

Politisasi Pelayanan Publik Perspektif Komparatif Beberapa Negara (Mencari Cara Mengontrol Birokrasi)

Untung Muhdiarta*

*Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP UNCEN Jayapura

Abstrak : Artikel ini membahas tentang politisasi sektor publik di berbagai negara yang memiliki sisi positif dan negatif. Metode pembahasan menggunakan pendekatan komparatif studi kasus antara Indonesia dengan berbagai negara lainnya. Berdasarkan hasil pembahasan, ditemukan bahwa secara empiris di Indonesia, administrasi negara sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan (ideologi, politik, hukum, ekonomi, militer, sosial dan budaya), sehingga suatu paradigma yang sukses di suatu tempat belum tentu berhasil diterapkan pada tempat yang lain. Padahal, urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di negara-negara maju tidak lagi berfokus pada upaya percepatan pembangunan (development acceleration) dan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena negara-negara tersebut relatif sudah stabil, maka pelayanan publik menjadi program prioritas yang strategis. Namun, bagi negara-negara berkembang, pelayanan publik bisa jadi belum menjadi agenda prioritas karena masih berupaya mengejar pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan.

Kata Kunci : Politisasi, Pelayanan Publik, Perspektif, Birokrasi

Abstract: This article discusses the politicization of the public sector in various countries that have positive and negative sides. The method of discussion uses a comparative approach to case studies between Indonesia and various other countries. Based on the results of the discussion, it was found that empirically in Indonesia, state administration was strongly influenced by environmental factors (ideology, politics, law, economy, military, social and culture), so that a successful paradigm in one place would not necessarily be successful in another. In fact, government affairs are not only related to how to carry out public services, but also regarding how to carry out development and improve people's welfare. In developed countries no longer dwell on efforts to accelerate development (development acceleration) and increase economic growth because these countries are relatively stable, public services are a strategic priority program. However, for developing countries, public services may not be a priority agenda because they are still trying to pursue growth and improve development.

Keywords: Politization, Public Service, Perspective, Bureaucracy

PENDAHULUAN

Beberapa dekade belakangan ini diklaim telah terjadi politisasi sektor publik. Kendati definisinya tidak jelas, umumnya politisasi itu dimaknai sebagai pelayanan publik yang lebih memperhatikan politik. Lebih-lebih para politisi menghabiskan waktu dan energi untuk memastikannya para pelayan publik akan sesuai dengan kelompok dan preferensi kebijakannya. Termasuk di Amerika Serikat, para politisi membuat dukungan politik untuk posisi administrasi sehingga kontrol politik telah jauh menjangkau ke area birokrasi.

Diskusi tentang reformasi administrasi seiring dengan prinsip NPM menekankan pentingnya efektivitas manajemen dalam mengontrol program-program publik. Hal ini menjadikan administrasi abai terhadap politik dan politisi dengan menciptakan batas demi efektivitas

dan efisiensi di dalam sektor publik. Sedangkan beberapa politisi memaksa mereka aktif dalam implementasi dan institusionalisasi perubahan yang manajerialistik sekarang. Politisi mendorong reformasi birokrasi karena merasa perubahan kebijakan dibatasi oleh sulit dikontrolnya mekanisme birokrasi.

Sejak euphoria manajerialisme sebagai solusi terhadap persoalan tata kelola pemerintahan, otonomi organisasi birokrasi menjadi makin menguat dari semi-otonom sampai benar-benar otonom dari kontrol politik pemerintahan. Sedangkan kontrol politik dipandang penting dalam menjalankan roda pemerintahan agar tidak berjalan masing-masing.

Lebih lanjut, fenomena ini menghadirkan paradoks di dalam politisasi birokrasi. Di satu sisi, meningkatnya politisasi akan mempengaruhi manajerialisme birokrasi yang terstruktur, sistem merit, dan berbasis kinerja. Di sisi lain,

metode manajerial dipandang mampu menyelesaikan pertarungan politik yang sering tidak kunjung usai. Padahal implementasi kebijakan harus segera dilakukan dalam menjawab persoalan publik. Dengan kata lain, kinerja dan politisasi menjadi 2 (dua) paradoks yang mesti sangat serius diperhatikan.

Paradoks lainnya ialah menguatnya politisasi dalam melemahkan partai politik karena daya tawar yang menguat terjadi antara politisi dengan para birokrat. Partai politik di parlemen menjadi kehilangan pamor dan kesulitan membangun relasi dengan masyarakat sipil. Ditambah lagi dengan ketidakpercayaan terhadap partai politik yang berkembang luas di masyarakat.

