

POLITIK DAN BIROKRASI:¹⁶

Reposisi Peran Birokrasi Publik dalam Proses Politik Lokal

Alamsyah¹⁷

Abstract

Based on assumption that is politics and administration does not differents, this paper will be analyzed interrelation between politics and bureaucracy. This is a classical themes in public administration. But, after Indonesian government carrying out decentralization policy under UU No. 22 Tahun 1999, it is very interesting to elaborate this themes. Why? Because of decentralization policy have several impact to local political process. For example, legislative institution have more power than before. In this case, we can say that - in the hypothetic manner - legislative institution (as a real manifestation of politics) tend to donimated decision making process. For bureaucracy, it is not a good news. Under New Order regime, bureaucracy institution was very stronger than legislative institution. According to this change, this paper will be examined what it's the meaning of this change, especially when we search for the better understanding on politic-bureaucracy nexus. This paper will be focuse on three questions: (1) what is the implication of these change to bureaucratic reform of local government; what is the imperative process for bureaucratic government reform; (2) deal with to justice values, how to carrying out these reform?

Pengantar

Makalah ini ditulis dengan asumsi bahwa politik dan administrasi adalah dua dunia yang bisa dibedakan - demi kebutuhan analisa - tetapi tak dapat dipisahkan dalam prakteknya. Hubungan antara politik dan administrasi ibarat dua sisi mata uang dari uang yang sama. Dalam politik selalu ada dimensi administrasi yang mengedepankan proses teknis-prosedural dan sebaliknya dalam dunia administrasi selalu ada nuansa politik yang mengedepankan *who get's what and how*. Bertolak dari asumsi seperti ini, tulisan ini mencoba mengelaborasi salah satu isu menarik yang berkembang di Tanah Air yakni *reposisi peran birokrasi dalam proses politik lokal*. Dalam konteks pemerintahan lokal, isu ini penting dikaji karena saat ini *mainstream* proses politik lokal sedang mengalami perubahan serius akibat implementasi kebijakan otonomi

¹⁶ Dipresentasikan dalam Seminar Birokrasi, S2 Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada

¹⁷ Staf Pengajar tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Lampung.

daerah. Disamping itu, dewasa ini proses politik lokal nampaknya semakin memberikan pengaruh besar terhadap dinamika politik di Pusat. Bahkan, Asian Development Bank (2002) memberikan perhatian khusus terhadap implementasi kebijakan desentralisasi di Tanah Air yang unik, fenomenal, dan menimbulkan berbagai persoalan serius.

Tulisan difokuskan untuk menjawab dua pertanyaan sederhana, yakni: kenapa reposisi peran birokrasi harus dilakukan? Dan, bagaimana melaksanakan reposisi itu secara berkeadilan? Secara sistematis makalah ini menguraikan (1) tinjauan teoritik hubungan antara birokrasi dan proses politik; (2) imperatif reposisi peran birokrasi; dan (3) strategi politik dan administratif yang dapat digunakan untuk melaksanakan reposisi peran baru birokrasi dalam konteks proses politik di tingkat lokal. Makalah ini diharapkan dapat memberikan *insight* baru dalam rangka memahami perkembangan politik di tingkat lokal.

Birokrasi dan Proses Politik: Tinjauan Teoritik

Dalam khazanah administrasi publik tema birokrasi *via a vis* politik merupakan persoalan klasik yang terkait dengan salah satu paradigma utama dalam ilmu administrasi publik yakni paradigma dhikotomi politik-administrasi. Tetapi, karena tema ini sangat *debatable* dan perubahan dunia selalu meminta kepada manusia untuk merekonstruksi ide-ide sebelumnya, maka tema ini selalu menarik dibicarakan. Tema ini terkait dengan konsep netralitas birokrasi. Dalam khazanah pemikiran kiasik, seperti terungkap dalam pemikiran Woodrow Wilson (1887) yang tertuang dalam paper *The Study of Administration*, politik dan birokrasi (sebagai institusi yang mewakili dunia administrasi) adalah dua hal yang berbeda, terpisah, dan dominatif. Bagi Woodrow Wilson, politik adalah urusan formulasi kebijakan yang menjadi hak para politisi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sementara itu, administrasi adalah persoalan bagaimana mengimplementasikan kebijakan yang dibuat para politisi secara efektif dan efisien (Wilson, 1887, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 14 - 26).

Sejarah mencatat bahwa pemikiran ini sangat mempengaruhi perkembangan pemikiran generasi ilmuwan administrasi publik pasca Wilson. Leonard D. White (1926), misalnya, dengan sangat berani mengungkapkan bahwa administrasi terkait dengan masalah bagaimana memanaje orang-orang dan barang-barang material untuk mencapai tujuan tertentu (White, 1926, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 44). Bahkan, Frank J. Goodnow (1900) dengan tegas mengatakan bahwa

kendati sama-sama melekat pada institusi *government*, tetapi politik dan administrasi merupakan dua fungsi yang berbeda. Politik adalah fungsi yang berkaitan dengan masalah *expression the state will* dan administrasi adalah fungsi yang berkenaan dengan soal *the execution of these policies* (Goodnow, 1900, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 27).

