

DEMOKRATISASI DAN PROBLEM NETRALITAS BIROKRASI DI INDONESIA

Oleh:
Gde Wisura

Abstract

This article will explain the problematic situations of bureaucratic reform in Indonesia. The fall of new orde rezim showed how well the process of democratic spread to all parts of Indonesia. Civil society tried to create and reconstruct the political system based on principles of demokratic rule, including how to make bureaucratic independenly. In fact, many case in reform era found there is political cooptation in the bureaucratic system.

Keywords : Political cooptation, democratization, civil servants

PENDAHULUAN

MASA SURAM POLITIK INDONESIA

Seperti kita ketahui, rezim Orde Baru merupakan rezim yang sangat menonjolkan kekuasaan negara yang sentralistik. Negara tampil sebagai satu-satunya kekuatan yang tidak dapat ditandingi oleh kelompok masyarakat manapun juga. Negara menikmati otonominya berhadapan dengan masyarakat yang pada gilirannya sering memaksakan kepentingannya. Jaringan negara terutama lembaga-lembaga eksekutif, telah ber-kembang menjadi alat-alat efektif dalam mengelola dan menangani mobilisasi untuk mendukung kebijakan yang dikeluarkan oleh negara (Hikam, 1997: 135-134). Lebih dari itu negara juga berhasil mengontrol masyarakat dengan berbagai kebijakan dan perundang-undangan serta proses pembentukan tatanan politik, yang secara keseluruhan amat berdampak negatif terhadap nilai-nilai demokrasi.

Pertama, seluruh organisasi sosial dan politik secara ketat dikontrol melalui sejumlah regulasi, sehingga membuat mereka tidak menjadi ancaman bagi negara (Hikam, 1997:

136). Contoh yang amat menarik bagaimana regulasi itu dilakukan dengan cara yang amat otoriter, misalnya terlihat dari kemampuan negara dalam menolak tuntutan-tuntutan masyarakat, dan sebaliknya dapat memaksakan kepentingannya. Sejauh yang teramati dalam masa Orde Baru, dalam rangka regulasi tersebut, tampak keberhasilan negara dalam mengurangi jumlah partai politik yang ada, dari sepuluh partai menjadi hanya tiga partai politik pada tahun 1973, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dari ketiga partai politik, Golkar direkayasa sedemikian rupa oleh pemerintah untuk dijadikan sebagai basis kekuatan untuk memantapkan posisinya dan mendapatkan legitimasi kekuasaan dalam pemilu. Melalui peranan Golkar, strategi inklusioner dari perangkat korporatis negara diberlakukan. Strategi ini dijalankan berbarengan upaya kooptasi organisasi-organisasi sosial beserta para pemimpinnya ke dalam mesin politik (Hikam, 1997: 137).

Akibat kontrol pemerintah yang ketat terhadap organisasi sosial politik dengan hanya

mengakui tiga organisasi politik saja, telah mengakibatkan “mandegnya” aspirasi politik rakyat. Tidak ada kebebasan untuk mendirikan organisasi politik yang mampu menampung aspirasi, tuntutan, dan kepentingan politik dari berbagai masyarakat Indonesia yang notabene adalah masyarakat yang pluralistik. Kita dapat melihat bagaimana pemerintah Orde Baru menyikapi berdirinya Partai Rakyat Demokrat (PRD), Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI). Pemerintah melalui aparat keamanan menekan, mengintimidasi, bahkan lebih parah lagi memenjarakan ketuanya, yaitu Budiman Soejatmiko dan Sri Bintang Pamungkas, dengan alasan keberadaan partai itu dan aktivitas politiknya telah membahayakan negara.

Kedua, dalam rangka melakukan pengetatan kontrol politiknya terhadap masyarakat, Orde Baru memantapkan peranan militer dengan fungsinya sebagai penyangga utama kekuasaan negara bekerjasama dengan teknokrat dan birokrat sipil. Berbagai posisi politik strategis dalam lembaga kepresidenan, kementerian, dan jabatan eselon tinggi tingkat daerah didominasi oleh militer, atau setidaknya dipengaruhi oleh militer. Tidak hanya itu, bahkan melalui lembaga legislatif pun, yang seharusnya hanya diisi oleh wakil partai yang terpilih melalui pemilu, militer melakukan penetrasi dengan sistem “penjataan kursi” yang mereka peroleh secara “gratis” tanpa harus mengikuti pemilu. Hal inilah yang menyebabkan militer akhirnya menjadi kekuatan sentral yang amat berpengaruh dalam berbagai pengambilan keputusan politik negara.