PEMBAHASAN

Konsep Politisasi Pelayanan Publik

Menurut B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004), fenomena politisasi pelayanan publik muncul dalam diskusi tentang pelayanan publik oleh Meyers (1985), Rouban (1998), Clifford dan Wright (1997), dan Derlien (1996). Namun, mereka menggunakan definisi yang berbeda-beda. Definisi politisasi pelayanan publik yang paling dasar adalah menggantikan kriteria merit di birokrasi dengan kriteria politik dalam semua proses birokrasi mulai dari seleksi, promosi, penghargaan, sampai pada disiplin pegawai. Tidak seperti di negara berkembang yang menggunakan cara patronase, politisasi di negara-negara industri berusaha untuk mengontrol kebijakan dan implementasinya tidak semata untuk mendapatkan pekerjaan bagi keluarga dan kelompoknya. Namun, birokrasi bisa juga menjadi arena yang bisa berjalan sendiri sehingga perlu dikontrol agar dapat memenuhi dan merespon dengan tepat akan kebutuhan masyarakat. Definisi politisasi pelayanan publik bergerak di dalam menjawab pertanyaan utama, yaitu: bagaimana menghadirkan institusi birokrasi yang tidak politis tetapi dapat dikontrol untuk melaksanakan pelayanan publik dengan baik?

Ada banyak definisi yang membahas tentang politisasi birokrasi tersebut. Ada 5 definisi politisasi birokrasi menurut B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004). Definisi pertama, politisasi dimaknai sebagai pelibatan politik pada level personal. Contohnya, ada banyak birokrat Amerika yang memiliki manifestasi dan kesepakatan secara individu kepada presiden atau menteri luar negeri. Begitupula politisasi pelayanan publik di Jerman yang mana sistem administrasi membolehkan keterlibatan politik individu. Tetapi pada saat yang sama kesepak-

atan yang terjalin didasarkan pada kompetensi atau merit yang dimilikinya. Dengan kata lain, definisi ini lebih menekankan pada kesepakatan di level individu yang menghubungkan pelayanan publik dan politisasi di dalamnya.

Definisi kedua, politisasi dimaknai sebagai manifestasi dalam aktivitas yang dilakukan birokrasi. Politisasi memasuki sektor publik mempengaruhi kebijakan dan isu yang berkembang secara berbeda-beda. Contohnya semasa pemerintahan Thatcher di Inggris, pemerintah mendorong reformasi radikal di sektor publik yang berkorelasi dengan tujuan atau misi partai politiknya. Pada kasus lainnya ialah penerimaan seorang birokrat yang berbasis pada personalnya sehingga hampir selalu klientelistik karena mengedepankan loyalitas kepada pemimpin politik dan kelompok partainya.

Definisi ketiga, politisasi dimaknai pada adanya kriteria politik tertentu yang digunakan untuk melihat kinerja birokrasi. Sebagai contoh, melakukan seleksi dan promosi yang lebih dominan didasarkan pada sistem merit dan menggunakan kriteria politik untuk mengubah dan mengganti pegawai senior agar lebih banyak merekrut pegawai baru. Hal ini dipandang tidak begitu merusak nilai-nilai demokrasi dan sistem meritokrasi masih bisa diterapkan dengan baik.

Definisi keempat, politisasi dimaknai sebagai alat birokrat untuk melaksanakan tugasnya demi tujuan yang bersifat politis. Sebagai contoh, ada banyak bukti bahwa seorang perdana menteri masih sulit membedakan peran pelayan publik untuk tujuan politik dirinya atau pelayanan publik secara umum. Kendati begitu, parlemen dan publik sering mendesakkan peran politik kepada para birokrat dan mereka kesulitan menempatkan diri pada situasi tersebut.

Definisi kelima, politisasi dimaknai lebih jauh pada pelayanan publik yang pada gilirannya mendorong depolitisasi. Hal ini karena pelayan publik dianggap sebagai pihak yang berkepentingan untuk politik tertentu sehingga terjadi relasi yang erat dengan pihak-pihak seperti kelompok sosial dan ekonomi. Contohnya adalah pejabat yang berlatar partai politik yang menjabat di birokrasi. Mereka masih mengutamakan aspek politik daripada kompetensi seorang pelayan publik sehingga mempengaruhi pelayanan mereka. Seringkali pelayanannya lebih mengutamakan kelompok dan kepentingan yang sesuai dan mengabaikan kelompok lainnya.

Definisi terakhir, politisasi dimaknai sebagai jalan dari kriteria politik tertentu agar bisa memastikan nilai demokrasi bekerja di dalam nilai-nilai meritokrasi konvensional. Salah satu kritik terbesarnya adalah karir birokrat yang sudah

tetap dan kadang tidak cukup merespon perubahan yang diinginkan oleh pemimpin politik yang berkuasa. Birokrasi memiliki peran sendiri yang kadang sulit merespon tuntutan perubahan yang cepat di masyarakat. Politisasi birokrasi dimungkinkan untuk mendorong responsivitas terhadap kebutuhan pelayanan publik. Walaupun secara umum hal ini masih dipandang skeptis di masyarakat.

Dari definisi terakhir, kita kembali dibawa untuk mempertanyakan apakah netralitas birokrasi masih menjadi hal yang paling utama. Kendati memang nilai-nilai netralitas lebih menonjol di negara maju daripada di negara berkembang. Padahal komitmen politik seorang birokrat juga penting agar mampu merespon perubahan yang diinginkan oleh publik. Salah satu nilai yang penting ialah kapasitas responsif dari para pelayan publik. Hal ini karena kapasitas responsif dibutuhkan oleh sistem politik yang mendorong perubahan pelayanan publik secara cepat.

