

FORMULASI HUBUNGAN BIROKRASI PEMERINTAH DENGAN PARTAI POLITIK DALAM KONTEKS *GOOD LOCAL GOVERNANCE*

Oleh:
Edy Topo Ashari^{*)}

Pendahuluan

Membicarakan hubungan birokrasi dengan partai politik dalam konteks mewujudkan *good governance* baik secara nasional maupun lokal (daerah), tidak terlepas dari tujuan perjuangan rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945. Formulasi apapun mengenai penyelenggaraan pemerintahan, sistem politik dan pelaksanaan desentralisasi harus tetap bermuara pada tujuan ideal tersebut, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan rambu-rambu seperti itu, maka wacana mengenai penyelenggaraan sistem pemerintahan, hubungan pusat dan daerah, serta sistem politik di Indonesia, tetap dalam kerangka dasar untuk memajukan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang diwujudkan melalui penerapan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian telah diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, juga tidak dapat dilepaskan dari semangat untuk lebih mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pengelolaan aset daerah secara mandiri dan optimal, pemberian kesempatan untuk meningkatkan kreativitas potensi lokal serta hak-hak dasar rakyat lainnya secara nyata, namun tetap dalam koridor kedaulatan dan keutuhan NKRI. Filosofi dasar desentralisasi "*to bring the state closer to the people*" menjadi acuan utama pelaksanaan otonomi daerah. Dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, diharapkan pengelolaan daerah oleh Pemerintah Daerah semakin memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Pemerintah Daerah didorong untuk memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Seiring dengan itu, tata kelola Pemerintah Daerah yang baik (*good local governance*) menjadi dikenal sebagai prasyarat yang krusial dalam melaksanakan pembangunan yang efektif dan efisien.

Perhatian terhadap isu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), khususnya pada level pemerintahan lokal/daerah meningkat sejak gelombang desentralisasi dikenal dan kemudian diterapkan di beberapa negara berkembang (*developing countries*), dari 75 negara berkembang, 63 diantaranya melaksanakan desentralisasi termasuk Indonesia (Rossi, 2003). Pada konteks ini, terminologi "*governance*" meluas tidak hanya mencakup pada birokrasi pemerintah, institusi politik (partai politik, DPR), namun juga meluas pada sektor swasta dan *civil society* (individu dan kelompok masyarakat).

Terkait dengan upaya pencapaian tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), peranan birokrasi pemerintah, institusi politik (Partai Politik, DPR, DPRD),

^{*)} Sekretaris Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara

pihak swasta dan *civil society* (individu dan kelompok masyarakat, dsb) menjadi sangat penting. Pada tataran ini, reformasi mutlak harus dilakukan pada setiap level peranan melalui perwujudan hubungan dan interaksi yang sinergis, sistematis dan terencana atas dasar kemitraan dalam kerangka "simbiosis mutualistik". Reformasi yang dilakukan merupakan perubahan menuju tatanan yang lebih baik, bukan sekedar perubahan secara parsial. Dengan demikian, tidak semua perubahan dapat dikategorikan sebagai reformasi. Kriteria reformasi hanya dapat disandangkan apabila terjadi perubahan sistematis dan terencana (*systematic and planned change*) yang diarahkan untuk melakukan transformasi secara mendasar dengan *outcomes* yang lebih baik (Cooper, 1998). Formulasi hubungan pada setiap level peranan sebagai bagian dari reformasi keseluruhan memiliki kepentingan yang seharusnya dikelola dengan baik oleh setiap unsur yang saling berinteraksi dan bertimbal balik.

Mengingat keluasan pembahasan mengenai berbagai hal yang telah diuraikan, tulisan ini hanya akan mencoba membahas mengenai formulasi hubungan birokrasi pemerintah dengan partai politik dalam konteks *Good Local Governance*.