Ketiga, dalam upayanya memobilisasi konflik-konflik politik dan ideologi, rezim Orde Baru juga memperkuat posisinya dengan

menjadikan ideologi Pancasila sebagai basis wacana politik untuk mendapatkan konsensus melalui hegemoni ideologi. Dengan persatuan dan unifikasi ideologi yang kemudian dipertegas dengan “pengasas-tunggal” Pancasila, kelompok-kelompok sosial dan politik yang ada diarahkan dan diikat untuk tidak lagi berkompetisi atas dasar retorika politik, namun dengan dasar program. Orde Baru melakukan depolitisasi dan distribusi eksponensial-ideologisasi terhadap aktivitas politik yang mungkin dilakukan baik oleh partai maupun organisasi sosial yang menjadi sarana artikulasi kepentingan masyarakat.

Keempat, penguatan rezim Orde Baru juga ditandai dominasi lembaga kepresidenan yang berada di tangan Soeharto. Hal ini tampak dengan kemampuan Soeharto mempertahankan kekuasaan selama 32 tahun, antara lain keberhasilannya merekayasa jaringan struktur politik yang secara keseluruhan terpusat pada lingkaran kekuasaan yang dipegangnya. Lembaga militer di bawah kendalinya, dalam kedudukannya sebagai Panglima Tertinggi ABRI. Partai politik di bawah kendalinya, melalui tangan Menteri Dalam Negeri sebagai “pembina politik”. Akibat pemusatan kekuasaan di tangannya, Soeharto dengan mudah memperalat negara beserta seluruh instrumen politiknya yang ada untuk melakukan kontrol terhadap kehidupan demokrasi.

REFORMASI POLITIK PASCA SOEHARTO

Setelah lebih dari 32 tahun kekuasaan rezim Orde Baru berkuasa, secara dramatis akhirnya tumbang oleh gerakan mahasiswa.

Sebuah pemerintahan yang begitu kuat dengan didukung simpul kekuatan kelompok militer dan birokrat-teknokrat yang amat solid, serta jaringan perangkat organisasi sosial dan politik yang terpola secara korporatik, sehingga ketika dilihat secara kalkulasi politik, maka apa yang segera terbayangkan adalah betapa sulitnya ia dapat diruntuhkan bahkan melalui tekanan politik dalam bentuk gerakan massa model apapun, kecuali melalui jalan revolusi yang mungkin sangat berada di luar ramalan politik.

Namun demikian kenyataan sejarah justru akhirnya berbicara lain. Pada tanggal 21 Mei 1998, rezim Soeharto harus menyerah, dan melepaskan kekuasaan, diikuti pula oleh proses keruntuhan system otoritarian yang dibangunnya. Yang menarik bahwa rezim ini dijatuhkan bukan melalui jalan revolusi ataupun jalan pemberontakan (*coup d'etat*) militer, akan tetapi melalui jalan transformasi politik yang damai, sebagai akibat desakan kekuatan madani yang dipelopori gerakan mahasiswa dalam menuntut reformasi. Proses keruntuhan rezim Orde Baru banyak diwarnai oleh kehadiran kelompok-kelompok masyarakat madani yang melakukan tekanan terhadap negara.

Siapa yang menduga kekuatan masyarakat madani di Indonesia akan mencontoh kisah sukses pengalaman politik di Eropa Timur maupun negara-negara lain di Asia yang terlebih dahulu terkena gelombang ketiga demokratisasi seperti Korea Selatan, Philipina, dan Thailand (Baca Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, 1995). Sebagaimana kasus yang dialami oleh rezim-rezim pemerintahan otoriter-totaliter yang telah ambruk di negara-negara lainnya, di Indonesia pun dengan cerita yang hampir sama telah menunjukkan rezim Orde Baru yang otoriter

akhirnya tumbang oleh kekuatan masyarakat madani.