Mengukur Politisasi Birokrasi

Dari definisi-definisi di atas, B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004), mengukur politisasi dapat dilihat dari target-target yang diharapkan oleh pelakunya. Misalnya, politisasi yang menargetkan untuk menduduki jabatan sektor publik. Hal ini karena asumsinya dengan menduduki posisi jabatan di sektor publik akan mampu mengontrol dan mempengaruhi kebijakan publik. Sebagaimana diyakini para politisi bahwa menempatkan orang-orangnya di birokrasi adalah mekanisme yang krusial dalam mengontrol pelayanan publik.

Hanya saja, pemimpin politik melakukan politisasi tidak hanya dengan menempatkan orangnya di birokrasi. Pemimpin politik mendorong para birokrat untuk menyamakan tujuan politiknya sesuai dengan nilai-nilai yang diperjuangkan. Politisasi birokrasi dilakukan dengan menghadirkan tujuan seorang pemimpin politik dimiliki dan menjadi tujuan dalam melakukan pelayanan publik.

Berikutnya ialah politisasi birokrasi dengan mengubah perilaku dan budaya dari para birokrat sesuai yang dikehendaki oleh pemimpin politik yang berkuasa. Perilaku dan budaya diubah karena birokrasi merupakan eksekutor kebijakan pemerintah. Seiring dengan adanya perspektif New Public Management (NPM), perilaku dan budaya birokrasi pun didorong untuk melakukan pelayanan publik layaknya berbisnis. Perilaku dan budaya yang berubah tentu lebih menghasilkan perubahan yang diinginkan sebagai tujuan dari politisasi birokrasi tersebut.

Kemudian, politisasi birokrasi lebih lanjut memanfaatkan struktural untuk mempengaruhi pelayanan publik. Hal ini dapat dilihat pada adanya "Chief of staff" di Kanada yang secara ringkas berupa praktek pegawai staf yang mesti menyokong pimpinannya meraih karir lebih baik. Sedangkan dalam kasus lain dapat berupa fenomena yang disebut "spin doctors" di Prancis. Politisasi birokrasi yang mana karir di kantor birokrasi dan kesepakatan politik tertentu akan lebih menentukan ketimbang kompetensi semata. Kecenderungan ini bisa pula ditemui pada sistem "cabinet" di Belgia.

Contoh lainnya di negara federal dan semi-federal, pemimpin politik yang berkuasa meletakkan pertarungan kebijakan untuk pelayanan publik di negara-negara bagian yang otonom. Hal ini menjadikan publik mampu mengontrol bekerjanya pelayanan publik secara langsung. Akhirnya, politisi bisa melakukan politisasi pelayanan publik dengan mengubah kebijakan.

Penyebab Politisasi Pelayanan Publik

Politisasi birokrasi terjadi karena adanya pandangan bahwa birokrasi makin penting bagi para politisi yang mana mereka menghabiskan waktu dan energi untuk melakukannya. Jika ini benar, maka pertanyaan berikutnya ialah mengapa para politisi masih melakukannya di tengah cibiran negatif dari masyarakat terhadap politisasi tersebut. Beberapa hal dapat disapaikan sebagai penyebab politisasi menurut B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004): Alasan yang paling jelas ialah politisi ingin mengontrol organisasi pemerintahannya dan memastikan kebijakannya bisa dilaksanakan oleh birokrasi. Namun, bagaimana jadinya apabila birokrasi yang berbasis pada jenjang karir masih dominan dan cenderung abai dengan mekanisme politik yang berjalan. Hal ini menjadi pertanyaan serius dan seiring waktu dorongan untuk mengontrol birokrasi makin menguat. Lalu, muncul peluang untuk mengontrol birokrasi seperti di Inggris dengan adanya "next steps" yang memberi kontrol secara langsung seorang perdana menteri terhadap birokrasi. Perubahan ini sejalan dengan perspektif manajerialis yang menginginkan birokrasi yang efektif dan deregulasi pemerintahan sehingga kontrol terhadap pelayanan publik menjadi lebih terbuka.

Permasalahan yang muncul kemudian adalah akuntabilitas dari kontrol yang dilakukan dalam politisasi terhadap birokrasi. Hal ini rentan terhadap penyalahgunaan dan bisa merugikan publik sehingga masyarakat menjadi skeptik terhadap kontrol yang dilakukan. Para politisi pun cenderung melakukan kontrol secara konvensional dan tidak membukanya ke publik.

