**Politik Reformasi Birokrasi**

Oleh. Anton Minardi

(Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia, staf Pengajar di Unpas dan Direktur Humanity Care)

Performance Birokrasi tidak hanya membawa pada administrasi negara dan pelayanan masyarakat saja, tetapi ia akan membawa dampak pada arah dan kondisi negara seperti apa yang akan terwujud. Selama ini birokrasi dipahami sebagai suatu ”prosedure” atau “service”. Dikatakan prosedur karena birokrasi adalah suatu sistem pengadministrasian dalam melahirkan dan melaksanakan suatu kebijakan. Service karena birokrasi pada intinya adalah pelayanan terhadap seluruh kepentingan. Penekanan pada aspek administrasi melahirkan suatu jalur atau lingkaran birokrasi permanen yang mengikat. Sementara penekanan pada aspek pelayanan menghasilkan arah birokrasi sesuai dengan kebutuhan yang dilayani, walaupun tidak menutup kemungkinan administratif akan ada yang terabaikan. Penekanan pada satu aspek di atas menyebabkan birokrasi hari ini berjalan kurang terarah. Sejumlah pertanyaan muncul antara lain adalah prosedur seperti apa? dan service bagi siapa?

Pertanyaan itu muncul pada setiap sistem pemerintahan apa pun. Betapa tidak pemerintah yang memegang kendali sangat menentukan arah dan model birokrasi. Apalagi bagi birokrasi yang tidak punya “ideologi”. Model birokrasi tanpa Ideologi itu artinya birokrasi yang diisi dan dijalankan sesuai dengan ideologi penguasa. Di hampir setiap negara birokrasi diarahkan sesuai dengan orientasi pemerintahannya. Misalnya, di negara-negara liberal birokrasi sangat berorientasi pada “market”, di negara komunis birokrasi sangat kental dengan orientasi “negara” dalam pengertian penguasa. Begitu juga di negara kita Indonesia yang berlandaskan Pancasila, dimana praktek birokrasi merupakan perpaduan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah (penguasa) sering diwarnai oleh pihak yang dominan. Hal demikian seringkali terjadi karena dikotomi posisi antara pemerintah sebagai penguasa dengan rakyat yang dianggap sebagai yang dikuasai.

Selama 32 tahun birokrasi di negeri kita telah “diseragamkan” dan “diarahkan” dengan kepentingan Dominan yaitu Orde Baru yang didominasi oleh Golongan Karya. Dari mulai rekruitmen aparatur birokrasi, peraturan dan etos kerja birokrasi ditentukan oleh yang berkuasa. Sistem yang berjalan selama kurun waktu tersebut tentu telah melahirkan suatu kultur birokrasi yang berorientasi kepada kepentingan Orde Baru. Sehingga tidak mengherankan ketika tampuk kekuasaan berganti, birokrasi tidak terlalu mengalami kemajuan. Selain karena para aparaturnya masih yang lama juga karena kultur yang berjalan masih yang lama, malah berusaha membantu mengembalikan kepada penguasa lama. Secara sederhana bahwa hal demikian terjadi karena para aparatur tersebut merasa bahwa dengan kultur yang lama lebih terasa “manisnya” hidup di tengah-tengah birokrasi.

**Politisasi Birokrasi**

Kondisi birokrasi yang diisi oleh ideologi penguasa yang telah menyebabkan kultur birokrasi yang kental dengan kepentingan include di dalamnya politik dan bisnis, selanjutnya tidak mengherankan menimbulkan berbagai “multiplier effect”. Birokrasi dibuat untuk menunjang kelanggengan kekuasaan, itu artinya bahwa berbagai aturan dan prosedur bisa dibuat untuk memaintenance sumber pendanaan politik. Akhirnya lahirlah “politik birokrasi”, yang tersistematisasi oleh “bisnis birokrasi”. Politik birokrasi tersebut selain untuk kepentingan penguasa pusat maupun daerah, tetapi juga akhirnya menjadi etos individu para birokrat. Tidak mengherankan jika di negeri ini birokrasi memiliki ciri-ciri negatif yaitu melekat predikat birokrasi yang lama, berbelit, dan mahal. Sudah dapat dipastikan di dalamnya terjadi berbagai macam “abuse” dan manipulasi.