Sayangnya, argumen-argumen yang dikembangkan framework Wilsonian ini tidak mampu mencegah keterlibatan birokrasi dalam proses politik. Asumsi paradigmatik Wilsonian yang mengandaikan peran birokrasi semata-mata sebagai eksekutor dan implementor yang dituntut memiliki kemampuan teknis-manajerial dan tidak memiliki kepentingan apapun ternyata bertolak belakang dengan realitas di lapangan. Birokrasi ternyata bukan hanya kumpulan robot, sistem, dan prosedur belaka. Lebih dari itu, birokrasi merupakan kumpulan orang yang memiliki perbedaan pandang, kepentingan, nilai, motivasi, kompetensi teknis, dan sebagainya. Lagi pula, seperti diungkapkan Owen B. Hughes (1994: 225), proses administrasi publik tidak terjadi dalam ruang hampa tetapi melekat *inherent* dalam proses politik. Basis politik administrasi publik inilah yang pada akhirnya membawa kita kepada kesimpulan bahwa proses administrasi secara fundamental merupakan proses politik.

Argumen ini didukung temuan para ilmuwan administrasi publik yang mengelaborasi ranah implementasi kebijakan yang menunjukkan tendensi kentalnya muatan politik dalam fase implementasi kebijakan publik (Wildavsky, 1998; Ripley, 1985; Grindle, 1987). Disamping itu, terutama dalam konteks negara- negara berkembang, unsur politik birokrasi tidak bisa dilepaskan dari posisi institusi birokrasi yang sangat dibutuhkan negara-negara berkembang dalam rangka menopang pencapaian tujuan pembangunan ekonomi. Dalam konteks negara-negara maju birokrasi menjadi semakin dibutuhkan ketika kompleksitas masyarakat dan perubahan sosial semakin meningkat.

Bahwa argumen administrasi merupakan bagian dari proses politik mengandaikan peluang keterlibatan birokrasi dalam proses politik. Tentunya, aktor politik hanya akan bisa terlibat aktif dalam proses politik ketika ia memiliki *power*. Masalahnya, *power* seperti apa yang dimiliki birokrasi? Secara teoritik, birokrasi beberapa sumber kekuasaan yakni: penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang terkait dengan pengambilan kebijakan, memonopoli legitimasi politik dan instrumen koersif, sifatnya yang permanen dan stabil, diskresi, penguasaan resources,

perannya sebagai personifikasi negara (Peter, 1987: 50; Caiden, 1982: 90-92; Mas'ood, 1995: 35). Dengan *power* ini birokrasi melakukan proses tawar-menawar dengan aktor politik lainnya. Dan, seperti diungkapkan Long (1949), *the lifeblood of administration is power*.

Jika dilihat dari variabel nilai maka institusi birokrasi tidak hanya memiliki nilai-nilai ekonomis semata-mata (efisiensi dan efektivitas). Pemikiran seperti ini terungkap jelas dalam paradigma dikotomi politik-administrasi. Minowbrooks Conference (1968), misalnya, menambahkan nilai keadilan sebagai salah satu pertimbangan dalam menilai perilaku dan kinerja birokrasi publik. Tetapi, benarkah birokrasi hanya memiliki ketiga nilai ini? Jika nilai merupakan landasan filosofis setiap perilaku dan pemikiran seseorang, kelompok, dan institusi tertentu, maka asumsi bahwa birokrasi merupakan aktor politik memberikan tanda kepada kita bahwa birokrasi memiliki nilai-nilai lain yang sejalan dengan statusnya sebagai aktor politik. Dalam konteks ini, nilai-nilai yang mendasari perilaku birokrasi sebagai aktor politik tidak dapat dipisahkan dari konteks sistem politik yang lebih besar. Atmosfir ideologis dan penataan sistem politik di sebuah negara akan sangat mempengaruhi nilai-nilai dasar yang tumbuh dan berkembang dalam institusi birokrasi (Esman, 1966: 59 - 112). Dalam kasus Indonesia, ideologi pembangunanisme yang selama ini mendominasi percaturan ideologi di Tanah Air merupakan sumber nilai-nilai dasar terpenting yang dimiliki birokrasi Indonesia.

Terakhir, asumsi bahwa birokrasi merupakan aktor politik menegaskan kebutuhan untuk mengidentifikasi kepentingan politik birokrasi publik. Tentunya, kepentingan birokrasi publik terkait erat dengan *power* dan *nilai* yang dimilikinya. Kendati hasil akhir interaksi antara *power*, *value*, dan *interest* ini sangat beragam di setiap negara karena sifatnya yang *time-specific* dan *country-specific*, tetapi secara teoritik birokrasi publik memiliki kepentingan politik sebagai berikut: (a) birokrasi publik cenderung memperbesar anggaran. Kecenderungan ini mengakibatkan birokrasi publik sering disebut sebagai '*budget maximizer*'; (b) birokrasi cenderung menjaga stabilitas karir mereka. Perubahan-perubahan kecil yang ditujukan kepada perubahan struktur dan proses birokrasi publik yang diarahkan untuk meminimalkan aktualisasi power politik institusi birokrasi akan menimbulkan sikap resistensi birokrasi publik; (c) sebagian birokrasi publik berkepentingan terhadap *standard operating procedure* (SOP) yang birokratis, karena memberikan kesempatan kepada birokrasi untuk mempraktekkan perilaku *rent-seeking* dalam proses penyampaian pelayanan publik. Yang jelas, sebagai kelompok kepentingan

birokrasi secara konstan selalu melakukan kalkulasi biaya dan manfaat politik dalam proses pembuatan kebijakan (Yates, dalam Lane 1986: 57).