Akuntabilitas kontrol dan politisasi yang selama ini terjadi dapat dibedakan dalam dua cara. Pertama, cara konvensional yang meletakkan tanggungjawab pada pemegang kekuasaan untuk semua keputusan baik langsung maupun tidak langsung. seorang perdana menteri bertanggung jawab terhadap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh menteri dan elemen-elemen birokrasi di dalamnya. Apabila ada pertanyaan dari parlemen, perdana menteri menjadi penanggung jawab atas kebijakan yang dikeluarkan. Hal ini dipandang konvensional karena perubahan kebijakan menjadi sulit dilaksanakan. Semua pihak, terutama birokrasi, akan menjadi tidak bergerak dan menunggu keluarnya kebijakan dari perdana menteri. Jangan sampai kemudian mengeluarkan kebijakan yang salah dan berujung pada kegaduhan politik yang ditanggung oleh pemimpin politik yang berkuasa.

Lebih lanjut, muncul cara kedua yang dipandang non-konvensional dengan mengutamakan dorongan perubahan dan responsivitas birokrasi pemerintahan yang diinginkan oleh publik. Seringkali mereka mendorong kontrol yang lebih cepat dan luas terhadap birokrasi pemerintahan. Sebagaimana di masa pemerintahan Thatcher yang mendorong perubahan birokrasi di Inggris. Tentu saja, tantangan terbesarnya ialah menghadirkan seorang yang berkualitas untuk melakukannya dengan dituntut mampu menguasai aspek teknis dan kemampuan politik yang mumpuni. Dengan kata lain, penyebab politisasi ialah sulitnya politisi dan atau publik dalam mengontrol jalannya birokrasi pemerintahan. Kendati kontrol yang dilakukan lebih sering dipandang negatif dan cenderung dilakukan secara konvensional.

Konsekuensi Politisasi Pelayanan Publik

Sebagaimana dapat dicatat sebelumnya, B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004) menyebutkan bahwa konsekuensi politisasi kerap diasumsikan bersifat negatif. Dalam kriteria administrasi, politisasi administrasi dipandang kurang efektif ketimbang netralitas birokrasi yang menjadi basis sistem merit birokrasi. Pada gilirannya, konsekuensi politik pun menjadi negatif karena pemerintahan kehilangan kepercayaan pada keadilan di dalam menjalankan institusi pemerintahan.

Konsekuensi penting dari politisasi ialah akuntabilitas birokrasi yang menjadi makin terbatas. Politisi menjadi rentan untuk melakukan upaya politisasi yang tidak akuntabel. Namun seiring pelaksanaan NPM, akuntabilitas menjadi lebih terstandar dan objektif dengan penilaian yang tepat. Di satu sisi, ini menjadi kesempatan politisi untuk makin mengontrol pelayanan pub-

lik yang dilakukan birokrasi secara optimal. Di sisi yang lain, hal ini menjadi ruang bagi politisi untuk pura-pura bertanggung jawab terhadap pelayanan publik. Padahal yang terjadi adalah akuntabilitas publik tanpa kontrol yang sebenarnya dari pemimpin politik yang berkuasa.

Politisasi Pelayanan Publik di Berbagai Negara

Bagian ini memaparkan tentang politisasi pelayanan publik di banyak negara, yaitu: Swedia, Jerman, Prancis, Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Selandia Baru, Belgia, Belanda, Spanyol, dan kasus yang terbaru di Yunani. Di tiap negara, ada kesamaan dan perbedaan atas politisasi birokrasi yang terjadi. Politisasi menjadi hal yang dinamis karena dapat menghasilkan kebaikan bagi masyarakat dan juga dipandang negatif karena akuntabilitasnya yang masih lemah.

Denmark

Politisasi birokrasi di Denmark bisa dikatakan sangat tidak terlihat. Hal ini pertama karena pelayan publiknya yang menjaga sistem merit birokrasi. Tidak ada indikasi politisasi yang muncul mulai dari rekrutmen, seleksi dan promosi di institusi birokrasi. Penunjukan oleh pemimpin politik yang berkuasa untuk menduduki jabatan birokrasi tidak begitu berubah dramatis. Mereka yang ditunjuk merupakan pejabat senior dan memiliki jenjang karir yang bagus. Kendati ada perubahan jangka waktu menjabat di struktural yang menjadi lebih singkat di tahun 1980-1990an daripada tahun 1920an. Tetapi perubahan itu kebanyakan tidak lepas dari otoritas hirarki yang melekat.

Kalau ada perubahan kebijakan dari pemimpin politik yang berkuasa, para pejabat birokrasi mengakomodasinya dengan memberi nasihat dan membantu tercapainya tujuan yang diinginkan. Meskipun hal ini masih dianggap sebagai kelemahan karena di satu sisi sebagai tugas kompetensi seorang birokrasi menyokong jalannya pemerintahan dan di sisi lainnya justru menyeret birokrasi yang secara tradisional membedakan aspek politik dengan administrasi. Birokrasi seharusnya hanya menjalankan tugas administrasi berbasis sistem merit yang diterapkan.