Kisah sukses "reformasi" ini setelah dievaluasi selama 10 tahun belakangan ternyata masih menyisakan "cacat" di sana sini. Satu aspek yang inheren dengan reformasi politik adalah reformasi sektor birokrasi. Kenapa ini menjadi penting? Karena seperti yang diuraikan di atas, pada saat Orde Baru berkuasa birokrasi telah menjadi alat rezim dalam melanggengkan kekuasaan Orde Baru. Ternyata, saat ini pun birokrasi belum benar-benar steril dari kepentingan-kepentingan politik kelompok tertentu atau birokrasi belum mampu menempatkan dirinya pada posisi yang netral ditengah dinamika politik yang terjadi di dalam masyarakat. Kasus terakhir yang dapat dijadikan contoh adalah pada saat pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan. Para PNS terbelah menjadi dua kubu. Ada yang mendukung pasangan Syahrul-Agus dan ada yang mendukung Amin-Mansyur. Keterlibatan PNS dalam politik praktis tersebut tentu saja membuat situasi pilkada tersebut semakin ruwet. Kasus serupa bisa juga terlihat pada pilkada Depok, Jawa Barat, beberapa waktu lalu. Dalam kasus tersebut, disinyalir ada mobilisasi yang dilakukan para camat untuk mengarahkan birokrat dan masyarakat pada calon tertentu. Belakangan setelah walikota terpilih dilantik, para oknum pejabat tersebut di mutasi. Nampaknya fenomena ini belum hilang. Di banyak kasus pilkada bisa dijumpai banyak birokrat terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam tim sukses calon tertentu.

Birokrasi adalah instrumen negara, pelaksana kebijakan publik dan abdi masyarakat yang seharusnya bekerja profesional, netral, non-diskriminatif dan bekerja untuk mencapai kepentingan nasional,

seperti yang telah dirumuskan dalam konstitusi mengenai tujuan bernegara. Tugas penting birokrasi secara umum adalah memberikan pelayanan publik dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, menciptakan keadilan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa dan seterusnya. (Nusa Bakti 2006, hal.v). Birokrasi yang sehat, idealnya diharapkan menjadi agen perubahan, bagian dari problem solver, penggerak kreativitas serta penguat inovasi bagi kemajuan masyarakat. Ketika birokrasi 'berpolitik' atau dikooptasi dijadikan instrumen kekuasaan bagi para politisi, perannya akan tereduksi atau menyempit hanya untuk kepentingan jangka pendek sekelompok orang saja. Padahal birokrasi kita dibiayai oleh anggaran yang bersumber dari berbagai macam instrumen pajak yang telah dikeluarkan oleh masyarakat.

SEJARAH BIROKRASI INDONESIA

Di negara-negara yang telah bebas dari penjajahan kolonial, termasuk Indonesia, pada umumnya masih terdapat sisa tipe birokrasi "modern" ala kolonial sebelumnya. Untuk kasus Indonesia antara lain pemerintah Belanda mewariskan beambtenstaat. Birokrasi di zaman ini dipergunakan sebagai alat negara untuk mengendalikan sehingga disebut beamtentstaat atau negara birokrasi. Ciri-cirinya birokrasi menjadi instrumen pengendali terhadap aktivitas, hak-hak dan kebebasan berekspresi masyarakat dengan memakai mekanisme lembaga perizinan, pengawasan dan melakukan penerapan berbagai bentuk sanksi kekerasan fisik (penjara), denda dan perampasan dengan cara yang memaksa. Hal ini berbeda dengan kolonial Inggris yang menjalankan pola pemerintahan langsung (direct rule) dengan menempatkan orang-

orangnya. Pemerintah Belanda menggunakan birokrasi dari orang lokal sebagai pelaksana kepentingannya (indirect rule). (Rozi, 2006: 36). model pemerintahan kolonial Belanda yang memanfaatkan lapis kelas pegawai untuk pengendalian tersisa dan masih tetap ditiru, saat GOLKAR dan Orde Baru juga melibatkan birokrasi dan korpri sebagai alat kekuasaan untuk memenangkan pemilihan umum.