Dalam logika berpikir seperti ini tema netralitas birokrasi merupakan sesuatu yang utopis. Bahkan perkembangan terkini administrasi publik mensyaratkan ketidaknetralitas birokrasi sebagai salah satu nilai penting dalam konteks proses politik yang menekankan prinsip-prinsip pemerintahan demokratis. Tentunya, keberpihakan itu harus dimaknai sebagai keberpihakan birokrasi terhadap nilai kemanusiaan, keadilan, dan *good governance* (Frederickson, 1999: 154). Jadi, sebagai aktor politik birokrasi tetap merupakan instrumen demokratisasi dan bukan menjadi kendala demokratisasi itu sendiri.

Peran Birokrasi Lokal: Kasus Indonesia

Seperti diungkapkan dalam *section* sebelumnya bahwa peran birokrasi publik tidak bisa dilepaskan dari sistem politik yang merupakan *political setting* perilaku birokrasi publik. Dalam kasus Indonesia, kajian terhadap birokrasi publik tidak bisa dilepaskan dari perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sejarah mencatat bahwa perhatian terhadap sistem pemerintahan daerah telah menjadi salah satu kebijakan politik penting setiap pemerintahan kolonial yang pernah menjajah Indonesia. Pasca periode kolonial perkembangan sistem pemerintahan daerah di Tanah Air tampak semakin dinamis. Ini dibuktikan dengan perubahan peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Tentu saja, muatan setiap peraturan perundang-undangan mewakili semangat zaman, pemikiran dan konfigurasi politik dimana undang-undang tersebut dipraktekkan.

Tabel 1 Dinamika Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Periodisasi	Konfigurasi Politik	Produk Hukum	Substansi
Perjuangan Kemerdekaan (1945 - 1949)	Demokrasi	UU No. 1/1945 UU No. 23/1948	Otonomi luas
Pasca Kemerdekaan (1950 - 1959)	Demokrasi	UU No. 1/1957	Otonomi luas
Demokrasi Terpimpin (1959 - 1965)	Otoritarian	Panpres No. 6/1959 UU No. 18/1965	Otonomi terbatas
Orde Baru (1965 - 1998)	Otoritarian	UU No. 5/1974	Sentralisasi
Pasca Orde Baru (1998 - sekarang)	Demokrasi	UU No. 22/1999 UU No. 25/1999	Otonomi luas
Sumber: Syaukani, <i>et.al.</i> , (2002: 118)			

Dalam periode kemerdekaan ketika Indonesia baru saja lepas dari belenggu penjajahan birokrasi publik cenderung masih merupakan institusi politik yang masih mencari jati diri. Ketika itu kuantitas birokrasi publik relatif kecil, tidak memiliki pengaruh politik, kendati merupakan sektor yang menjanjikan prestise sosial tinggi karena dianggap masyarakat mewakili apa yang disebut sebagai 'kelas ningrat'. Kondisi ini sebetulnya tidak bisa dilepaskan dari akar pertumbuhan institusi pemerintahan yang terkait erat dengan lembaga kerajaan dan praktek pemerintahan kolonial Belanda. Beban pembangunan yang relatif kecil akibat ketiadaan dana pembangunan - meskipun persoalan mendesak yang harus diatasi begitu banyak - mengakibatkan birokrasi hanya cenderung mengedepankan fungsi utama sebagai instrumen politik semata.

Kentalnya peran birokrasi sebagai instrumen politik tetap terasa ketika Indonesia mempraktekkan UUDS 1950. Tetapi, pemerintah mulai melakukan langkah-langkah serius untuk memberdayakan birokrasi publik, termasuk birokrasi publik di tingkat lokal. Pada 1954,

misalnya, pemerintah mengundang pakar Amerika Serikat yang dipimpin Edward H. Litchfield dan dibantu oleh Alan C. Rankin untuk mengadakan penelitian tentang kepegawaian. Hasil penelitian ini dituangkan dalam laporan *Training Administration on Indonesia* yang berisi rekomendasi kebijakan kepegawaian di sektor publik. Upaya lain yang ditempuh pemerintah adalah dengan mendirikan Lembaga Administrasi Negara. Berdirinya LAN merupakan hasil rekomendasi kebijakan tim ahli Amerika Serikat yang dipimpin Lynton K. Caldwell dan Howard L. Timm (Budianto, 1998: 51).

