

## NETRALITAS BIROKRASI DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Oleh:  
Ida Hayu Dwimawanti

### Abstract

In order to create the quality of public service, so bureaucracy neutrality as a principle must be done. Therefore, it is necessary the professional, responsible, reliable, and fair government officer through construction done based on job performance and carrier system focused on system of job performance. The effort is written in number 43 of Laws in 1999 that regulates about principles of officers and number 37 of government regulation in 2004 about prohibition for government officer to be the member of political party.

### PENDAHULUAN

Birokrasi modern yang ideal seperti yang dicitrakan oleh Weber dan birokrasi yang netral seperti yang dicitrakan oleh Hegel ternyata masih sebuah obsesi dalam pelaksanaannya. Karena lembaga birokrasi merupakan suatu bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur. Struktur menyetengahkan susunan dari suatu tatanan, dan kultur mengandung nilai (values), sistem, dan kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang mencerminkan perilaku dari sumber daya manusianya.

Sejarah birokrasi pemerintahan Indonesia menunjukkan kedudukan birokrasi terhadap kekuatan politik tidak lagi bisa dikatakan netral. Pada masa pemerintahan orde lama semua posisi dan jabatan birokrasi terkooptasi dan memihak kepada Pemerintahan Soekarno yang memberikan akses kepada tiga partai Nasakom untuk mengkapling birokrasi departemen pemerintah. Pada masa pemerintahan orde baru pengangkatan seseorang pada jabatan birokrasi dalam peraturannya mempergunakan sistem

karir, akan tetapi hampir semua pejabat birokrasi pemerintah merupakan partisan dari kekuatan politik yang memerintah sebagai mayoritas tunggal (Golkar). Sedangkan pada era reformasi, terbukanya kebebasan memunculkan euphoria yang dialami oleh kekuatan politik, akibatnya kekuatan politik saling berlomba untuk mendapatkan pos-pos strategis di lingkungan birokrasi pemerintahan. Sebagai contoh pergantian Sekretaris Jenderal (Sekjend) Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang diisi oleh orang partai, kemudian sempat ramai dibicarakan pasca pembentukan Kabinet Persatuan Nasional. Hal ini menunjukkan masih kuatnya keinginan para pejabat politik menguatkan posisi tawar partai politiknya di tengah-tengah masyarakat.

Hal ini seakan-akan menguatkan hipotesis bahwa birokrasi dan politik adalah dua konsep yang sangat sulit diwujudkan secara bersama-sama. Karena antara politik dan birokrasi mempunyai dua kutub yang saling tarik menarik. Politisi memanfaatkan jaringan birokrasi ke arena politik, paling tidak untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan politiknya. Sedangkan birokrat membuka diri

ke arena politik, paling tidak untuk mencapai jabatan yang lebih tinggi atau sekedar untuk mempertahankan posisi jabatan yang strategis dalam jabatan birokrasi.

Di era otonomi daerah ini dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Undang-undang tersebut memfasilitasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung, ternyata persoalan birokrasi pemerintah versus kekuatan politik semakin kompleks dari mulai konflik biasa sampai pada tindakan anarkis.

#### UPAYA MENJAGA NETRALITAS

Birokrasi merupakan salah satu struktur politik yang penting dalam proses demokratisasi. Para birokrat menjadi agen sosialisasi politik yang sangat berperan dalam menyukseskan penyelenggaraan pemilu, pilpres dan pilkada. Kecenderungan yang terjadi pada era orde baru yang menjadikan konsep "monoloyalitas birokrasi" sesuai PP No. 12/1969, yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri waktu itu, telah menjadikan birokrasi sebagai alat yang ampuh untuk menjustifikasi kebijakan pemerintah dan melegitimasi kekuasaan. Jiwa dan semangat "monoloyalitas" telah tertanam di dalam diri setiap birokrat dan pada tingkat tertentu juga militer, terhadap keberadaan Golkar pada era itu, menyebabkan pola-pola yang terbentuk, semakin menampakkan warna dan gejala "birokratik".

Pemilu legislatif yang dijadwalkan berlangsung 9 April 2009 lalu, ditengarai akan banyak mendapatkan gangguan dari parpol, terutama parpol pemenang pemilu 2004. Mereka dewasa ini telah menanamkan pengaruhnya terhadap birokrasi lokal; yang

tentu saja dikhawatirkan akan mempengaruhi sikap netral para birokrat lokal, menjelang pemilu 2009.