Bila surut ke belakang, jauh sebelum masa kolonial, masyarakat Indonesia yang majemuk ini sudah mengenal dan menerapkan "birokrasi kerajaan" yang beberapa berciri feodal aristokratik, dengan pengaruh budaya tradisional yang kuat. Saat itu secara relatif negeri-negeri di nusantara bisa dipetakan ke dalam pola hubungan birokrasi ala kerajaan maritim dan ala kerajaan agraris. Pada era prakolonial ini, umumnya di Jawa dan sebelum masuknya agama Islam, para keluarga raja dibantu oleh para abdi dalem yang duduk dalam lembaga birokrasi kerajaan. Masyarakat dalam konteks ini terbagi menjadi : golongan para pejabat dengan sebutan abdi dalem atau punggawa dan golongan rakyat kebanyakan dengan sebutan wong cilik. Tugas abdi dalem tergantung pada hubungan personalnya dengan raja. Karir dan posisi jabatan lebih tergantung pada kecerdikan memelihara dan memanfaatkan hubungan pribadi. Fungsi abdi dalem sebagai:

- o perantara raja dengan kawulanya
- o mengelola teritorial, tanah dan menarik pajak dari rakyat tanpa ada batasan atau tidak ada peraturan yang jelas
- o penyelenggara pengadilan, keamanan, dan keagamaan, yang tampaknya lebih merupakan penguasaan dari pada

pelayanan terhadap rakyat.

Kemudian terjadi pergeseran, posisi pangreh praja sebagai pemimpin tradisional maupun sebagai mediator, mendapatkan saingan dari para pemimpin Nasionalis dan Islam yang tampak tidak begitu senang terhadap korps priyayi. Beberapa hak istimewa dan gaji para pejabat pribumi telah dikurangi, meskipun pemerintahan Jepang tetap mempertahankan korps pangreh praja guna melaksanakan kontrol administratif dan kontrol politik (Rozi, 2006:37).

Setelah kemerdekaan, dikenal istilah pamong praja, untuk menyebut jajaran birokrasi pemerintahan atau pegawai negeri. Dalam konteks ini relevan untuk meng-gambarkan sebagaimana halnya ada hubungan antara abdi dalem dan priyayi yang berlapis-lapis, Pegawai Negeri pun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon. Dalam semboyannya, pegawai negeri adalah abdi negara, sebuah ungkapan yang masih mengandung pengertian untuk berorientasi ke atas, yaitu penguasa. Hal ini mirip dengan karakteristik birokrasi kerajaan atau ambtenaar yang berorientasi ke atas yaitu kekuasaan atau rezim, daripada orientasi ke bawah yaitu pelayanan kepada publik. Pamong praja atau ambtenaar ini tampaknya cenderung lebih menekankan fungsinya sebagai pengatur, pengendali atau berorientasi pada pengawasan daripada berorientasi pada pelayanan.

Pada masa akhir pemerintahan Soekarno tampaknya belum atau tidak terjadi rasionalitas dan merit sistem dalam birokrasi karena terjadi 'politisasi birokrasi' yang berwujud pengisian jabatan di departemen-departemen oleh orang-orang partai politik. Politisasi partai terhadap birokrasi begitu dalam sehingga rekrutmen dan promosi jabatan di departemen-departemen

pada semua tingkatan ditentukan terutama oleh loyalitas kepartaian seorang pegawai. Profesionalisme dan kinerja birokrasi saat itu tampak tidak dapat berjalan baik karena keseluruhan organnya sendiri, sudah menjadi lembaga politik. Sangat sulit untuk menjadi objektif bila lembaga yang fungsinya menjadi pengawas eksekutif di parlemen, karena bagian dari lembaga politik, tetapi sekaligus bertindak sebagai pelaksana, yaitu dirinya, yang akan diawasi kerjanya. Gejala tumpang tindih ini telah menimbulkan distorsi dan kekacauan fungsi kelembagaan negara.

Pada masa Orde Baru, birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan umum. Organisasi birokrasi yaitu Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dijadikan bagian dari salah satu jalur di dalam GOLKAR, yaitu jalur B yang berguna untuk memperkuat dukungan Pegawai Negeri dalam setiap pemilihan umum. Pegawai Negeri diharuskan untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui GOLKAR dengan memberlakukan kebijakan monoloyalitas.

Pada masa reformasi, meskipun indikator-indikator netralitas birokrasi lebih baik dibanding era sebelumnya, namun tetap saja belum mampu membebaskan birokrat sebagai instrumen yang bersih dari pengaruh politik. Liberalisasi politik yang menghapus monoloyalitas birokrasi pada parpol tertentu misalnya, di sisi lain menjadi bumerang ketika para birokrat ini menyalurkan dukungan politik mereka secara nyata kepada calon atau parpol tertentu.