Konsep *Good Governance* Pada Konteks Lokal

Secara umum *governance* adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas berupa tradisi dan institusi yang menjalankan kekuasaan di dalam suatu negara, termasuk (1) proses pemerintah dipilih, dipantau, dan digantikan, (2) kapasitas pemerintah untuk memformulasikan dan melaksanakan kebijakan secara efektif, dan (3) pengakuan masyarakat dan negara terhadap berbagai institusi yang mengatur interaksi antara mereka. Unsur yang terakhir dapat dilakukan melalui tiga struktur komunikasi, yaitu kewenangan, legitimasi, dan representasi (Hayden, 1992). *Kewenangan* adalah hak pemerintah untuk membuat keputusan dalam bidang tertentu. Walaupun ini merupakan hak dari suatu pemerintah modern, namun yang terpenting adalah bagaimana melibatkan persepsi rakyat tentang tindakan yang perlu dilakukan pemerintah. *Legitimasi* diperoleh karena masyarakat mengakui bahwa pemerintah telah menjalankan peranannya dengan baik, atau kinerja dalam menjalankan kewenangan itu tinggi. *Representasi* diartikan sebagai hak untuk mewakili pengambilan keputusan bagi kepentingan golongan lain dalam kaitannya dengan alokasi sumber daya.

Berdasarkan uraian tersebut, terilustrasikan bahwa konsep *governance* sebenarnya telah memberikan kerangka pemikiran yang sangat komprehensif, tidak hanya terbatas pada bagaimana birokrasi pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana memberikan ruang penyampaian aspirasi masyarakat sehingga dapat berpartisipasi dan mengontrol secara aktif pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik (*accountable*). Penambahan kata *good* pada kata *governance* dapat dikatakan sebagai penegasan perlawanan terhadap terjadinya penerapan konsep *governance* yang tidak tepat "*bad governance*".

Konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*) kini sangat populer di dunia. Di Indonesia, konsep ini menjadi pembicaraan yang hangat baik di kalangan akademisi, kalangan birokrasi, aktivis LSM baik pada tingkat pusat sampai daerah. Menurut (Achan, 2000) sepertinya konsep *good governance* telah menjadi manifesto politik sebagai sebuah konsep kerangka pembaharuan pemerintahan (*governance reform*). Pada konteks lokal yang menerapkan desentralisasi "otonomi daerah", apa manfaat apabila mengadopsi prinsip

good governance? Secara normatif ideal penerapan konsep *good governance* dapat secara nyata didorong lebih cepat pelaksanaannya, karena tujuan hakiki dari desentralisasi "otonomi daerah" adalah berupaya mendekatkan pelayanan birokrasi pemerintah kepada masyarakat, meningkatkan kesejahteraan dan tak kalah penting memfasilitasi peran maksimal masyarakat dalam pengelolaan berbagai persoalan lokal, yang semuanya bakal mendorong penerapan prinsip dasar *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Pada uraian yang lebih rinci UNESCAP menyebutkan 8 (delapan) karakteristik utama *good governance*. Sedangkan Bappenas merumuskan 12 karakteristik *good governance*, yaitu: 1. Visioner; 2. Transparan; 3. Responsif; 4. Akuntabel; 5. Profesionalitas; 6. Efisien dan efektif; 7. Desentralisasi; 8. Demokratis dan Berorientasi pada Konsensus; 9. Partisipatif; 10. Kemitraan; 11. Supremasi Hukum; 12. Pengurangan Kesenjangan; 13. Komitmen pada Pasar; 14. Komitmen pada Lingkungan Hidup.

Dengan demikian meskipun terdapat banyak konsep mengenai hal ini, kita harus sepakat bahwa *good governance* pada konteks lokal atau lebih populer dengan istilah *good local governance* merupakan sebuah kerangka acuan untuk mereformasi pelaku-pelaku lokal baik birokrasi pemerintah, institusi politik (Partai Politik, DPR, DPRD), pihak swasta dan *civil society* (individu dan kelompok masyarakat, dsb) sehingga memiliki kemandirian dan kreatifitas yang tinggi dalam memecahkan berbagai persoalan lokal guna kepentingan bersama dalam rangka memberikan kontribusi positif pada kepentingan nasional.