Birokrasi harus kembali ke fitrahnya sebagai pelayanan masyarakat serta tidak bias oleh godaan politik dan kekuasaan. Untuk mewujudkan hal itu, diperlukan setidaknya tiga pilar utama, yakni, organisasi yang pro-fesional, tata laksana yang efektif, serta sumber daya manusia yang optimal, pola kepemimpinan yang kuat, mulai pusat hingga daerah, mulai menteri hingga tingkat seksi.

Pola kepemimpinan yang kuat bisa menekan perilaku korupsi birokrasi. Dengan memangkas kultur korupsi tersebut, efek samping berupa kolusi dan nepotisme yang menggerogoti kualitas birokrasi bisa berkurang.

#### KONSEP BIROKRASI

Menurut Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

- (1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- (2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- (3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda

satu sama lainnya.

- (4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- (5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui uji an yang kompetitif.
- (6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untul menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya, memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- (7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- (8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- (9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Weber, 1978 dan Albrow, 1970 dalam Miftah Thoha, hal 18)

Pada kenyataannya konsep ideal tersebut tidak mudah dijalankan dan diterapkan. Hal ini banyak kita lihat sebagaimana dalam persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu tidak berdasarkan kualifikasi profesionalitas tetapi

justru berdasarkan kriteria subjektivitas, bahkan didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu.

## POLITIK - BIROKRASI PEMERINTAH

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

Penguasa pemerintah di hampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan berjaya. Kejayaan dan kehidupan suatu negara mencakup dua tugas fundamental yang harus tetap dijalankan. Dua tugas fundamental itu antara lain: mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman musuh dari luar, dan kedua mengendalikan dan mengelola konflik internal agar supaya tidak berlarut-larut menjadi perang saudara.

Untuk mencapai tugas fundamental

kedua di atas, pemerintah harus bisa memuaskan kebutuhan rakyat yang nantinya bisa menerima dan mendukung kebijakan dan program-program pemerintah. Pemerintah harus mau mendengar, mengamati, dan menyaring melalui tuntutan-tuntutan politik yang secara ajek dituntut oleh pelbagai macam kelompok kepentingan.

### Tantangan Birokrasi Publik

Kegiatan administrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh birokrasi publik pada umumnya dirancang dalam organisasi yang mengambil dua bentuk, yaitu departemen yang merupakan kementerian portofolio dan lembaga non-departemen atau sering disebut kementerian tanpa portofolio. Organisasi departemen biasanya dipimpin oleh lembaga seorang menteri yang memimpin tiga satuan pokok dalam birokrasi publik, yaitu: (1) satuan pelak-sana atau satuan direktif yang disebut direktorat jenderal, (2) satuan penunjang yang disebut sekretariat jenderal, dan (3) satuan pengawas yang disebut inspektorat jenderal. Ketiga jenis satuan ini memiliki hierarki yang ketat sampai ke bawah. Menteri yang memimpin departemen adalah seorang pejabat politik yang ditetapkan melalui pertimbangan politik maupun teknis oleh presiden. Sebaliknya, organisasi kementerian non-departemen tidak memiliki satuan-satuan hierarkhis ke bawah tetapi memiliki struktur birokrasi yang lebih profesional sesuai dengan bidang tugas yang dibebankan kepada lembaga yang bersangkutan. Dengan demikian, secara implisit terdapat asumsi bahwa untuk lembaga non-departemen profesionalisme lebih diperlukan ketimbang pertimbangan politis.

Menteri yang memimpin departemen

merupakan figur yang memimpin lembaga melalui jalur politik. Sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat, partai politik merupakan wujud dari representasi dan kehendak rakyat yang tentunya harus dapat mempengaruhi jalannya pemerintahan. Konkritnya, adalah wajar jika seorang menteri direkrut berdasarkan afiliasinya dalam partai politik. Namun perlu diingat bahwa representasi politik itu jangan sampai justru meng-akibatkan kurang efektifnya jalannya administrasi-pemerintahan dan pelayanan publik. Pejabat yang menduduki jabatan politik adalah representasi dari kekuatan politik yang tentunya mengalami fluktuasi dan berorientasi jangka pendek. Sebaliknya, birokrasi publik harus mampu menjamin kepentingan publik dalam jangka panjang.