POTRET BIROKRASI IDEAL

Pengalaman pahit berbagai pelang-garan

kode etik yang berlangsung di korps sejak jaman kerajaan hingga era reformasi saat ini seharusnya dapat memberikan wawasan yang baru bagi seluruh birokrasi Indonesia, agar tidak lagi terpolarisasi secara tajam ke dalam kutub-kutub ideologis dan golongan. Pengalaman empirik ini dapat dimaknai sebagai bukti masih tidak adanya political will dari pemerintah yang berkuasa untuk membentuk birokrasi yang menganut merit system dan career system.

Birokrasi yang menganut merit system dan career system adalah menjauhkan terjadinya afiliasi birokrasi dengan politik, atau berani menjadikan birokrasi yang "steril" dan berani menciptakan "jarak" dengan parpol dan politisi sehingga birokrasi hanya memberikan loyalitasnya kepada publik, bangsa dan negara, bukan menjadi mesin politik dan alat kepentingan kekuasaan. Dengan demikian dapat diminimalisasikan apa yang disebut dengan penyalahgunaan kedudukan, kekuasaan dan merajalelanya korupsi untuk kepentingan suatu parpol atau politisi (Sunantara 2006 : hal.307-308). Dalam regulasi pemerintah seperti yang tercantum dalam UU Nomor 43 tahun 1999, bab II, pasal 3 disebutkan bahwa: (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. (2) dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. (3) untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota

dan/atau pengurus partai politik. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.5/1999 dan PP No.12 tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota partai politik, pemerintah lebih jelas lagi mengatur perilaku birokratnya. Birokrasi menurut kebijakan ini wajib memperlihatkan sikap dan perilaku untuk tidak melakukan pemihakan terhadap partai politik manapun pada saat pemilu di-selenggarakan.

Idealnya posisi birokrasi adalah sebagai pelaksana kebijakan, yang memberikan pendampingan dalam memasok kebutuhan publik, menegakkan keteraturan lewat regulasi dan pengawasan, memperlakukan setiap warga negara sama dan setara, tanpa memandang asal-usul suku, agama, pelapisan sosial dan ekonomi, jenis kelamin, status perkawinan, cacat tubuh atau preferensi politiknya. Institusi birokrasi yang menjadi milik publik ini wajib menggunakan kewenangan dan aset milik publik yang diamanahkan untuk dipergunakan bukan untuk kepentingan golongan ataupun partai politik tertentu. Untuk itu pejabat birokrasi, baik di pusat Jakarta sampai ke tingkat lokal desa, perlu menampilkan sikap dan perilaku netral secara politik, walaupun memiliki hak pilih dalam pemilu, boleh berkumpul, berserikat dan menyatakan pendapat dengan batasan perilaku profesionalisme.

Etika birokrasi seperti yang tertuang dalam Kode Etik PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kode etik tersebut memuat kewajiban PNS terhadap negara dan pemerintah, terhadap organisasi, terhadap masyarakat, terhadap diri sendiri, dan terhadap sesama PNS, serta penegakan kode etik. PNS yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral, dapat dikenakan

pula tindakan administratif sesuai dengan perundang-undangan. Implementasi kode etik ini apabila dilakukan secara konsisten dan sungguh-sungguh diharapkan dapat membentuk postur birokrasi yang ideal, bebas dari kooptasi politik kelompok tertentu.

PROBLEM NETRALITAS BIROKRASI DALAM ERA REFORMASI

Isu netralitas birokrasi saat ini kembali menjadi mengemuka menjelang pemilu 2009. Kasus-kasus yang menunjukkan adanya oknum-oknum birokrat yang terlibat dalam politik praktis memperlihatkan bahwa birokrasi belum betul-betul bersih dari pengaruh politik, meskipun telah banyak aturan yang dibuat sebagai garansi netralitas birokrasi. Era reformasi yang identik dengan demokratisasi ternyata masih menyimpan problem netralitas birokrasi sebagai garda terdepan penyelenggaraan pemerintahan. Politisasi birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan di parlemen dan eksekutif. Politisasi birokrasi ini begitu kental terjadi pada era Orde Baru.