Pada tataran teori, pengembangan berbagai konsep ini sebenarnya masih dalam perspektif *libertarian governance*, yang menekankan masyarakat sebagai basis politik dan pasar sebagai basis ekonomi, dengan kata lain perspektif ini menginginkan peran negara yang seminimal mungkin, baik dalam proses ekonomi maupun politik. Dari sisi ekonomi peran minimal negara dicapai melalui deregulasi maupun privatisasi yang membuka kesempatan partisipasi masyarakat dan pelaku ekonomi mengelola produksi dan distribusi produk-produk ekonomi. Dari sisi Politik, peran minimal negara dicapai dengan demokratisasi dan desentralisasi.

Akhirnya, kunci utama menuju keberhasilan *governance* adalah pada perilaku mental seperti peningkatan kesadaran, *wisdom*, komitmen, rasa tanggungjawab, *skills*, peningkatan kecepatan kerja, kesigapan, ketepatan, *proficiency* atau kecakapan, kemahiran, dan sebagainya. Hal itu harus dilaksanakan secara *good*. Makna *good* mengandung minimal 2 (dua) nilai utama yang kita adopsi, yaitu:

- a. Upaya menjunjung tinggi kehendak rakyat dalam arti upaya memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang memang nyata secara berkeadilan dalam pencapaian tujuan nasional dan
- b. Penerapan fungsi-fungsi pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan tujuan nasional.

Birokrasi Pemerintah

Selama ini wajah dan kinerja birokrasi pemerintah dirasakan kurang menggembirakan dan derajat kepercayaan masyarakat sangat rendah. Sebagai warisan produk kolonial Belanda, birokrasi pemerintah secara nyata melembagakan hirarki pengelolaan konsentrasi fungsi politik dan administrasi dengan pengembangan sistim pemerintahan yang sangat sentralistis. Oleh karena itu, meskipun lapisan atas pribumi (bangsawan)

diberi kesempatan duduk dalam pemerintahan di tingkat lokal, namun berbagai keputusan publik yang dianggap krusial tetap di bawah kendali atau atas persetujuan pusat/kolonial Belanda. Dengan kata lain birokrasi pemerintah pada saat itu, bersifat patrimonial dan lebih mementingkan kehendak atasan daripada aspirasi masyarakat. Pemerintah kolonial Belanda memang memberi kesempatan institusi tradisional (lokal) untuk ikut berpartisipasi mengatur kebutuhan publik, namun tidak pernah memberikan pendidikan politik yang baik. Belanda misalnya tidak pernah menciptakan situasi kondusif bagi berkembangnya kelompok-kelompok kepentingan dan partai politik yang bisa mengontrol kekuasaan birokrasi pemerintah. Perwujudan hubungan yang sinergis, sistematis dan terencana bagi setiap unsur peranan tidak terfasilitasi dalam sistem pemerintahan yang berjalan.

Pada masa Orde Baru, birokrasi pemerintah memainkan peranan politik yang dominan di Indonesia. Para pegawai negeri sipil dan terutama anggota angkatan bersenjata mempunyai peranan politik yang dominan melalui organisasi Golongan Karya (Golkar), meskipun menganggap dirinya bukan sebagai partai politik tetapi mendominasi kegiatan perpolitikan selama era Orde Baru. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta jabatan menteri, kepala daerah dan pimpinan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Umumnya dalam pemerintahan Orde Baru banyak diduduki oleh anggota ABRI dan pegawai negeri sipil. Inisiatif pembuatan undang-undang sebagian besar dilakukan oleh eksekutif yang dimotori oleh para birokrat di departemen pemerintah yang terkait. Meminjam konsep Guillermo O'Donnell, birokrasi pemerintahan Indonesia zaman Orde Baru dikatakan bercorak *otoritarianisme-birokratik (OB)*- (*bureaucratic-authoritarianism*), yakni suatu bentuk negara otoriter di mana posisi lembaga eksekutif sangat dominan dan determinan, dan mampu mengkooptasi dan mensubordinasi kelompok-kelompok politik, sosial, dan ekonomi masyarakat serta institusi kenegaraan lainnya seperti legislatif dan yudikatif.

