**Netralitas Birokrasi Pada Pemilu 2004**

**Oleh :Ine Mariane**

Terminologi birokrasi dalam literatur ilmu politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang­ kurangnya terdapat 7 (tujuh) pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu : Pertama, Rational Organization; Kedua, Organizational Inefficiency; Ketiga, Rule of Officials; Keempat, Public Administration; Kelima, Administration by Officials; Keenam, Type of Organizational with Specific Characteristic and Quality as Hierarchies and Rules; Ketujuh, An Essential Quality of Modern Society.

Birokrasi dapat disistematiskan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu : Satu, Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (Bureau-rationality) seperti terkandung dalam pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureaucracy. Dua, Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (Bureau-pathology) seperti diungkap oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, dan sebagainya; Tiga, Birokrasi dalam pengertian netral (value free), artinya tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk . Dalam pengertian netral, birokrasi diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (every big organizational Is bureaucracy).

Hegelian Bureaucracy mempunyai konsep yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memanifestasikan kepentingan umum dan civil society yang memanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat.

Sedangkan bagi Marx, birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitir kelas proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas proletar tadi.

Tipe ideal birokrasi menurut Weber yang dirangkum oleh Martin Albrow mencerminkan 4 (empat) ciri utama, yaitu: Satu, Adanya suatu struktur hierarki , termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi; Dua , Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan , yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas; Tiga, adanya aturan-aturan, regulasi -regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya; Empat, Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kulaifikasi dan penampilan .

**Birokrasi di Indonesia**

Lance Castles mengemukakan bahwa pengertian birokrasi di Indonesia adalah :"Bureaucracy I Mean the Salaried People Who Are Charged with the Function of Government. The Army Officars, the Military bureaucracy, are of Course Include (birokrasi saya maksudkan sebagai orang­ orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya adalah para pejabat tentara dan birokrasi militer)".

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi 3 kategori, yaitu; Satu, Birokrasi Pemerintahan Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat samapai daerah, ialah propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat "mengatur" atau regulatif function. Dua , Birokrasi Pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan dan sebagainya. Funsi pokoknya adalah development fuction atau adaptive function. Tiga, Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakekatnya merupakan bagaian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah service (pelayanan ) langsung kepada masyarakat.

Birokrasi yang ideal adalah yang mempunyai kepercayaan dari rakyal Birokrat yang menggariskan kebijakan yang tidak memihak kepentingan rakyat, membuat rakyat tidak mempercayai birokrat. Ketika birokrasi tidak memperoleh kepercayaan lagi dari rakyatnya akan membawa instabilitas dalam berbagai aspek kehidupan dalam masyarakatnya. Disamping kepercayaan negara lainpun berkurang. Birokrasi yang demikian sangat sukar diharapkan membawa angin pembaharuan untuk menciptakan pertumbuhan demokrasi dan ekonomi.

Birokrasi yang bertahan dengan kebijakan yang tidak sesuai aspirasi rakyatnya adalah birokrat yang ingin mempertahankan "status quo". Birokrasi ini lebih banyak bereaksi terhadap kondisi yang terjadi dalam negaranya, ketimbang berani memperbaharui kebijakan yang membela spirasi rakyat.

Padahal kalau kita lihat, birokrasi adalah salah satu cara untuk menciptakan keteraturan dalam ketatanegaraan untuk mendorong interaksi dinamis warganya, yang bermuara pada tingkat kesejahteraan yang luar biasa.

Kalau kita merujuk perjalanan bangsa Indonesia, secara sederhana dapat ditarik garis bahwa kaum penyeleweng konsep birokrasi dilahirkan dari efek negatif sistem yang telah lama melahirkan kultur Indonesia serta sumbangan besar penjajah, baik Belanda maupun Jepang.

Selama berabad-abad Indonesia memiliki sistem negara kerajaan, pemerintahan dijalankan personil yang dianggap memiliki kelihuran martabat di atas masyarakat yang lebih layak disebut abdi bagi personil tersebut Kaum birokrat yang dekat dan punya akses dengan pusat kekuasaan serta menjalankan pemerintahan , dengan mudah dapat menyelewengkan tugas birokrasi yang diembannya.

Mengingat martabat mereka yang luhur dimata masyarakat serta kekuasaan mutlak diciptakan , membuat mereka dengan sewenang-wenang bisa memainkan kekuasaan terhadap rakyat.

Sepeninggal sistem kerajaan, penjajah muncul, baik Belanda maupun Jepang memiliki kontribusi yang tidak sedikit untuk meneruskan kultur negatif yang berkembang sebelumnya, yakni memelihara perbedaan martabat antara masyarakat dan orang pemerintahan yang berkembang dengan sebutan Kaum Amtenar. Kaum ini dikenal sebagai kaum pekerja di pemerintahan dengan sejumlah wewenang yang terkadang bisa dipergunakan semena­ mena karena didukung kekuasaan. Keekslusifan kelompok ini justru dipelihara oleh penjajah untuk tujuan yang mereka inginkan.

