apapun fakta dalam kehidupan politik. Teori administrasi publik, dengan kata lain, harus berupa teori politik. Teori politik birokratik dibuat dengan tujuan dan pencapaian goal ini adalah aktivitas menguntungkan bagi peneliti administrasi publik.

Teori politik birokrasi memberikan peramalan bahwa dalam situasi dan kondisi apapun birokrasi akan selalu bersinggungan dengan politik walupun pada level yang berbeda. Karena pada satu sisi birokrasi menjadi instrumen bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dari hasil produk politik. Di sisi lain birokrasi merupakan watak dan perilaku yang memiliki hasrat atau rasional dan irrasional untuk memegang kekuasaan dalam memainkan perannya melakukan tugas jabatan.

Birokrasi pemerintah tidak bisa lepas dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tatanan pemerintahan tidak bisa melepaskan dari aspek politik ini. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consists of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Tidak akan mungkin memisahkan birokrasi dari pengaruh politik atau sistem perpolitikan dalam suatu negara. Netralitas akan teruji manakala ditopang oleh perubahan budaya organisasi dan perilaku kerja yang memiliki ideologi dalam perseptif Nasionalisme, Sosialisme, Justice dan

Humanisme. Pendapat lain dikemukakan oleh Miftah Toha bahwa netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biar pun masternya berganti dengan master yang lain. Ketika terjadi pergantian penguasa di dalam pemerintahan, hal ini tidak akan mengganggu kerja birokrasi yang memberikan pelayanan kepada publik. Birokrasi akan bekerja secara profesional sesuai dengan kapasitas dan otoritas yang dimilikinya.

Pada kenyataannya karena manusia makhluk sosial politik dalam kondisi dan situasi apapun tidak akan pernah bisa terpisah dari hasrat berkuasa atau terlibat pada kekuasaan. Penting dikendalikan hasrat tersebut dalam birokrasi yaitu pada tataran keterlibatan birokrasi dalam kesepahaman politik pada masalah masalah kebangsaan keadilan dan kesejahteraan. Tidak terjebak pada politik praktis yang akan mendukung dan memenangkan salah satu partai politik.

Ada dua aspek masalah birokrasi politik, yaitu pertama adanya intervensi partai politik dalam manajemen publik seperti rekrutmen pejabat, penganggaran. Kedua penggunaan aset infrastruktur birokrasi untuk kepentingan kelompok politik terutama partai pengusung pejabat politik.

Jadi dugaan saat ini dominasi politik lebih kuat dan kental kepada birokrasi terutama dalam pembuatan kebijakan penyusunan anggaran belanja negara dan melakukan tekanan-tekanan politik kepada eksekutif terkadang membuat kegaduhan dalam eksekutif. Kendati demikian politik birokrasi dapat memainkan perannya sebagai aktor implementasi kebijakan mampu melakukan *bargaining* seperti halnya kasus konflik internal partai. Lain hal nya masa rezim orde baru birokrasi sangat kuat karena memiliki eksekutif yang memiliki kewenangan penuh/*full* dalam UUD 45. Berbeda pada era sekarang kekuasaan

Presiden atau eksekutif telah diamankan melalui perubahan UUD 45.

DAFTAR PUSTAKA

- B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 2001, 5th Ed., London : Routledge.
- Dedy H, *New Public Management dan Politik Birokrasi dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia*, Jurnal Administrasi Publik dan pembangunan, vol 4, No.2 Juli-Desember 2013.
- Frederickson, H. Gorge and Kevin B Smith, 2003, *The Public Administration Theory Primer*. United Kingdom: Wetsview Press.
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, 2010, Jakarta : Kencana Media Grup,
- Mansyur Achmad, 2010, *Teori-Teori Mutakhir Administrasi Publik*, Yogyakarta : Rangkang Education.
- Mustopadidjaja AR, 2003, *Pengendalian Birokrasi dalam Politik Penyelenggaran Pemerintahan RI*,
- Sharma dan Sadana, 1960, *Public Administration in Theory and Practice*: New Delhi: Kitabmahal
- Toha, Miftah, 2003. *Birokrasi dan politik di Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