Gerakan reformasi yang antara lain disertai dengan agenda untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pada mulanya diharapkan agar ketidakjelasan antara jabatan politik dan jabatan karir atau profesional dalam pemerintahan dapat disinkronkan dengan baik sehingga tercipta birokrasi publik yang responsif sekaligus profesional. Namun di dalam praktik ternyata harapan itu belum sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Keterbukaan politik memang menghasilkan pola perilaku birokrasi dan sistem pemerintahan yang lebih paternalistik dan tidak terkesan arogan seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Tetapi pada saat yang sama perkembangan politik yang terjadi meng-akibatkan faksionalisasi politik seperti yang tercermin di dalam beragamnya partai politik yang seringkali tidak disertai dengan platform yang memihak kepada rakyat banyak. Ditambah dengan penetrasi politik yang semakin dalam ke eksekutif, maka birokrasi publik sering dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan politis semata

dengan mengabaikan kepentingan publik yang lebih luas.

Penetrasi politik ke dalam birokrasi itu terutama mulai terasa pada masa pemerintahan Gus Dur. Menyadari bahwa pemerintahannya tidak didukung secara solid oleh para politisi di DPR dan para elit politik di dalam partai, Gus Dur membentuk Kabinet Persatuan dengan menunjuk personil kabinet berdasarkan para "penjamin" yang terdiri dari beberapa tokoh elit politik nasional.

Akibatnya, pemerintahan Gus Dur menjadi sangat tidak stabil karena begitu seringnya dilakukan re-shuffle anggota kabinet. Selama pemerintahan Gus Dur, ada sebanyak 24 kali penghentian atau mutasi jabatan setirigkat menteri di dalam kabinetnya.

Pada masa pemerintahan Megawati, pemilihan anggota kabinet relatif lebih rasional dengan masuknya beberapa tokoh teknokrat non-partisan yang tidak terlalu dipengaruhi oleh afiliasi politik. Stabilitas kebijakan juga lebih terjaga karena Megawati tidak melakukan banyak re-shuffle kabinet walaupun tekanan politik cukup kuat.

Pada tingkat daerah, tantangan yang harus dihadapi adalah merumuskan dengan jelas kewenangan administrasi pemerintahan diantara tiga unsur pokok birokrasi publik di daerah sejalan dengan kebijakan desentralisasi dan kebutuhan peningkatan pelayanan publik. Ketiga unsur yang dapat disebut sebagai local triumvirate itu adalah Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai unsur eksekutif yang dipilih dengan legitimasi politis, Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai unsur eksekutif yang ditentukan berdasarkan legitimasi profesional, dan DPRD sebagai unsur legislatif.

Ketentuan di dalam UU No,32 tahun 2004 yang menggariskan Pilkada secara langsung diharapkan akan dapat memperkuat

basis legitimasi seorang Gubernur, Bupati atau Walikota. Pada saat yang sama, kewenangan DPRD sebagai lembaga legislatif sedikit dikurangi karena otoritasnya untuk memberhentikan seorang Gubernur, Bupati atau Walikota tidak lagi mutlak

Di tingkat daerah diperlukan rumusan wiiayah otoritas yang lebih jelas antara eksekutif yang ditentukan dengan basis legitimasi politis (kepala daerah) dengan eksekutif yang ditentukan dengan basis legitimasi profesional (sekretaris daerah). Betapapun ketidakjelasan rumusan otoritas ini seringkali mengakibatkan masalah yang tidak kecil bagi keberlangsungan pelayanan umum di daerah. Kita telah menyaksikan kasus-kasus pemecatan kepala daerah oleh DPRD seperti terjadi di provinsi Sulawesi Selatan, kota Surabaya, kabupaten Karanganyar, dan Kabupaten Kendal (Kumorotomo, 2005: 29). Tetapi perhentian Kepala Daerah karena konflik dengan birokrasi ternyata juga mulai bermunculan, seperti yang terjadi di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Temanggung. Kasus di Kabupaten Temanggung yang mencuat pada awal Januari 2005 menunjukkan bahwa potensi konflik antara pejabat politis dan pejabat birokrat karir di daerah cukup besar. Ketika itu, konflik memuncak karena lebih dari 62 pejabat daerah mulai dari Sekda, Asekda, Kabag dan Camat mengundurkan diri karena merasa tidak cocok dengan Bupati. Walaupun intensitasnya lebih rendah, kasus-kasus mutasi pejabat Pemda oleh Bupati seperti yang terjadi di kabupaten Kebumen, Kota Medan, dan daerah-daerah lainnya tentu akan membawa pengaruh kepada mekanisme administrasi publik dan kegiatan pelayanan umum di daerah. Inilah tantangan yang harus dihadapi oleh para pejabat dan pegawai di daerah dalam tatanan yang masih mengalami proses menuju

demokrasi yang se-sungguhnya.