Pertanyaan yang mengemuka ialah bagaimana sebenarnya para pelayan publik di Denmark menempatkan diri mereka? Jawaban yang diungkap mengerucut pada daya tawar pelayan publik (*public service bargain*), yakni kemampuan seorang birokrat untuk melakukan relasi dinamis dengan politisi. Di Denmark, daya tawar para pelayan publik bergeser dari yang

bersifat schafferian menjadi bersifat hibrid atau campuran. Daya tawar schafferian adalah relasi politisi dengan birokrasi yang mana politisi memenangkan loyalitas dan kompetensi birokrasi tetapi mereka harus memberikan perlindungan dan kepercayaan serta menjaganya agar tidak disalahkan oleh publik. Tanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah menjadi tanggung jawab penuh dari pemimpin politik yang berkuasa. Sedangkan daya tawar hibrid atau campuran yang mulai terlihat dalam relasi politisi dan birokrasi di Denmark. Daya tawar ini ditandai dengan tidak diperbolehkannya politisasi birokrasi dan para pejabat birokrasi tidak masuk ke politik praktis. Namun, mereka mendapat insentif dengan melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan seperti peningkatan karir dan lebih prospektif di dalam pemerintahan. Tentu saja ini diiringi dengan para pelayan publik yang tidak kebal terhadap kritikan dari publik. Para birokrat pun bisa disalahkan publik atas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Pada titik ini, responsivitas pelayanan publik di Denmark lebih terlihat dan dirasakan oleh masyarakat. Kendatipun persoalan akuntabilitas para pelayan publik masih perlu dikawal secara serius. Lebih-lebih pada insentif yang mestinya diberikan secara sistematis atas responsivitas yang mereka lakukan. Apabila hal ini tidak menjadi upaya sistematis, akuntabilitasnya menjadi makin sulit untuk dapat dipertanggungjawabkan dan dikontrol secara publik.

Swedia

Di Swedia, politisasi birokrasi muncul dalam wajah yang mendua yakni politisasi yang dilakukan pemimpin politik dalam penunjukan para birokrat untuk menduduki jabatan-jabatan di institusi. Namun politisasi ini cenderung berlanjut karena para birokrat memainkan politiknya jauh ke dalam institusi birokrasi. Pola dari politisasi ini menyentuh sampai pada budaya organisasi dan tujuan yang saling dibagikan oleh para pelayan publik. Indikasi yang paling kuat adalah keanggotaan partai politik kendati keanggotaan ini bukan persyaratan yang diharuskan untuk birokrat non-partisan. Isu utamanya ialah kesamaan visi antara politisi dengan para pejabat birokrasi.

Elit politik di Swedia merekrut orang berdasarkan sistem merit birokrasi dan kesamaan politiknya untuk memastikan responsivitasnya pada elit tersebut. Selain kompetensi, individu-individu mengandalkan kemampuan politik untuk meniti karir di birokrasi. Termasuk apabila mereka berasal dari kelas menengah yang melihat politik dan publik sektor sebagai jalan karir yang atraktif. Makin banyak para pelayan publik yang juga menjadi anggota partai tertentu,

terutama partai politik yang sedang berkuasa. Tujuan untuk mendorong responsivitas birokrasi dalam melakukan pelayanan. Namun, kadang hal ini menyulitkan apakah seorang pelayan publik berada dalam posisinya karena sistem merit birokrasi atau pengaruh politiknya yang bekerja.

Pada satu sisi, responsivitas birokrasi dan komplain politisi mengenai sulitnya mengatur birokrasi adalah tantangan tersendiri di Swedia. Desain dan pengaturan pemerintah Swedia menjaga agar politik tidak menyetir pelayanan publik sebagaimana pengalaman historis Swedia masa lalu. Namun, ada kesepakatan bahwa sistem bisa bekerja karena relasi informal yang dibangun antara politik dan birokrasi. Karena itu, politisasi dipandang sebagai hal yang diperlukan dalam menginisiasi perubahan sistem pemerintahan dan derajat kontrol politik terhadap bekerjanya birokrasi. Politisasi birokrasi mentransformasi pelayanan publik dari yang otonom menjadi berada di bawah pemerintahan.

Di sisi sebaliknya justru melihat politisasi berada di atas sistem merit birokrasi seperti rekrutmen dan promosi yang dilakukan. Kemudian integritas birokrasi makin dipandang menurun sehingga legalitas dan proses pengambilan kebijakan dalam pelayanan publik menjadi rendah. Padahal kredibilitas dan legalitas merupakan nilai yang dianut secara tradisional dalam administrasi Swedia.

Kendati demikian, kecenderungan birokrasi di Swedia makin bergeser pada meningkatnya politisasi pelayanan publik. Buktinya dapat dilihat pada makin tersambungannya ideologi antara pejabat birokrasi dengan elit politik. Ini dapat berlanjut pada hasil seleksi di birokrasi yang mempertimbangkan kompetensi dan pengalaman yang dimiliki sekaligus pandangan politik mereka. Namun karena sifat kerentanannya, politisasi yang diperkenankan apabila bentuknya lebih diambil oleh para pelayan publik ketimbang didorong oleh para politisi.