Secara formal memang ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik dalam bentuk partai politik, organisasi sosial, ekonomi, dan kultural. Tetapi institusi-institusi kemasyarakatan itu diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya dibatasi, tidak diperbolehkan untuk saling berkompetisi, dan diatur secara hirarkis; yang diakui dan diberi izin (kalau tidak diciptakan sendiri oleh negara) serta diberi hak monopoli untuk merepresentasikan kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan memenuhi pengendalian negara.

Melalui uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa birokrasi pemerintah telah berkembang di luar konteks ideal konsepsi birokrasi pada awalnya, yang mana birokrasi dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi dalam melaksanakan pekerjaan (Dowding, 1995). Kenyataannya birokrasi pemerintah telah menjelma menjadi kerajaan pejabat *officialdom*. (Thoha, 1984), birokrasi telah mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *status quo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian menjadikan birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan (Kartasasmita, 1995).

Menurut Islamy (1998:8), birokrasi di berbagai negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik*: tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah

menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif. Beberapa penelitian (dalam Santoso, 1993; Thaba, 1996; Fatah, 1998), menemukan bahwa birokrasi di Indonesia cenderung berkembang ke arah "parkinsonian", yang ditandai dengan terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Disamping itu, terdapat pula kecenderungannya terjadinya birokrasi "orwellian" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan barunya secara optimal.

Semenjak era reformasi, dinamika lingkungan strategis telah memberikan pengaruh perubahan yang signifikan. Peranan birokrasi pemerintah telah banyak berubah khususnya dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan. Implementasi kebijakan tidak lagi monopoli birokrasi pemerintah. Birokrasi Pemerintah tidak lagi menempatkan diri pada koherensi internal dan kekuasaan, namun harus mampu memusatkan interaksi eksternal dan sosial di sekelilingnya (Heckscher dan Donellon, 1994). Peranan birokrasi pemerintah harus dapat lebih difokuskan pada kegiatan pengarahan (*steering*), pengaturan (*regulatory*) dan evaluasi (*evaluation*) dalam rangka memotivasi pemberdayaan masyarakat (Bachrach, 1992), sedangkan penyelenggaraan pelayanan masyarakat (*public service delivery*) dapat diserahkan kepada sektor swasta apabila penyelenggaranya tersebut lebih efisien dan lebih memuaskan masyarakat.

Untuk itu yang paling penting dalam mengubah sifat birokrasi selain perubahan *mind set* dan perilaku (Rhinesmith, 1966) adalah mengembangkan mekanisme institusional yang mengatur berbagai hubungan birokrasi dengan berbagai pihak komponen masyarakat, pengendalian cara kerja birokrasi pemerintahan supaya tidak menghambat dinamika masyarakat, baik pengawasan yang berasal dari dalam birokrasi itu sendiri, maupun kontrol yang berasal dari institusi di luar birokrasi. Mekanisme kontrol yang strategis adalah bagaimana supaya birokrasi pemerintahan itu cara kerja dan kinerjanya bisa diakses dan dimintai pertanggungjawaban oleh institusi-institusi kemasyarakatan.

Partai Politik

Setelah era reformasi tahun 1998, peranan badan legislatif yang merupakan pembentukan dari partai politik menjadi jauh lebih besar, tidak hanya dalam tahap formulasi kebijakan tetapi juga dalam tahap implementasi kebijakan publik, misalnya melakukan pemantauan pelaksanaan undang-undang yang semula hanya merupakan domain birokrasi pemerintah. Proses kebijakan publik mulai dari proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Proses kebijakan melibatkan semua unsur yang berkepentingan baik masyarakat (*civil society*), sektor swasta, dan sektor publik/pemerintah.

Oleh karenanya, keberadaan partai politik tidak bisa dilepaskan dari kehidupan setiap negara demokrasi. Partai politik dianggap sebagai salah satu institusi yang mampu mengakomodir aspirasi rakyat serta dapat dijadikan alat kontrol bagi kebijakan-kebijakan pemerintah. Di negara-negara yang menganut paham demokrasi, gagasan mengenai

partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum *public policy* (Budiarjo,2003).