Ketika Soeharto lengser, muncul gerakan yang menginginkan agar birokrasi bersikap netral. Setelah pemilu 1999, gerakan netralitas politik birokrasi itu tetap berlanjut. Inti gerakan tersebut menginginkan birokrasi publik menjadi lebih profesional, birokrasi tidak berpolitik dan tidak diskriminatif terhadap seluruh bagian masyarakat yang beragam status sosial ekonomi dan afiliasi politiknya. Namun demikian, ada yang tetap pesimis dan skeptis tentang upaya gerakan reformasi dalam

melakukan perbaikan sikap birokrasi dan berpendapat bahwa pemerintah Habibie dan Abdurrahman Wahid tidak menempatkan reformasi administrasi publik sebagai salah satu prioritas utama yang mendesak untuk ditangani.

Pembenahan birokrasi ke arah yang bersih dari KKN, tampaknya bukan hal yang bisa dilakukan secara cepat dan menyeluruh, tanpa perbaikan struktural sekaligus kultural yang komprehensif dan membangun kondisi yang mendukung. Baik di tingkat lokal maupun global. Dalam membangun kejiwaan dan moral birokrasi tidak cukup dengan memberikan sanksi yang tegas, tapi juga memberikan fasilitas yang memadai agar KKN tidak tumbuh subur. Selain membangun moral dan integritas birokrasi lewat penegakan hukum, issue yang menyangkut perbaikan birokrasi juga berkaitan dengan pengembangan kualitas SDM sebagai sumber rekrutmen yang tepat di bidang-bidang yang semakin kompleks. Fungsi birokrasi yang seharusnya melayani kepentingan umum, dalam kenyataannya bertindak diskriminatif dan hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat, khususnya terhadap mereka yang memiliki jalur atau hubungan dengan partai yang berkuasa.

Kembali dalam konteks politisasi birokrasi, era reformasi yang berarti juga era liberalisasi politik sesungguhnya menyimpan tantangan yang lebih berat lagi bagi birokrasi. Pada konteks ini, atas dasar hak asasi politik, secara personal para birokrat juga mengalami "eforia" setelah berpuluh-puluh tahun hak politik mereka dikontrol. Secara personal para birokrat dimungkinkan untuk bersimpati kepada parpol tertentu, apalagi para birokrat, khususnya pegawai negeri sipil memiliki hak pilih sama dengan warga negara lainnya. Berawal dari

simpati inilah sangat mungkin berlanjut kepada dukungan dalam bentuk lain kepada parpol pilihannya. Era demokrasi langsung pasca 2004 yang memungkinkan dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya memberikan iklim yang kondusif terhadap politisasi birokrasi. Apalagi banyak dari calon kepala daerah yang berasal dari kalangan birokrat. Keinginan mendapatkan jabatan menjadikan para birokrat ini terseret dalam politisasi birokrasi. Atau mungkin semangat primordialisme yang dihembuskan para calon kepala daerah atau parpol untuk meraih dukungan dari para birokrat. Perlu diingat kembali, diberikannya hak pilih kepada para PNS ini berarti menjadikan PNS ini menjadi target pengaruh dari parpol maupun calon kepala daerah yang berkompetisi dalam pilkada. Hal ini sesungguhnya menjadikan PNS rawan sekali untuk dipengaruhi dan tergoda untuk masuk dalam politik praktis.

Dalam laporan panitia pengawas pemilu 1999 misalnya dikatakan sebagai berikut : "Perihal peraturan pemerintah dan surat keputusan KPU tentang melarang penggunaan fasilitas pemerintah bagi kepentingan kampanye pemilu. Menurut Panwas, pada umumnya ketentuan ini sudah ditaati, tetapi dilaporkan bahwa ada departemen yang secara organisatoris membantu pembentukan cabang suatu partai, tetapi juga menyediakan fasilitas perkantoran dan menggunakan program pemerintah dalam menyediakan fasilitas kredit sebagai sarana kampanye bagi parpol tersebut". Tabel berikut akan mendeskripsikan beberapa politik praktis yang dilakukan birokrasi:

*Diolah dari Buku Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak (Rozi, 2006)

Kasus-kasus di beberapa daerah di atas

menjadi indikator bahwa beberapa Pegawai Negeri Sipil dan pejabat birokrasi pemerintahan dari aparat kelurahan sampai bupati di sejumlah daerah, masih ada yang belum sepakat bahwa birokrasi tidak boleh berpihak atau melibatkan diri untuk kepentingan salah satu partai politik. Padahal sudah ada peraturan dari KPU dan UU Pemilu 1999 tentang diberlakukannya netralitas politik birokrasi.