Jerman

Politisasi di dalam institusi birokrasi di Jerman lebih mengemuka. Kebanyakan bisa dilihat pada birokrasi kementerian karena birokrat diletakkan pada situasi *de facto* menjalankan peran politik. Secara fungsional, pejabat birokrasi berhadapan dengan parlemen (partai politik) dan meluaskan pengaruhnya terhadap negara federal. Hal ini bertujuan agar suatu proses kebijakan dapat difasilitasi dengan baik oleh birokrasi. Sehingga para pejabat birokrasi sering didukung oleh relasi politik dan kolega dalam menjalankan fungsi yang diembannya.

Pada level individu, para birokrat memiliki relasi yang sangat dekat dengan partai politik. Bisa dikatakan, politisasi birokrasi menghadirkan relasi yang cukup harmonis antara politisi dan birokrat tetapi masih dengan memegang sistem karir di dalam birokrasi. Selama seperempat abad ke-21 ini, peningkatan politisasi yang terjadi dalam level yang tinggi pada institusi atau fungsi dari birokrasi. Praktek birokrasi dalam jangka panjang telah berubah dalam berhubungan dengan parlemen dan struktur masyarakat. Relasi yang terjadi mereformasi administrasi pemerintahan. Akibatnya sewaktu muncul gelombang NPM di seluruh dunia, praktek pelayanan publik di Jerman tidak begitu terpengaruh oleh perubahan tersebut.

Prancis

Sejak awal tahun 1980-an, pola interaksi antara administrasi dan politik di Prancis telah berubah. Relasi saling membagi kekuasaan antara politisi dengan pejabat birokrasi telah berubah menjadi strategi politisasi yang menghadirkan perbedaan antara fungsi politik dan administrasi. Strategi ini tidak untuk merusak sistem birokrasi yang bekerja karena budaya profesionalisme dan sistem karir tidak ditinggalkan. Hanya saja, politisasi ini bagi pejabat birokrasi menjadi alat untuk aktif berkomitmen pada advokasi kebijakan tertentu. Hal ini karena pertama mereka mesti bekerjasama dengan birokrat yang lain dan kadang bersaing dengan kekuatan politik lainnya agar suatu kebijakan dapat dikeluarkan.

Kedua, penguatan dalam pembuatan kebijakan telah menunjukkan kabinet pemerintah yang lebih kuat daripada birokrasi di bawahnya. Namun pola ini berubah di era 1980-an karena birokrasi menjalankan informasi yang cermat dalam menunjang kinerja mereka. Politisi melakukan upaya memisahkan antara politik dengan birokrasi yang menjalankan fungsi implementasi kebijakan. Di awal abad ke-21, fungsi birokrasi mulai aktif dalam merumuskan masalah, melakukan tindak-lanjut, dan implementasi kebijakan. Dikotomi ini secara lebih luas sering menghadirkan konflik antara keduanya. Tetapi di sisi itu pula, politisasi merupakan kombinasi strategi antara individu dan institusi yang merefleksikan tipe baru dari perubahan sistem politik kontemporer di negara tersebut.

Inggris

Awal dari pemerintahan periode kedua Perdana Menteri Blair menjadi hal yang menarik dalam menelaah politisasi birokrasi di Inggris. Debatnya berlangsung antara 1979-1997 sewaktu mempertimbangkan reformasi pelay-

anan publik. Hanya saja, dalam waktu singkat di tahun 1997 dapat dilihat adanya politisasi yang dibuktikan pada area: penunjukan orang-orang secara politik dan personal di sekitar Perdana Menteri, penguatan tim inti pemerintahan (disebut sebagai Number 10), pelayan publik memaparkan diri untuk ditunjuk, penerimaan tanggung jawab untuk kebijakan pemerintah, dan perubahan lokasi pembuatan kebijakan di Pemerintah Inggris.

Dalam beberapa komentar yang mengemukakan, politisasi berlanjut dalam menyeleksi komite dan menentukan subjek dari debat di parlemen. Kendati politisasi ini ternyata sangat kompleks karena dipandang sebagai respon tuntutan politisi ketika mereka mencoba menaikkan elektabilitas dengan mengikuti perubahan sosial dan politik untuk mengubah pelayanan publik di Inggris. Pada saat yang sama pula muncul dorongan untuk melindungi setinggi-tingginya kecerdasan, tidak memihak, seleksi dan promosi sesuai dengan sistem merit birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan publik di Inggris.

Amerika Serikat

Politisasi di Amerika Serikat mesti difahami dalam konteks yang lebih berbeda daripada politisasi di negara-negara lainnya. Pertama, sejarah turun-temurun birokrasi Amerika Serikat yang meyakni sektor publik seharusnya tersedia secara luas daripada dikontrol oleh birokrat karir. Dalam praktek sosio-ekonomis, ada dua partai politik di Amerika Serikat (Republik dan Demokrat) yang membuat mereka menjadi elit, tetapi mereka tidak menjadi kelompok tunggal yang mendominasi pemerintahan. Senantiasa ada perubahan siapa yang menduduki pemerintahan dari Pemilu ke Pemilu. Termasuk di birokrasi, ada kelompok yang secara personal dekat kepada Demokrat dan adapula yang dekat dengan Republik.