Semestinya birokrasi itu menjadi pelaksana dari tujuan mulia rakyat yang dijabarkan ke dalam tujuan negara. Tujuan negara itulah yang seharusnya menjadi ideologi bagi birokrasi yang dijalankan. Di antara sejumlah ahli tata negara sebut saja Al Farabi (8M) menyebut bahwa tujuan negara itu adalah “complete happiness” atau “as-salamah al-kamilah” yaitu kesejahteraan yang komplete (jasmani dan ruhani). Kemudian Charles E. Merriam dalam buku Zainal Abidin Ahmad berjudul “Negara Utama” menyebutkan tujuan negara itu adalah: 1. External security. 2. Internal order. 3. Justice. 4. General welfare. 5. Freedom (hal.41).

Birokrasi yang berideologi kepentingan negara tidak akan rela memenangkan kelompok tertentu dengan mempermudah satu golongan dan mempersulit golongan yang lain. Birokrasi model ini akan memiliki daya tahan yang kuat dan sifat yang fleksibel . Selain memiliki standar prosedur yang jelas, otomatis juga akan cenderung berorientasi kepada pelayanan masyarakat dan berbasis kinerja aparatur yang profesional. Tidak seperti birokrasi hari ini dimana, *pertama*, umumnya birokrasi telah menjadi struktur kekuasaan yang melembaga, jadi dalam sistem pemerintahan kita di Indonesia tidak hanya ada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi bertambah dengan adanya “lembaga birokrasi”. Birokrasi seolah menjadi lembaga baru dalam sistem pemerintahan demokratis, karena brokrasi memiliki orientasinya tersendiri. Padahal seharusnya semua lembaga negara itu berjalan menuju tujuan negara yang telah ditetapkan. Itu berarti bahwa birokrasi seharusnya menjadi penunjang untuk mempermudah dan memperindah tugas-tugas dalam pencapaian tujuan negara. *Kedua,* rekruitmen aparat birokrasi yang sangat rentan kepentingan. Rekruitmen aparatur dilakukan untuk memperkuat dan memperlemah lawan politiknya. *Ketiga,* kebanyakan aparatur sudah lama mengidap orientasi bisnis dibandingkan orientasi kepada pelayanan. Hal itu disebabkan karena sistem rekruitmen yang manipulatif, juga karena “multiplier effect” politik birokrasi tadi yang melembaga pada personal birokrat.

**Akar Masalah**

Persoalan mendasar yang diidap oleh birokrasi di negeri kita ini adalah *pertama,* mental aparatur yang telah terdidik oleh kultur politisasi birokrasi selama puluhan tahun. Aparat masih banyak yang bersikap politis dan bisnis dibandingkan sebagai negarawan. *Kedua,* posisioning antara pemerintah dengan rakyat yang masih bersifat kolonial. A. Pemerintah menempatkan diri sebagai produsen, sedangkan rakyat sebagai konsumen. Sebagai produsen yang menguasai suatu produk, dengan seenaknya mengendalikan harga dan distribusi produk tersebut kepada konsumen. Sementara rakyat yang sebagai konsumen diposiskan merasa butuh akan produk tersebut dapat didikte oleh si produsen tadi. B. Pemerintah sebagai penguasa dan rakyat sebagai yang dikuasai. Sebagai pihak yang berkuasa tentu leluasa untuk menentukan tindakan apakah yang akan dilakukannya terhadap pihak yang dikuasainya. Sementara pihak yang dikuasai akan lebih cenderung ikut kepada pilihan yang ditawarkan dan apa yang diperbuat oleh pihak yang berkuasa. *Ketiga,* aparatur birokrasi lebih cenderung hanya sekedar menjalankan tugasnya sebagai pegawai negeri sipil. Sikap tersebut melahirkan kinerja yang lambat, sulit dan tidak profesional. Hanya akan cepat, mudah, dan profesional apabila diberikan “insentif khusus” dari pihak yang berkepentingan. *Keempat,* orientasi kepada materi. Sikap tersebut menyebabkan birokrasi menjadi sangat mahal. Hal tersebut juga dapat disebabkan oleh karena sistem kepegawaian dan kepangkatan yang butuh “insentif” tidak hanya prestatif. Atau mungkin juga karena penggajian dan tunjangan yang tidak memadai. *Kelima, “*vested interest”. Hal tersebut dikarenakan sistem rekruitmen yang berdasarkan kepentingan atau *like and dis like,* atau juga karena orientasi kepentingan kelompoknya berbeda dengan kelompok yang lainnya. Akibatnnya birokrasi menjadi terasa sulit ditembus bagi satu golongan, dan sangat mudah bagi golongan lainnya. Ini menyebabkan “unfairness”, padahal inti dari keadilanyang merupakan salah tujuan negara adalah “fairness”.