Terdapat tiga teori yang mencoba menjelaskan tentang munculnya partai politik (Budiarjo, 2003). Pertama, Teori Kelembagaan yang mengatakan bahwa kemunculan partai politik karena dibentuk oleh kalangan legislatif untuk mengadakan kontak dengan masyarakat. Kedua, Teori Situasi Historik. Teori ini mengatakan bahwa timbulnya partai politik sebagai upaya untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan oleh perubahan masyarakat secara luas, yaitu berupa krisis legitimasi, integrasi dan partisipasi. Untuk mengatasi hal itu dibentuk partai politik. Ketiga, Teori Pembangunan. Teori ini melihat bahwa munculnya partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi. Peran partai politik dapat diuraikan, sebagai berikut :

- Sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat.
- Sebagai sarana komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah.
- Sebagai sarana rekrutmen politik, yaitu seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.
- Sebagai pengelola konflik, yaitu mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawanya ke parlemen untuk mendapatkan penyelesaian melalui keputusan politik.
- Sebagai sarana artikulasi dan agegrasi kepentingan, menyalurkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat dan mengeluarkannya berupa keputusan politik.
- Sebagai jembatan antara rakyat dan pemerintah, yaitu sebagai mediator antara kebutuhan dan keinginan masyarakat dan responsivitas pemerintah dalam mendengar tuntutan rakyat.

Dalam UU No 31/2002 tentang Partai Politik yang merupakan penyempurnaan UU No. 2/1999 telah memberikan kebebasan untuk berkumpul dan berserikat, di lain pihak juga untuk membangun kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa yaitu sistem multi partai sederhana. *Legal framework* sistem multi partai sederhana tersebut diharapkan melahirkan parpol yang benar-benar mewakili kepentingan dan mengakar di masyarakat sehingga berkontribusi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal-hal prinsip yang diatur dalam Undang-Undang tersebut, antara lain :

- Diberikannya kewenangan kepada parpol untuk menarik anggotanya (*hak recall*), agar konsolidasi partai dapat segera terwujud ;
- Adanya pengawasan kepada partai politik antara lain terhadap larangan parpol melakukan kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya, kegiatan yang membahayakan keutuhan NKRI;
- Pengakuan dan penghargaan atas capaian kursi parpol di lembaga legislatif yang merupakan representasi aspirasi masyarakat, diatur pemberian dana bantuan keuangan dari pemerintah kepada parpol yang didasarkan pada perolehan jumlah kursi parpol dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara nyata di Indonesia, telah dikembangkannya kehidupan kepartaian yang mampu menampung keberagaman sebagai salah satu wujud pengembangan kehidupan

demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Parpol dalam tataran ideal seharusnya dapat benar-benar berperan sebagai wahana pendidikan politik masyarakat dan perekrutan kader pimpinan/jabatan politik, baik lokal maupun nasional sehingga hal ini menempatkan partai politik dalam posisi yang populis tidak elitis di masyarakat.

Formulasi Hubungan Birokrasi Pemerintah Dengan Partai Politik

Berbicara mengenai hubungan birokrasi pemerintah dengan partai politik mengharuskan kita melihat ke belakang perjalanan sejarah negara Indonesia. Sejak masa kemerdekaan sampai dengan masa orde baru dalam tataran praktis keberadaan birokrasi pemerintah dengan partai politik tidak bisa dipisahkan, pembedaannya hanya dapat dilakukan pada tataran teoritikal (Peters, 1984). Hubungan keduanya mengalami pasang surut, pada masa awal kemerdekaan, peran partai politik sangat mendominasi dengan penetapan sistem multi partai, yang memungkinkan berbagai partai untuk berdiri dan menempatkan wakil-wakilnya baik di Pemerintahan maupun di lembaga legislatif.