Akibatnya penyelenggaraan urusan publik juga akan menjadi semakin kompleks dan rumit. Tantangan seperti ini menuntut antisipasi yang cepat dan tepat oleh birokrasi publik sebagai penyelenggara urusan pelayanan publik. Salah satu bentuk antisipasinya berupa transformasi peran birokrasi publik. Transformasi peran birokrasi publik di daerah juga semakin urgen ketika desentralisasi menjadi semangat baru dalam mengelola urusan publik di daerah.

#### Fenomena Pelayanan Publik di Indonesia

Meski desentralisasi telah berjalan secara fluktuatif di masing-masing era, apapun bentuk desentralisasinya, sayangnya, fenomena pelayanan publik di Indonesia cenderung dikenal 'kurang baik'. Pelayanan publik di Indonesia menurut Effendi (1995:3), sering identik dengan pelayanan yang "high-cost economy".

Fakta bahwa pelayanan publik di Indonesia belum menunjukkan kinerja yang efektif sering menjadi bahasan, baik dalam berbagai tulisan maupun penelitian. Permasalahan pelayanan publik yang tidak efektif ini dipicu oleh berbagai hal yang kompleks, mulai dari budaya birokrasi yang masih bersifat paternalistik, lingkungan kerja yang tidak kondusif terhadap perubahan zaman, rendahnya sistem reward dalam birokrasi di Indonesia, lemahnya mekanisme punishment bagi aparat birokrasi; rendahnya kemampuan aparat birokrasi untuk melakukan tindakan diskresi, serta kelangkaan komitmen pimpinan daerah untuk menciptakan pelayanan publik yang responsif, akuntabel, dan transparan. Di masa otonomi daerah yang memberi keleluasaan bagi setiap kabupaten/kota untuk menjalankan pemerintahan atas dasar kebutuhan dan kepentingan daerah sendiri

ternyata juga belum mampu mewujudkan pelayanan publik yang efektif.

Kegagalan birokrasi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang menghargai hak dan martabat warga negara sebagai pengguna pelayanan tidak hanya melemahkan legitimasi pemerintah di mata publiknya. Namun, hal itu juga berdampak pada hal yang lebih luas, yaitu ketidakpercayaan pihak swasta dan pihak asing untuk menanamkan investasinya di suatu daerah karena ketidakpastian dalam pemberian pelayanan publik.

#### MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian (UU no.43/1999, Bab I Pasal 1:8).

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan, berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat

tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara, bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Di samping itu dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan Kepada Daerah, Pegawai Negeri ber-kewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan ber-tanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan.

Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan Pegawai Negeri serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan Pegawai Negeri, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggungjawabnya. Untuk itu negara dan pemerintah wajib mengusahakan dan

memberikan gaji yang adil sesuai standar yang layak kepada Pegawai Negeri.

## PENUTUP

Semangat netralitas itu, pada prinsipnya juga merupakan bagian dari amanat reformasi. Netralitas birokrasi merupakan hal prinsipil yang harus diwujudkan dalam rangka mengembalikan peran birokrasi sebagai abdi negara dan masyarakat sebagai public servant.

Dengan terwujudnya netralitas birokrasi akan semakin profesional dalam mendukung pelayanan dan pengabdian kepada masyarakat. 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 pem-bangunan.

Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud di atas, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Kuatnya konflik kepentingan politik dalam sistem kerja birokrasi menjadi salah satu penyebab lemahnya kompetensi birokrasi di Indonesia. Sehingga optimalisasi pola kepemimpinan yang berkarakter kuat, tegas, serta bertanggung jawab merupakan variabel yang menentukan dalam upaya pengembalian fungsi birokrasi sebagai public servant .

## DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo, (2008), *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Thoha , Miftah, (2008), *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Media, Jakarta

Utomo, Warsito, (2003), *Dinamika Administrasi Publik: Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kon-temporer Dalam Administrasi Publik*

Undang-Undang no. 43 Tahun 1999, *Perubahan atas Undang-Undang no. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*

Martin Albrow (1970), *Bureucrasi*, Frederick A Praeger, New York, NY.

Kumorotomo, Wahyudi dan Erwan Agus P, (2005), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik semi Parlementer*, Gaya Media Yogyakarta.