Kentalnya keterkaitan birokrasi dengan isu-isu politik tidak juga bisa dihilangkan ketika Indonesia menganut sistem Demokrasi Terpimpin. Di era ini, munculnya slogan 'politik adalah panglima' membawa birokrasi terhanyut pada persoalan-persoalan politik dalam rangka mempertahankan identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konflik politik segitiga antara Presiden Soekarno, Militer, dan Partai Komunis Indonesia merupakan mainstream proses politik kala itu. Dalam periode ini, peran birokrasi sebagai instrumen politik diarahkan pada upaya untuk mendukung isu-isu politik yang berkembang di tingkat nasional. Dalam bentuk yang paling konkret peran birokrasi tampak sebagai mobilisator massa dalam acara-acara politik presiden yang selalu identik dengan gemuruh massa rakyat.

Dalam periode Orde Baru, peran birokrasi lokal tidak bisa dilepaskan dari strategi dan kebijakan rezim Orde Baru yang menempatkan aspek ekonomi sebagai tujuan utama kehadiran mereka. Pembangunanisme, (*developmentalism*) sebagai paradigma berpikir rezim Orde Baru yang dituangkan dalam konsep Trilogi Pembangunan (pertumbuhan, stabilitas politik, dan pemerataan), merupakan kiblat untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Ketersediaan dana pembangunan, baik akibat peristiwa oil boom maupun dana yang diperoleh melalui hutang luar negeri, merupakan faktor utama yang menyebabkan terjadinya pendalaman birokratisasi di Indonesia. Di zaman Orde Baru, birokrasi tumbuh dengan cepat. Hal ini tampaknya menjadi sesuatu yang tidak terelakkan. Sifat mayoritas program-program pembangunan yang *top-down*, terfokus pada pembangunan ekonomi, dan menyebar ke daerah-daerah di seluruh Tanah Air menjadi penyebab utama membengkaknya jumlah penduduk yang berstatus pegawai negeri sipil. Disisi lain, pertumbuhan birokrasi juga tidak bisa dilepaskan dari strategi kebijakan ekonomi makro yang menempatkan pertumbuhan birokrasi publik sebagai salah satu cara untuk mengatasi pengangguran atau meningkatkan daya beli masyarakat.

Di zaman Orde Baru, birokrasi publik tidak hanya sekedar menjadi instrumen untuk menjalankan program-program pembangunan, tetapi juga terlibat aktif dalam percaturan politik. Di tingkat nasional, birokrasi diposisikan sebagai salah satu jalur/jalan untuk mempertahankan *single majority* yang dinikmati partai penguasa (*baca*: sekarang disebut Partal Golkar). Kondisi ini mengakibatkan terjadinya pemanfaatan jaringan birokrasi lokal dalam proses pemilihan umum. Banyak kasus mengungkapkan bahwa aparat birokrasi lokal, mulai dari kepala daerah, camat, dan kepala desa terlibat aktif sebagai *vote getters* dalam setiap pemilihan umum yang diadakan selama rezim Orde Baru berkuasa. Singkat kata, dalam periode ini birokrasi merupakan bagian tak terpisahkan percaturan politik nasional. Birokrasi adalah aktor politik yang memiliki kekuatan dan kepentingan politik. Konsep netralitas birokrasi yang secara teoritik absah dan rasional menjadi tidak berarti ketika berhadapan dengan ideologi developemntalism yang sejalan dan selaras dengan kecenderungan perilaku politik birokrasi publik.

Perubahan mendasar terjadi ketika Indonesia mengalami perubahan sosial-politik. Seperangkat undang-undang politik diganti, tokoh-tokoh rezim Orde Baru dibawa ke pengadilan untuk disidangkan, militer ditekan untuk lebih profesional dan tidak mencampuri urusan politik yang menjadi domain area warga sipil, daerah diberi kewenangan yang lebih luas merupakan serangkaian peristiwa politik penting yang terjadi setelah runtuhnya kekuasaan rezim Orde Baru. Demokratisasi, demikian tema pokok kebijakan ekonomi-politik nasional pasca Orde Baru, merupakan roda yang terus digulirkan pemerintahan yang pernah berkuasa setelah runtuhnya rezim Orde Baru (pemerintahan B. J. Habibie, pemerintahan Abdurrahman Wahid, dan pemerintahan Megawati Soekarnoputri).

Dalam periode ini, birokrasi diarahkan untuk netral dan steril dari proses politik. Birokrasi lokal, seiring dengan implementasi otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, diberi kewenangan yang lebih besar. Jika selama ini birokrasi hidup dalam iklim yang begitu stabil, maka di era sekarang ini birokrasi dituntut lebih kreatif dan inovatif dalam mensiasati perkembangan dan dinamika masyarakat lokal. Selama ini birokrasi lokal hanya menjadi mitra kerja birokrasi pusat dalam rangka melaksanakan program-program pembangunan. Birokrasi lokal tidak beri ruang gerak yang cukup luas untuk mengambil keputusan berkenaan dengan program- program pembangunan.