Selanjutnya, pada masa orde baru, partai politik tidak lagi dapat berperan aktif dalam pemerintahan karena digantikan oleh golongan karya (Golkar) yang menamakan diri bukan sebagai partai politik. Disamping itu, telah terjadi politisasi yang berlebihan terhadap birokrasi pemerintah, birokrasi pemerintah diijadikan sebagai mesin politik melalui satu wadah golongan dalam mewujudkan satu kekuatan politik dengan jargon azas monoloyalitas (Imawan, 1997). Dengan demikian sepanjang sejarah kemerdekaan, keberadaan birokrasi pemerintah dengan partai politik tidak pernah lepas dari saling intervensi, keduanya bagaikan dua sisi dalam satu mata uang.

Menurut teori klasik birokrasi, memang diakui bahwa keberadaan birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dan diprediksi akan selalu terkait dengan sistem politik termasuk didalamnya partai politik (Weber, 1946). Dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi ini, sebenarnya dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi seperti dikatakan di depan, suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai sejak penemuan administrasi negara sebagai suatu ilmu (Wilson, 1987). Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi. Slogan klasik pernah juga ditawarkan bahwa manakala fungsi politik berakhir maka fungsi administrasi itu mulai, *when politic end, administration begin* (Wilson, 1987). Teori liberal menyatakan bahwa pelaksanaan tugas birokrasi pemerintah diawali dari pemberian mandat dari rakyat kepada pemerintah melalui mekanisme pemilihan umum, oleh karenanya tidak hanya birokrasi pemerintah karier yang berperan di dalamnya, namun juga pejabat politik yang berasal dari partai politik (Carino, 1984).

Disamping itu, (Rigg, 1987) mengungkapkan gejala tumbuhnya birokrasi yang terlampau kuat ketika ia melakukan penelitian modernisasi di Thailand yang kemudian muncul dengan konsep *Bureaucratic Polity*. Konsep tersebut menggambarkan betapa birokrasi di Thailand telah memasuki suatu jaringan kehidupan politik dan ekonomi yang sangat kuat yang dilakukan oleh negara terhadap kehidupan masyarakat. Dalam konsep yang sama (Jackson, 1987) untuk studinya tentang birokrasi di Indonesia, menempatkan birokrasi

melalui pemasukan nilai budaya masyarakat yang dominan sebagai suatu kekuatan tersendiri dalam mempengaruhi sistem politik dan perilaku politik elit kekuasaan.

Berdasarkan studi Guelermo O'Donnel bahwa negara telah muncul sebagai kekuatan politik yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukungnya serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Otoritarian birokratik memang diciptakan untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat sipil, terutama dalam upaya mencegah massa rakyat di bawah keterlibatan politik yang terlampau aktif agar proses akselerasi industrialisasi tidak terganggu (Guelermo O'Donnel dalam Muhammad AS Hikam, 1991: 68).

Studi Fred W Rigg tentang *Bureaucratic Polity* dan Guelermo O'Donnel tentang *bureaucratic authoritarian* tampaknya menggarisbawahi bahwa dalam masyarakat tertentu posisi birokrasi sudah berada di bawah kontrol politik kekuasaan dalam rangka mendapatkan sumber legitimasi politik melalui sarana birokrasi. Jika dalam studi Rigg birokrasi berkolaborasi dengan kekuasaan pemerintah, maka model O'Donnell birokrasi itu tidak hanya berkolaborasi dengan kekuasaan tetapi juga melibatkan diri hampir di semua bidang kegiatan. Keterlibatan negara tidak hanya dalam bidang politik formal, namun menjalar sampai kepada kegiatan ekonomi sosial budaya termasuk juga ideologi. Oleh karenanya, formulasi hubungan antara dua komponen ini harus dapat diatur dengan baik dan tegas.