**Agenda Reformasi**

Kondisi seperti itu tidak bisa dipertahankan, karena selain akan menghambat pembangunan juga akan menyebarkan virus budaya birokrasi buruk kepada seluruh rakyat pada level rendah. Untuk itu perlu segera dilakukan reformasi pada beberapa aspek atau secara menyeluruh. Beberapa alternatif bagi perbaikan birokrasi di negara kita adalah:

**pertama***,* reorientasi kebijakan secara menyeluruh. Dua dinasty kepemimpinan Muawiyah dan Abbasiah dalam sistem khilafah Islam yang mencoreng kebaikan sistem khulafa’ ar-Rasyidin berhasil dikembalikan kepada sistem Khilafah ar-Rasyidin oleh seorang Kholifah pembaharu yang dikenal dengan sistem birokrasi Umarian (Umar Abdul Aziz). Perbaikan sistem pemerintahan pada masanya itu diawali dengan keberhasilan Umar dalam merubah sikap para birokrat termasuk beliau di dalamnya. Langkah-langkah yang dilakukan beliau berdasarkan buku Rohadi Abdul Fatah yang berjudul “Meniti Jalan Kearifan Politik Umar Bin Abdul Aziz” yaitu: 1. kesederhanaan dan kebersahajaan. 2. kejujuran. 3. menegakkan keadilan dan kebenaran. 4. pembasmian feodalisme. 5.pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan wewenang. 6. perbaikan kehidupan rakyat untuk kemakmuran. 7. kebijakan politik persuasif dan tanpa kekerasan (hal.7-9 dan 18-21).

**Kedua***,* orientasi materialis menjadi orientasi “ibadah profesional” atau “Amal Profesional”. Artinya niatan melayani rakyat sebagai suatu ibadah berdasarkan prinsip profesionalisme. Bukan karena keterpaksaan ataupun sekedar menjalankan tugas atau mencari keuntungan pribadi, tetapi profesionalisme dan beramal secara profesional itulah yang akan membawa seorang birokrat mendapatkan nilai lebih dalam menjalankan tugas-tugasnya.

**Ketiga***,* reposisioning antara pemerintah dengan rakyat. A. Hubungan Pemerintah da rakyat bukan lagi sebagai produsen dan konsumen, tetapi sama-sama sebagai pemilik, pemanfaat dan penanggungjawab.B. hubungan pemerintah dan rakyat bukan lagi sebagai penguasa dan yang dikuasasi, tetapi pemerintah yang melayani dan rakyat yang dilayani. Baik pemerintah maupun rakyat sama-sama akan mempertanggungjwabkan posisinya akan hak dan kewajibannya masing-masing.

**Keempat***,* jabatan tidak lagi berbasis pada kepentingan dan kedekatan, tetapi berbasis pada profesionalisme. Begitu yang diajarkan Muhammad SAW.: “Setiap perkara yang diberikan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancurannya”.