Kedua, penunjukkan secara politik ratusan individu pada jabatan tinggi di negara federal hampir selalu diterima oleh semua elemen pemerintahan. Terakhir, kuatnya tekanan politisasi muncul di masa Pemerintahan Bush yang melakukan privatisasi sebanyak mungkin pekerjaan-pekerjaan di negara federal. Ini secara serius akan membuka pintu kemungkinan bentuk politisasi. Ditambah lagi tuntutan terhadap kinerja manajemen organisasi federal yang bisa menjadi celah masuknya agenda politik melalui karir para birokrat. Mereka yang menduduki posisi penentu kriteria karir di birokrasi akan dapat mempengaruhi para birokrat karir sesuai kriteria politik tertentu. Hal ini menjadikan perilaku para pelayan publik dituntut lebih responsif daripada hanya sekedar bertanggung jawab terhadap pekerjaan masing-masing.

Oleh karenanya, politisasi di Amerika Serikat menjadi berbeda kendati secara umum pertanyaannya masih sama, yakni tentang bagaimana pemimpin politik dapat mengontrol birokrasi.

Kanada

Politisasi di Kanada ditandai dengan relasi politisi dengan birokrasi yang berkembang dari waktu ke waktu. Pada tahun 1970-an, moral birokrasi cenderung rendah dan hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakpuasan terhadap pelayanan publik di Kanada. Para birokrat pun mengeluhkan peran mereka, beban kerja dan kurangpercayaan pemimpin politik terhadap birokrasi apabila dibandingkan dengan kinerja sektor privat atau swasta.

Para birokrat karir berada dalam ketidakpastian terkait kebijakan publik yang dikeluarkan. Mereka sulit mengemukakan pendapat dan hanya menyetujuinya. Bahkan tidak memberi peringatan kepada perdana menteri atas kebijakan yang akan diputuskan. Para birokrat melihat politisi hanya butuh birokrat untuk mendukung semua dugaan dan kebijakan. Masukan dari birokrasi menjadi hal yang tidak begitu dibutuhkan dalam proses kebijakan.

Kendati sekarang, politisi mulai memperhatikan pentingnya masukan dari pihak lain. Mereka ingin birokrasi yang kompeten memberi masukan dan secara efisien menjalankan program pemerintahan. Untuk memastikannya, kabinet pemerintahan punya berbagai sumber yang menyajikan dan mendukung suatu pembuatan kebijakan. Sumber ini juga berasal dari birokrasi yang menyediakan saran dan informasi sehingga peran para birokrat makin luas dalam kontribusinya terhadap kebijakan pemerintah.

Selandia Baru

Dengan memisahkan apa yang terjadi di tahun 1980-an dan awal 1990-an, NPM di pemerintah Selandia baru berjalan dengan baik karena administrasi pemerintah setidaknya menjunjung nilai non-partisan, profesional, dan pelayanan publik. Namun, politisasi menjadi makin relevan setelah transformasi yang terjadi terutama dengan adanya logika pasar.

Sejak adanya NPM, politik pragmatis dan cara pembuatan kebijakan yang berbeda dari dekade sebelumnya. Untuk pertama kali, masyarakat menuntut birokrasi lebih berusaha memenuhi harapan melampaui wilayah politik sehingga pelayanan publik dituntut berubah menjadi responsif. Walaupun perubahan ini di birokrasi masih terlihat perlahan dibandingkan tuntutan yang meluas di masyarakat. Dikatakan atau tidak, masyarakat Selandia Baru menghadapi wajah politisasi yang belum begitu jelas.

Belgia

Belgia masih melakukan reformasi administrasi federal-nya dengan tujuan melucuti politik birokrasi berupa depolitisasi. Walaupun tergantung pada kemauan politik dari Perdana Menteri dan ideologi NPM. Tentu saja ada pihak oposisi yang menentang dengan beranggapan bahwa politisasi juga diperlukan. Sehingga reformasi birokrasi di Belgia memiliki 2 (dua) alternatif berikut:

Pertama, memberikan otonomi kepada pejabat tinggi di birokrasi untuk memilih, menunjuk, dan promosikan bawahan-bawahan mereka. Otonomi ini untuk memenuhi fungsi mereka sebagai manajer dan bertindak dalam kerangka birokrasinya sekaligus melindungi dari kontrol politik oleh kabinet. Proses seleksi dan promosi birokrat menjadi lebih dipercaya dengan konsultasi pada lembaga terpercaya. Pertimbangan kompetensi lebih diperhatikan dan mengabaikan kriteria politik tertentu.

Kedua, lebih lanjut adalah depolitisasi pada level personal melalui adanya sistem mandat untuk para birokrat. Sistem mandat berguna untuk memastikan birokrat dapat bekerja di dalam pemerintahan. Tentu saja hal ini lebih tergantung pada keinginan politik yang berkuasa dan menjadi hak yang melekat pada seorang perdana menteri. Kemudian bisa menimbulkan friksi antara politisi dengan para birokrat sebagai pemegang mandat dan oposisi politik. Penerapan NPM menambah persoalan baru di Belgia.