Pasca reformasi pun, wajah birokrasi pemerintahan hingga pemerintahan Presiden Megawati tetap carut marut dalam artian banyak belum lagi pada Pilpres 2004 kecenderungan kepentingan politik yang bermula di dalamnya menjadikan birokrasi sebagai mesin politik dan

No	Daerah	Kasus	Tahun
1	Sulawesi Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Penggunaan program pembangunan dan anggaran pemerintah sebagai sarana kampanye pemilu. 2) Membagi-bagi uang dan atau materi kepada pemilih. 3) Fasilitas kantor digunakan bagi keperluan partai. 4) Fasilitas kantor digunakan untuk kampanye partai tertentu. 5) Pejabat birokrasi secara diam-diam atau terang-terangan mendukung partai tertentu 6) Camat Makiwa, Kabupaten Enrekang mengumpulkan kepala desa untuk mendukung dan memrangkai partai Golkar 	1999
2	Sulawesi Utara	<ol style="list-style-type: none"> 1) Di Kecamatan Medan Johor, seorang pejabat camat memerintahkan bawahannya untuk mempermudah urusan KTP bagi warga yang memilih partai Golkar. 2) Di Kabupaten Deli Serdang, ada janji bahwa bila partai itu menang di daerah tertentu maka pembangunan akan meningkat di kawasan itu 	1999
3	Sulawesi Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aparat pemerintahan desa Mo langko, Palu, membagi-bagikan uang sebesar Rp.20.000-Rp.25.000 kepada masyarakat yang untuk kepentingan Golkar. 2) Wakil bupati Dati II Kabupaten Luwu yang merupakan PNS menjadi salah satu anggota parpol dan menjabat Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Nasional 3) Salah seorang guru SMPN 1 Pakojo yang merupakan PNS mengumumkan kepada masyarakat di Masjid Arrahman, desa Ranteleka, Kecamatan Pakojo, Kabupaten Donggala agar mau ikut kampanye partai Golkar 	1999

mesin uang untuk memenangkan pasangan capres-cawapres tertentu menguat di beberapa

daerah dalam paruh kedua masa kampanye pilpres. Selain karena semakin banyaknya pejabat negara (mulai dari presiden, wakil presiden, menteri, Gubernur, wakil Gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota) yang berasal dari partai politik, kecenderungan tadi muncul pula sebagai dampak rangkap jabatan.

Bagi sebagian kader atau simpatisan yang menduduki jabatan eksekutif di pusat ataupun daerah, pemilu 2004 seolah menjadi kesempatan untuk balas budi atau momentum untuk menunjukkan loyalitas kepada partai politik yang melapangkan jalan ke tangga kekuasaan. Jaminan netralitas pejabat negara yang berasal dari parpol tidak setegas netralitas Pegawai Negeri Sipil atau militer. Netralitas PNS ditegaskan dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang ditindaklanjuti dengan ancaman pemberian sanksi bagi PNS yang terlibat kampanye sebagaimana tertuang di dalam Surat Edaran Menpan No. SE/04/M.PAN/03/2004. Surat edaran yang ditujukan kepada para menteri dan pimpinan lembaga pemerintah lainnya antara lain memuat hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun bagi PNS yang terlibat kampanye pilpres atau mengizinkan penggunaan fasilitas negara karena jabatannya, hingga ancaman sanksi pemberhentian tidak hormat bagi PNS yang terlibat dalam kampanye pilpres dan berkedudukan sebagai anggota atau pengurus parpol serta menjadi tim sukses dan menggunakan fasilitas negara karena jabatannya.

Jaminan netralitas pun telah dikeluarkan Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto dan Kapolri Jenderal (Pol) Da'i Bachtiar.