Kini, atmosfer reformasi dan otonomi daerah menempatkan birokrasi tidak hanya sebagai implementor belaka tetapi juga sebagai *decision maker*. Meskipun potensi birokrasi lokal sebagai *decision maker* patut diragukan, karena minimnya kualitas sumber daya manusia yang berkualitas, tetapi hal ini merupakan *entry point* untuk memahami birokrasi lokal di masa depan. Dengan kata lain, birokrasi tidak hanya menjadi mitra kerja lembaga legislatif dan eksekutif yang berfungsi sebagai instrumen politik belaka. Lebih dari itu, birokrasi publik di tingkat lokal harus dipahami sebagai aktor yang memiliki kepentingan, kekuasaan, dan strategi tersendiri untuk mempengaruhi proses politik di tingkat lokal, termasuk pembangunan daerah yang termasuk proses politik paling penting di luar pemilihan umum, sidang paripurna legislatif, dan pemilihan eksekutif secara langsung. Sayangnya, potensi birokrasi publik sebagai *decision makers* cukup mengkhawatirkan. Kasus ratusan peraturan daerah yang bermasalah beberapa waktu lalu mengindikasikan betapa proses politik di tingkat masih terkesan sektarian, etnis-sentris, dan meninggalkan aspek holistik proses pembangunan.

Imperatif Perubahan

Seperti diuraikan dalam seksi sebelumnya bahwa sejarah pertumbuhan dan perkembangan birokrasi publik di Tanah Air tidak bisa dilepaskan dari *setting* sistem politik di Tanah Air. Dalam konteks ini, dinamika politik yang berkembang selama periode Indonesia Transisi melahirkan tuntutan dan peran baru birokrasi publik dalam pengelolaan negara. Disamping itu, tekanan dunia eksternal yang semakin mengedepankan nilai *competitiveness* merupakan faktor lain yang mendorong perlunya pemikiran bersama yang berkaitan dengan strategi reformasi dan transformasi birokrasi publik. Diluar faktor ini, penulis mencatat beberapa faktor penting yang mendorong kenapa reposisi birokrasi dalam proses politik di tingkat lokal perlu segera direalisasikan.

Faktor pertama adalah kompleksitas dinamika masyarakat lokal. Termasuk dalam kategori ini adalah pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi, munculnya masalah-masalah sosial-politik yang lahir sebagai akibat alokasi sumber daya ekonomi-politik yang bias, dan pelbagai pengaruh yang berasal dari lingkungan eksternal masyarakat lokal. Perubahan, baik dilihat dari dimensi kualitas dan kuantitas, dalam setiap variabel di atas akan sangat mempengaruhi derajat perubahan birokrasi lokal. Sebagai contoh, pemekaran propinsi dan kabupaten/kota secara logis

menimbulkan tuntutan kepada pemerintah pusat untuk menyediakan dana yang cukup besar untuk membantu daerah-daerah yang baru saja dimekarkan. Disamping itu, masalah-masalah teknis seperti relokasi pegawai, penyediaan gedung/kantor pemerintahan, dan fasilitas umum yang bersifat vital harus juga dipenuhi. Perubahan ini jelas mendesak birokrasi untuk melakukan reposisi peran dan fungsi mereka.

Faktor kedua adalah perubahan paradigma pengelolaan negara dari *government-oriented* ke *governance-oriented*. Selama ini birokrasi publik diasumsikan memiliki otoritas tunggal terhadap masalah-masalah publik. Birokrasi publik seolah-olah berdiri di atas masyarakat. Sementara aktor-aktor lain yang ada di masyarakat dianggap tidak memiliki dimensi ke-publik-kan dan hanya mengedepankan kepentingan kelompok masing-masing. Padahal realitas sosial-politik mengungkapkan bahwa birokrasi publik tidak selamanya profesional dalam menangani masalah-masalah yang muncul dalam masyarakat. Kendati birokrasi merupakan perpanjangan tangan lembaga-lembaga politik yang merepresentasikan 'suara rakyat' tetapi birokrasi memendam persoalan-persoalan krusial yang menggerogoti kualitas kelembagaan mereka.

Sebagai contoh, birokrasi publik menjadi tidak berdaya ketika harus berhadapan dengan masalah-masalah lingkungan hidup. Konsekuensinya, birokrasi harus berkolaborasi dengan aktor-aktor lembaga swadaya masyarakat yang memiliki 'jam terbang' lebih banyak dalam mengelola lingkungan hidup. Kasus ini menunjukkan paradigma baru dalam menjalankan roda pemerintahan, yakni: tugas dan fungsi pemerintah tidak terletak pada upaya aktualisasi fungsi-fungsi umum pemerintahan, tetapi menjaga *networking* antar lembaga yang terlibat dalam proses pelaksanaan fungsi-fungsi umum pemerintahan agar tetap stabil, berlanjut, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dengan demikian peran dan fungsi pemerintah hanya sebagai fasilitator dan mediator bagi aktor-aktor non-state dalam memecahkan masalah-masalah tertentu.