Temyata sampai bangsa ini berada di abad 21, kultur seperti itu tidak pemah hapus, bahkan kemudian jaringan pemerintahan yang identik dengan jaringan kekuasaan menjadikan birokrasi sebagai sarana unjuk kekuasaan serta sarana utuk menumpuk kekuasaan.

Kekayaan. Jaringan birokrasi ahirnya tumbuh subur sebagai pusat korupsi, kolusi dan nepotisme yang membuat efek "red tape " dan "iffeciency ".

**Demokrasi Birokrat**

Salah satu upaya mendemokratisasikan birokrasi adalah melakukan kontrol terhadapnya yang dilakukan oleh rakyat, yang dalam istilah David Beetham"popular control". Selama ini birokrasi pemerintah jauh dari kontrol semacam itu, adapun pelaksaan kontrol dilakukan dari pemerintah, oleh pernerintah dan untuk pemerintah. Lembaga kontrolpun dibentuk semuanya berlokasi di birokrasi pemerintah tepatnya di lembaga eksekutif. Dengan demikian kontrol terhadap birokrasiu dilakukan oleh pemerintah sendiri.

Terpusatnya kontrol di eksekutif menandakan bahwa birokrasi di Indonia tidak demokratis. Itulah sebabnya korupsi susah untuk diberant:as bahkan menjadi tumbuh subur dan menyebar juga ke legislatif, yang seakan-akan menjadi lahan baru korupsi di negeri ini. Pemerintah baik eksekutif maupun legislatif tidak transparan terhadap rakyat, sehingga tidak ada upaya cross-check dari bawah ke atas.

Pemerintah telah berganti-ganti namun tetap saja permaslahan birokrat Indonesia masih jauh dari harapan masyarakat dan motto pegawai negari sebagai “abdi Masyarakat". Mental birokrat masih diwrnai oleh kekuasaan birokrat pada masa kerajaan, penjajahan bangsa asing, dan penjajahan oleh bangsa sendiri. Apalagi menjelang pemilu biasanya peranan birokrasi sangat besar menentukan kemenangan suatu partai. Banyak kasus pada zaman orde baru di mana PNS harus menjadi anggota Golkar dan dipaksa untuk merekrut sebanyak­ banyaknya masyarakat yang memilih Golkar, langkah serupa juga sekarang dilakukan oleh partai penguasa PDI-P, di beberapa daerah ada upaya memobilisasi birokrat untuk rnemenangkan Pemilu.

Hal ini tidak terlepas dari sistem rekruitmen birokrat yang dilaksanakan oleh birokrat yang memiliki kepentingan dengan partai warisan orde baru . Kalu kita membandingkan dengan rekruitmen birokrat di lnggris, rekruitmen dilakukan dari luar partai politik, sehingga siapapun yang memenangkan pemilu, partai apapun yang memerint:ah , birokrat tetap posnya. Hal ini menyebabkan birokrat bisa berperilaku yang lebih mengabdi pada rakyat dan bertindak dengan baik, sesuai dengan ajaran Bhata ra Rama dalam kisa h Ramayana , yang menceritakan tentang bagaimana menjadi pemimpin yang baik, adalah senantiasa rnengacu kepada Hasta Brata (Delapan Perintah), artinya memimpin yang baik harus seperti :

1.Bumi, yang memikul seluruh beban beratnya planet (bumi);

2.Matahari, yang bersinar terus-menerus tanpa pamrih;

3.Bulan, yang memberikan rasa riang gembira dan harapan pada setiap insan;

4. Bintang-bintang di langit yang tinggi, mempunyai cita-cita tinggi yang

 didedikasikan kepada kemanusiaan;

5.Samudra, yang amat luas clan oleh karena itu berpandangan luas;

6.Api, kejam tapi adil;

7.Angin , yang mengetahui aspirasi rakyat;

8.Air, yang memberikan pengetahuan kepada yang memeukan.

**Penutup**

Pada akhirnya, posisi birokrasi akan sangat menentukan besar kecilnya perolehan partai politik dalam Pemilu 2004 nanti , oleh karenanya perlu dipayakan pembinaan kepada PNS untuk lebih netral terhadap kepentingan atau partai politik, sebagai langkah p.embinaan bagi partai politik agar mereka lebih mandirl clan lebih demokratis. Memulai memang berat, namun kalau tidak melangkah makan kita akan kesulitan dalam membangun Indonesia yang demokratis dia Yang akan datang. 'Paling tidak masa-masa sekrang dijadikan sebagai langkah pendirian fondasi pembangunan demokrasi di Indonesia .