Sebagaimana ditegaskan Panglima TNI di hadapan Komisi I DPR RI, netralitas TNI dalam pemilihan umum legislatif dan pemilu presiden sebagai hal yang tidak bisa ditawar lagi. Tetapi apa yang terjadi? Fakta menyebutkan bahwa adanya kasus dan penyimpangan yang terjadi dalam pemilu presiden 2004 di putaran pertama. Kasus VCD tentang pengarahannya dari Kapolwil Banyumas kepada jajaran di bawahnya baik itu Kapolres maupun Kapolsek dan seluruh keluarga serta elemen masyarakat yang hadir dalam pertemuan tersebut untuk secara tidak langsung tapi jelas memilih pasangan capres Megawati dan cawapres Hasyim Muzadi di pilpres putaran pertama. Kemudian juga ditambah pembagian angpao bagi elemen masyarakat yang hadir dalam pertemuan tersebut. Malang nian nasib Kapolwil Banyumas Kombes (Pol) AA. Maparessa yang tertangkap basah dan harus dimutasi ke Mabes Polri dan diperiksa di dewan kode etik kepolisian dan tidak dinyatakan bersalah. Pembelaan Maparessa bahwa pertemuan tersebut hanya "menerangkan" tentang setiap pasangan capres-cawapres yang berjumlah 5 pasang dan tidak memihak. Tetapi dia lupa bahwa Maparessa mengatakan "selesai sudah tugas dari Kapolri" dan menurut banyak pihak bahwa VCD dari Iluni tersebut jelas secara gamblang memihak dan menekan jajarannya untuk memilih Megawati-Hasyim.

Beredarnya surat Wakil Bupati Subang, Maman Yudia perihal dana sukses Mega-Hasyim yang ditujukan kepada para pimpinan Dinas/Instansi/Badan/Kantor se-Kabupaten Subang menunjukkan betapa sulitnya menjaga netralitas birokrasi. Pengerahan Kepala Desa dan PNS oleh tim kampanye Mega-Hasyim di Tabanan, Bali adalah satu dari sekian banyak contoh betapa birokrasi amat rawan

dijadikan mesin politik dan/atau mesin uang. Dari kasus tersebut dapat diambil pelajaran bahwa birokrasi terpolarisasi kedalam berbagai perpecahan berdasarkan kekuatan dan kepentingan politik sehingga membuat suatu keputusan loyal pada pemerintah dan publik atau loyal pada partai politik yang menunjuknya. Apa yang diidamkan birokrasi di Indonesia menurut Webber yang salah satunya adalah hubungan impersonal dan profesionalitas tidak dapat dilaksanakan di Indonesia. Kasus di atas hanyalah salah satu contoh dari beribu-ribu atau mungkin berjuta-juta kasus lain yang tidak dapat terungkap di Indonesia, kalau begini timbul suatu pertanyaan “kapan birokrasi di Indonesia bisa bersikap “independen”, “steril” dari kepentingan politik?”. Jawaban yang begitu sulit diwujudkan tapi birokrat di Indonesia harus berubah pelan tapi pasti, bahwa perubahan tidak semudah membalikkan kedua telapak tangan tapi butuh kemauan yang begitu keras. (www.birokrasi.com)

PENUTUP

Birokrasi sebagai garda terdepan dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dituntut untuk profesional dan tidak terkooptasi oleh kepentingan politik sehingga ia dapat menunjukkan postur ideal yang di harapkan publik. Liberalisasi politik sebagai akibat reformasi politik, di sisi lain memberikan godaan bagi birokrasi untuk bermain dalam ranah politik atau menciptakan ruang bagi munculnya politisasi terhadap birokrasi. Beberapa kasus di atas membuktikan bahwa birokrasi sulit sekali melepaskan dirinya dari ranah politik. Untuk itu diperlukan implementasi aturan yang lebih tegas, sanksi yang berat bagi pelanggaran yang dilakukan birokrasi.

Perubahan memang tidak berlangsung cepat, namun bila dilakukan sungguh-sungguh kelak kita akan menemukan potret birokrasi yang ideal di negara kita.

DAFTAR PUSTAKA

- Cohen, Jean L & A, Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press: Massachusetts, 1992.
- Gellner, Ernest, *Membangun Masyarakat Sipil : Prasyarat Menuju Kebebasan*, Mizan: Bandung, 1992.
- Hikam, AS, *Demokratisasi dan Civil Society*, LP3ES: Jakarta 1997.
- Mas'oed, Mohtar, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1997.
- Rozi, Syafuan, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak : Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2006.
- Sanit, Arbi, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1998.
- Sunantara, I Gde Arya, *Rekibialisasi Peran Strategis KORPRI sebagai Garda Depan Birokrasi Indonesia*, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, Volume XIV/Nomor 1/ Januari/2006.
- Unhlin, Anders, *Indonesia and the Third Wave of Democratization*, Curzon Press: Great Britain, 1997. 🇮🇩