Ketika dihadapkan dengan kebijakan otonomi daerah paradigma *governance-oriented* ini menimbulkan situasi yang problematis. Di satu sisi, otonomi daerah menghasilkan proses politik yang lebih efisien baik dilihat dari indikator waktu, jarak, biaya, dan tenaga. Ini berarti bahwa birokrasi lokal semakin berpeluang untuk mempengaruhi proses politik lokal. Tidak hanya mempengaruhi, tetapi bahkan mendominasi. Secara teoritik, karena birokrasi aktor politik maka peluang ini tentu tidak akan disia-siakan oleh birokrasi lokal. Tetapi, perilaku politik birokrasi

harus berhadapan dengan isu governance yang menempatkan kesetaraan antar aktor pemerintah dan aktor-aktor politik lainnya di masyarakat. Artinya, *governance* menghendaki agar sebagian otoritas politik yang didominasi birokrasi, eksekutif, dan legislatif diserahkan kepada aktor-aktor *non-state* dengan cara melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan politik. Masalahnya, mungkinkah hal ini terjadi? Jawabnya, tentu 'ya' dan 'tidak'. Tetapi yang jelas, kendala terbesar *governance* adalah ada atau tidaknya *political will* dari aktor-aktor di ranah pemerintah untuk be-'rembug' dengan aktor-aktor non-state dalam memecahkan masalah-masalah publik. Sebab, setiap aktor di ranah government memiliki *self-interest* terhadap kelahiran dan pengelolaan masalah-masalah publik. Kentalnya egoisme kelompok masing-masing lembaga politik yang dimanifestasikan dalam bentuk *struggle of politics* di ranah *government* menyebabkan mereka disebut '*mobilization of bias*' (E. E. Schattschneider's, seperti dikutip Morrow, 1980: 4)

Terakhir, reposisi birokrasi lokal perlu segera dilakukan karena ia merupakan prasyarat kesuksesan otonomi daerah. Adalah betul bahwa birokrasi lokal memiliki banyak pengalaman dalam menjalankan roda pemerintahan. Tetapi, pengalaman mereka berasal kurun waktu yang tidak mampu sejalan dengan nilai dan ide-ide yang berkembang dewasa ini. Jika dicermati secara mendalam aparat birokrat lokal masih memendam mentalitas birokrasi kolonial. Selain faktor rendahnya kualitas sumber daya manusia birokrasi lokal juga dihadapkan pada persoalan keterbatasan sarana, minimnya dana, dan rendahnya kreativitas dalam menggali dan mengelola potensi-potensi yang dimiliki masyarakat lokal. Sulit dibayangkan otonomi daerah yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip demokrasi bisa dijalankan secara efektif jika para pelaksananya merupakan sisa-sisa kekuatan rezim otoriter.

Strategi Reposisi

Reposisi birokrasi publik merupakan satu keniscayaan politik. Masalahnya, bagaimana menjalankan reposisi yang bertolak dari asumsi bahwa politik merupakan bagian terpenting dalam kegiatan birokrasi publik sehari-hari. Secara teoritik tidak ada kata sepakat di antara ilmuwan administrasi publik tentang teori reformasi birokrasi yang komprehensif dan holistik. Frederick C. Mosher (1975: 136 - 137), misalnya, mengajukan argumen bahwa reformasi birokrasi publik harus ditekankan kepada 4 (empat) dimensi: (1) reformasi pada level program

dan kebijakan publik; (2) perbaikan kualitas efektivitas roda administrasi yang meliputi perluasan kontrol atasan terhadap bawahan dalam rangka perbaikan koordinasi, desentralisasi proses pengambilan keputusan, peningkatan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas, dan pendalaman penggunaan prinsip-prinsip administrasi modern; (3) reformasi kepegawaian birokrasi publik yang meliputi analisa tentang kualifikasi, kesejahteraan, kepuasan kerja pegawai birokrasi publik; (4) dimensi yang menjadi fokus kritik aktor-aktor di luar birokrasi publik.

Sementara itu, Paul Appleby membedakan strategi reformasi birokrasi publik menjadi dua jenis, yakni: reformasi *incremental* dan *episodic*. Reformasi inkremental dimaknai sebagai modifikasi terus menerus terhadap aktivitas keseharian birokrasi publik. Termasuk dalam kategori ini penyusunan sistem karir birokrasi, perbaikan anggaran birokrasi, penilaian kinerja, dan sebagainya. Sedang reformasi *episodic* merujuk pada upaya perubahan struktur dan proses birokrasi publik yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu dan meliputi keseluruhan aspek birokrasi publik. Dibandingkan dengan reformasi inkremental, tipe strategi reformasi ini lebih terencana, holistik, dan memiliki orientasi jangka panjang. Strategi *incremental* lebih merupakan proses penyesuaian (*adjustment*) sementara strategi *episodic* merupakan reorganisasi/reformasi birokrasi publik yang sesungguhnya (Mosher, dalam Martin, 1975: 133 -- 134).