**Kelima***,* perbaikan sistem penggajian. Selama ini terjadi diskriminasi, dimana sebagian departemen menerapkan penggajian yang lebih tinggi daripada departemen lainnya, padahal sama-sama pegawai negara dan mengelola amanat rakyat. Contohnya aparatur di departemen keuangan lebih tinggi gajinya dengan alasan supaya tidak korupsi karena tiap hari berhubungan dengan uang. Logika sederhananya, kalau departemen yang lain yang tidak langsung berhubungan dengan uang gajinya kecil seperti guru dan dosen. Itu berarti bahwa mereka boleh korupsi.

**Keenam***,* birokrasi diarahkan untuk menghasilkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat bukan aparat. Tetapi hal tersebut akan otomatis membawa kepada kesejahteraan aparat juga, ketika rakyat sudah sejahtera. Muhammad SAW.mengajarkan: “Kasihilah semua yang ada di bumi, maka yang ada di langit (Tuhan) akan mengasihi kalian”. Feed back dari kesejahteraan rakyat tentu akan kembali kepada negara dengan perolehan negara yang terus bertambah bahkan berlimpah baik melalui zakat, infaq, shodaqohnya, pajak, retribusi, sumbangan, dan lain-lain.

**Ketujuh***,* percepat pergantian aparatur yang tidak dapat merubah sikap dan budaya lama dengan para aparatur yang lebih terdidik dan komitmen akan reformasi. Percepatan pada pola pergantian personil aparatur akan mempercepat kondisi perbaikan birokrasi yang dapat membawa respon positif bagi warga masyarakat atau pihak asing yang mau berbisnis di negeri kita.

**Kedelapan***,* peningkatan fungsi kontrol terhadap birokrasi. Kontrol dilakukan oleh lembaga negara yang menjalankan fungsi kontrol seperti DPR, Komisi Pemberantasan Korupsi,atau khusus diadakan lembaga kontrol birokrasi. Hal tersebut sangat penting untuk menstimulasi kenerja birokrasi yang lebih bersih, transparan, dan akuntabel. Juga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi birokrasi.

**Rekomendasi**

Jika semua langkah itu menemui kebuntuan atau sulit untuk diperbaiki, maka perlu dilakukan hal berikut yaitu: **pertama***,* tetapkan aturan untuk mengganti semua birokrat yang tidak bersih dan bermental politikus atau pebisnis. **Kedua**, jauhkan birokrasi dari politik dengan menetapkan untuk sementara waktu PNS tidak ikut memilih dalam Pemilihan Umum. Dengan demikian diharapkan bahwa birokrasi dapat kembali untuk berkonsentrasi mengamankan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan negara jauh dari kepentingan politik dan bisnis kalangan tertentu. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan para birokrat yang komitmen untuk melayani rakyat. **Ketiga**, terapkan sistem Pemilu yang murah dan sistem kenaikan pangkat dan jabatan yang murah. Pengeluaran pada kampanye Pemilu dan jenjang karier yang harus dilalui dengan sejumlah proses yang mahal akan menyebabkan birokrasi menjadi mahal. **Keempat**, terapkan pelarangan bagi para birokrat untuk berbisnis, dan cukupilah kebutuhan mereka. **Kelima**, tegakkan aturan yang tegas bahwa birokrat baik di instansi sipil maupun militer dilarang untuk menerima hadiah atau pemberian apapun dari masyarakat atau pihak yang sedang berurusan birokrasi dengannya.

Benarlah ajaran yang mengatakan bahwa “Ulama (ilmuwan) adalah pewaris para nabi, dan Umara’ (pemerintah) adalah pelayan umat (rakyat)”. Berikanlah tugas kepada ahlinya agar urusan lebih baik dan lebih mashlahat, jika urusan diberikan kepada bukan ahlinya (tidak ahli dan tidak amanah) maka akan rusak binasa seluruh umat. Tidak heran jika Allah SWT. Berfirman: “Tanyakanlah kepada Ahli dzikir (Ilmuwan bertakwa), jika kalian tidak mengetahui” (QS. An-nahl(16):43). *Wallahu A’lamu.*