Setelah era reformasi isu mengenai hubungan birokrasi pemerintah dengan partai politik melebur didalam sebuah konsep "netralitas birokrasi" menjadi semakin mengemuka dan mendapatkan perhatian dari banyak kalangan. Hal ini didasari keinginan untuk memperbaiki identitas birokrasi pemerintah dengan berbagai permasalahannya. Dalam kaitan ini secara tegas, beberapa peraturan perundang-undangan dan Peraturan/Keputusan/Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang "Netralitas PNS" dan "Larangan PNS Menjadi Pengurus dan Anggota Partai Politik" telah dikeluarkan, sebagai berikut :

- a. Pasal 3 UU No. 43/1999 tentang Perubahan atas UU 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- b. PP No. 37/2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik
- c. PP No. 79/2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Secara legalitas formal aturan yang mengatur hubungan birokrasi pemerintah dengan partai politik secara tegas telah ada. Aturan ini mengharuskan birokrasi pemerintah bersifat netral dalam politik. Hal ini mempunyai makna birokrasi pemerintah tidak diperkenankan menjadi pengurus/anggota partai politik dan tidak terlibat dalam kegiatan partai politik sebagai pendukung/simpatian, birokrasi pemerintah harus berdiri di atas semua partai maupun golongan.

Kendatipun demikian sebagai warga negara, birokrasi pemerintah mempunyai "hak politik" yaitu hak memilih dan hak untuk dipilih. Netralitas birokrasi pemerintah bukanlah berarti "buta politik" dan tidak peduli dengan perkembangan politik. Sebagai birokrasi pemerintah harus memahami perkembangan politik sehingga tidak mudah terombang-ambing dan diintervensi dalam kepentingan-kepentingan politik yang ada. Birokrasi pemerintah harus benar-benar memahami politik negara/pemerintahan

sehingga dapat berperan maksimal dalam semua proses kebijakan yang diorientasikan dalam rangka mencapai cita-cita negara.

Penutup

Pencapaian tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), peranan birokrasi pemerintah, institusi politik (Partai Politik, DPR, DPRD), pihak swasta dan *civil society* (individu dan kelompok masyarakat, dsb) menjadi sangat penting. Pada tataran ini, reformasi mutlak harus dilakukan pada setiap level peranan melalui perwujudan hubungan dan interaksi yang sinergis, sistematis dan terencana atas dasar kemitraan dalam kerangka "simbiosis mutualistik".

Terkait dengan hal tersebut, partai politik seharusnya dapat benar-benar berperan sebagai wahana pendidikan politik masyarakat dan perekrutan kader pimpinan/jpejabat negara yang tepat, baik lokal maupun nasional sehingga hal ini menempatkan diri sebagai pembawa aspirasi masyarakat yang "membumi" dengan cita-cita rakyat. Pejabat negara yang berasal dari partai politik juga harus menepatkan diri sebagai "negarawan" yang arif dan bijak dengan melapas "baju politik" yang disandangnya untuk selanjutnya dapat berperan sebagai pemimpin masyarakat sejati serta merumuskan kebijakan publik yang bermanfaat.

Sedangkan birokrasi pemerintah diharapkan dapat berperan aktif secara mandiri sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat yang efektif, efisien dan profesional. Dengan kata lain, birokrasi harus mampu menghindarkan diri menjadi mesin parpol tertentu. Perlu disadari, tugas yang diemban birokrasi adalah amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan, masyarakat, bangsa dan negara.

Bagaimanapun susahnyanya mewujudkan birokrasi profesional maupun partai politik yang berperan ideal, konsepsi mulia ini harus tetap didukung dan menjadi pekerjaan rumah kita bersama.

DAFTAR PUSATAKA

- Carino, Ledivina V. 1984. *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of Executive and Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Manila: CPA University of the Philippines.
- Hikam, Muhammad AS. 1991. Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis dan Beberapa Studi Kasus, dalam *Jurnal Ilmu Politik* No 8, Jakarta: AIPI-LIPI, hlm. 68.
- Imawan, Riswandha. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Jackson, Karl D and Pye, Lucian W. 1987. *Political Power and Communications in Indonesia*, California: University of California Press.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Rossi, Marco. 2003. *Decentralization: Initial Experience and Expectation of the SDC*, Available at : <http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDCinitial.pdf>
- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly* 2 June.

Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cetakan ke 3. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.