Bertolak dari asumsi bahwa politik dan administrasi merupakan dua dunia yang dapat dibedakan tetapi tetapi tak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, makalah ini mengajukan *grand scenario* reformasi birokrasi publik dalam dua bentuk, yaitu:

1. Reformasi birokrasi publik dalam ranah politik (*political sphere*);

Sistem politik lokal dibangun atas dasar keterkaitan dan ketergantungan antar lembaga di ranah *government* dan *non-government*. Konsekuensinya, sistem politik di tingkat lokal harus memberikan peluang seluas-luasnya kepada aktor *non-state* untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik. Harus ada mekanisme politik di tingkat lokal yang jelas, absah, dan mengakui kehadiran aktor politik *non-state*. Agar tidak terjebak dalam permainan politik elitis, setiap proses politik harus bersifat terbuka untuk umum sehingga transparansi proses pengambilan keputusan politik bisa tercapai. Masalah-masalah publik, seperti kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan, harus dijadikan prioritas kebijakan

politik di tingkat lokal dan dituangkan melalui keputusan politik tersendiri yang berbeda dengan prioritas kebijakan sekunder. Dalam banyak kasus, isu kebijakan yang menyentuh kepentingan rakyat banyak seringkali terabaikan akibat rancangan prioritas kebijakan elit politik yang lebih menyukai program-program pembangunan yang memungkinkan mereka menumpuk keuntungan ekonomi dari program-program pembangunan.

Pada tataran praktis, reformasi birokrasi publik dapat dimulai dari penerapan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Jika 'bos' eksekutif dipilih secara langsung, maka kecenderungan birokrasi untuk melayani kepentingan politik eksekutif dan legislatif menjadi berkurang. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan semakin mendekatkan jarak politik antara pihak eksekutif, legislatif, birokrasi dengan konstituen mereka. Kondisi ini diharapkan dapat memicu lahirnya keputusan-keputusan politik yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat banyak. Sebab, secara teoritik, jika sosok kepala daerah tidak familiar dengan kepentingan politik mayoritas massa pemilih maka karir politik mereka bisa terancam. Kecenderungan para politisi untuk mempertahankan kekuasaan politik mereka menjadi sah-sah saja ketika ia selalu berorientasi kepada kepentingan politik rakyat di tingkat *grass root*. Dan hal ini hanya bisa terjadi jika massa rakyat terlibat langsung dalam proses pemilihan kepala daerah.

Terakhir, reformasi birokrasi di ranah politik harus didasarkan atas asumsi bahwa netralitas birokrasi adalah utopia. Upaya reformasi harus mengakomodir kecenderungan perilaku politik birokrasi. Singkat kata, birokrasi publik harus dinyatakan sebagai aktor politik. Sebagai aktor politik, birokrasi tidak boleh netral. Ia harus meningkatkan intensitas keterlibatannya dalam proses politik. Tetapi, keterlibatan birokrasi publik itu tidak hanya diorientasikan untuk mengejar keuntungan kelompok semata-mata. Keterlibatan birokrasi dalam proses politik dan ketidaknetralan birokrasi adalah keberpihakan birokrasi terhadap kepentingan publik seperti kemajuan ekonomi, keadilan sosial, hak asasi manusia, kesetaraan gender, dan sebagainya. Dalam konteks ini birokrasi publik merupakan salah satu instrumen efektif dalam proses redemokratisasi proses politik di tingkat lokal. Meskipun, karakteristik birokrasi publik seringkali dianggap bertolak belakang dengan demokrasi, baik dilihat secara prosedural maupun substantif. Tetapi, kita tidak boleh menutup mata bahwa birokrasi memiliki potensi sebagai kekuatan pro- demokrasi.

2. Reformasi birokrasi publik dalam ranah administratif (*administrative sphere*);

Reformasi birokrasi di bidang politik memberikan fondasi dasar reformasi birokrasi di ranah administratif. Artinya, reformasi administratif tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dikedepankan dalam reformasi birokrasi di ranah politik. Politik adalah sumber nilai-nilai yang harus diadopsi birokrasi publik. Jika yang pertama berkaitan dengan bagaimana politik lokal di kelola secara akuntabel, transparan, dan partisipatif, maka dimensi administratif terfokus pada masalah bagaimana roda birokrasi publik dijalankan secara efisien, efektif, dan memegang teguh nilai-nilai kemanusiaan. Meskipun nilai yang dikembangkan dalam ranah politik secara sepintas bersifat *trade-off* dengan nilai yang dikembangkan reformasi dalam ranah administratif, tetapi menemu-kenali titik kompromi antara kedua nilai ini merupakan proses politik yang seringkali melibatkan banyak aktor dengan beragam nilai dan kepentingan.

Pada tataran praktis upaya reformasi administratif harus menyentuh keseluruhan dimensi birokrasi publik. Beragam pola pikir bisa kita jadikan titik tolak reformasi administratif semisal struktural versus kultural, struktur versus proses, atau berpedoman pada akronim POSCDCORB dan POAC. Pada tahap ini, reformasi adalah persoalan *means-end*; bagaimana memilih alternatif kebijakan reformasi yang efisien, ekonomis, efektif, dan memiliki feasibilitas politik. Menurut hemat penulis, reformasi administratif hanya bisa dilakukan *case by case*. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa: (1) birokrasi lokal berada dalam lingkungan (ekonomi, politik, sosial-budaya) yang sangat beragam. Artinya, kemungkinan untuk merancang formula reformasi birokrasi yang universal adalah mustahil; (2) setiap unit birokrasi memiliki bidang kerja beragam. Hal ini tentu saja sangat berpengaruh terhadap perencanaan struktur organisasi unit yang bersangkutan; (3) beragamnya kemampuan kelembagaan birokrasi publik di tingkat lokal juga mempengaruhi pola reformasi yang ditempuh. Sebagai contoh, daerah-daerah yang memiliki tingkat Pendapatan Asli Daerah tergolong tinggi, seperti Riau, Kalimantan Tengah, Irian Jaya, dan Sumatera Selatan, dapat dengan mudah menerapkan strategi reformasi dengan menambah unit-unit birokrasi baru dalam rangka melayani kebutuhan pembangunan daerah. Bagi daerah-daerah yang tergolong miskin cara ini jelas mustahil, sebaliknya mereka cenderung untuk mengkonsolidasikan unit-unit birokrasi yang ada; (4) reformasi administratif juga ditentukan

oleh seberapa jauh tingkat keberhasilan reformasi yang diinginkan mempengaruhi kepentingan birokrasi yang terkena imbas kebijakan reformasi tersebut. Reformasi administratif juga memerlukan negosiasi dan kompromi politik.

Kesimpulan

Adalah fakta yang tidak bisa diingkari bahwa perubahan lingkungan seringkali tidak bisa diprediksi dan bersifat fluktuatif. Tetapi, mereka tetap bisa disederhanakan ke dalam pola-pola tertentu sehingga lebih mudah dianalisa. Bertolak dari pemikiran seperti ini, tulisan ini mencoba membedah kompleksitas upaya reformasi birokrasi publik. Seperti kebanyakan karya ilmiah lainnya, argumen yang dibangun dalam tulisan ini tidak bersifat normatif, tetap deskriptif belaka. Pesan utama yang ingin disampaikan tulisan ini adalah kebijakan strategi reformasi birokrasi publik harus memiliki landasan filosofis dan teoritik yang jelas. Penulis menyadari bahwa realitas persoalan yang meliputi birokrasi sangat kompleks. Dengan demikian strategi reformasi yang diajukan tulisan ini jauh dari kesempurnaan. Paling tidak, argumen strategi reformasi yang termuat dalam tulisan ini bisa dijadikan titik tolak dalam rangka membangun kerangka berpikir holistik dalam memahami fenomena reformasi birokrasi publik di Tanah Air.

Penulis sadar betul bahwa strategi di atas mengabaikan satu variabel yang memegang peran penting dalam menentukan kegagalan dan keberhasilan upaya reformasi publik. Variabel itu adalah moralitas politik. Pada umumnya orang menganggap variabel ini terkait dengan budaya politik. Padahal antara moralitas dan budaya jelas memiliki perbedaan yang signifikan. Tanpa ingin terjebak dalam perdebatan ini, paper ini sengaja tidak mencoba mengakomodir kontribusi moralitas terhadap kesuksesan reformasi birokrasi publik. Hal ini sebetulnya tidak bisa dilepaskan dari sosok moralitas yang abstrak sehingga sulit dimanipulasi. Meskipun banyak persoalan-persoalan birokrasi publik bisa dipotret dengan perspektif moralitas, tetapi seringkali terjadi perspektif ini tidak mampu memberikan jawaban yang tegas dan aplikatif terhadap upaya nyata yang bisa dilakukan untuk mereformasi birokrasi publik. Tentu saja, moralitas tetap penting untuk diperhatikan, karena ia memberikan nilai kepada manusia. Bagaimana menterjemahkan perspektif moral menjadi strategi reformasi birokrasi yang efektif? Jawaban terhadap masalah ini berada di luar jangkauan makalah ini dan diperlukan kajian khusus untuk menjawabnya.

Referensi

- Mosher, Frederick C., *Some Notes on Reorganization in Public Agencies*, dalam Martin, Roscoe C., (eds.), 1975. *Public Administration and Democracy: Essays in honor of Paul Appleby*. New York, St. Martin Press.
- Asian Development Bank, 2002. *Asian Development Bank Outlook 2002*. London, Oxford University Press.
- Esman, Milton J., *the Politics of Development Administration*, dalam Montgomery, Jhon D., dan Siffin, William J., (eds.), 1966. *Approaches to Development: Politics, Administration, and Change*. New York, McGraw-Hill Book Company.
- Goodnow, Frank J., 1900. *Politics and Administration*, dalam Shafritz, Jay M., dan Hyde, Albert C., 1997. *Classics of Public Administration*. Forth Worth, Harcourt Brace Colleges Publishers.
- Hughes, Owen E., 1994. *Public Management and Administration*. London, MacMillan Press Ltd.
- White, Leonard D., 1926. *Introduction to the Study of Public Administration*, dalam Shafritz, Jay M., dan Hyde, Albert C., 1997. *Classics of Public Administration*. Forth Worth, Harcourt Brace Colleges Publishers.
- Wilson, Woodrow., 1887. *The Study of Administration*, dalam Shafritz, Jay M., dan Hyde, Albert C., 1997. *Classics of Public Administration*. Forth Worth, Harcourt Brace Colleges Publishers.
- Yates, Douglas., *An Analysis of Public Bureaucracy*, dalam Lane, Frederick S., (eds.), 1986. *Current Issues in Public Administration*. New York, St. Martin Press.