Sebagai tambahan, kemampuan kandidat politik yang dipilih oleh partai politik pun patut menjadi perhatian di Belgia. Politisi dituntut memiliki kemampuan politik dan kapabilitas administrasi yang baik. Pun, para calon pejabat birokrat yang ditunjuk harus mampu melewati rangkaian tes dengan sangat bagus sebelum menjabat. Ketika pemilihan untuk memegang mandat yang dilakukan oleh perdana menteri menjadi sangat subjektif, para birokrat karir akan merasa lebih aman di dalam sistem merit birokrasi. Mereka akan merasa aman dari tekanan partai dan kelompok politik ketimbang harus berkompetisi dengan kolega mereka.

Belanda

Masalah kontrol politik terhadap birokrasi mulai muncul di Belanda awal 1990-an sampai akhir dekade tersebut. Hal ini seiring dengan perubahan pemerintahan dan adanya tuntutan mengontrol birokrasi dalam tata kelola pemerintahan. Doktrin yang lama ialah perdana menteri bertanggung jawab penuh dan para birokrat menunjukkan loyalitas mereka. Di dalam situasi normal, yang muncul antara perdana menteri dan birokrat dengan parlemen dalam mengontrol kebijakan publik.

Akan tetapi sekarang, seiring berkembangnya aktor, organisasi, dan arena politik maka implementasi kebijakan membutuhkan informasi yang detail. Para birokrat dituntut lebih proaktif dan otonom dalam melaksanakan kebijakan. Sementara doktrin yang lama menuntut kesetiaan dan kepatuhan pada pemimpin yang berkuasa. Di sinilah pencarian terhadap kontrol politik dimulai. Di Belanda, para pemimpin politik sulit untuk mengontrol para pelayan publik. Hal ini karena latar belakang institusi dan budaya yang ada di birokrasi. Tetapi muncul inisiatif dari beberapa birokrat senior yang menawarkan adanya kemungkinan mengontrol pelayanan publik. Kendati meningkatnya kontrol ini menguatkan tanggung jawab kementerian, kontrol ini secara serius bisa menghadirkan keraguan di birokrasi yang ingin bekerja proaktif dan resiko mereka akan kehilangan otonomi.

Spanyol

Rekrutmen politik untuk jabatan-jabatan tinggi birokrasi menjadi cara yang bisa ditunjukkan oleh pemimpin politik di Spanyol dalam mengontrol mesin birokrasi. Terdapat 2 (dua) aspek penting yang ditemukan dalam perbandingan antara tahun 1982 (masa pemerintahan sosialis) dan 1996 (masa pemerintahan konservatif), yaitu: evolusi desain organisasi birokrasi dan pola rekrutmen individual.

Evolusi desain organisasi dapat dilihat trend yang mana terjadi penguatan kontrol terhadap birokrasi kementerian dan penunjukkan politik dari kandidat internal dan eksternal. Di dalam rezim Franco, kontrol birokrasi berada di tangan non-meritokrasi. Ketidak-adaannya partai politik menjadikan para pelayan publik menduduki jabatan berdasarkan pertimbangan politik dan hampir selalu menyingkirkan para pesaingnya. Pejabat birokrasi mengontrol perusahaan swasta dan parlemen. Sebagai kekuatan elit, mereka hampir sepenuhnya mengontrol sektor publik dan bisnis di Spanyol.

Tetapi seiring masa transisi antara 1975-1981, rezim otoritarian berganti dan terjadi perubahan radikal. Pemerintahan sosialis mengganti pejabat birokrasi dan secara informal merotasi birokrasi. Penunjukkan jabatan-jabatan birokrasi tidak selalu didasarkan pada identifikasi kepertaian. Pemerintah baik sosialis maupun konservatif menunjuk para teknokrat duduk dalam jabatan-jabatan birokrasi

Pola rekrutmen individual, seiring perubahan dari diktator ke demokrasi menunjukkan kasus sentralisasi dalam istilah geografi dalam penunjukan politik. Seperti di pemerintahan Madrid yang kuasi-federal sehingga menunjuk orang dari luar untuk duduk di birokrasi. Pola ini yang mempengaruhi rekrutmen kendati aspek kompetensi tetap diutamakan.

Yunani

Politisasi birokrasi di Yunani terjadi melalui dua prinsip: ketertarikan politik dan meritokrasi, dalam proses legislasi dan praktek birokrasinya. Namun, ada prinsip lain yaitu egalitarianisme. Maksudnya, kesamaan hasil dalam gaji atau otoritas jauh lebih penting daripada kesamaan peluang di dalam standar dan meritokrasi. Penerapan standar dan kualifikasi ini bertujuan untuk mencegah intervensi politik dalam penunjukkan seorang pejabat birokrasi.

Idealnya adalah warga negara mendapat kesempatan untuk menjadi pelayan publik. Hal ini ditambah dengan seharusnya prinsip otoritas terbuka bagi semua kandidat. Hanya saja, kecenderungan yang berkembang adalah klientelisme antar partai politik berada di belakang negosiasi dan kompromi untuk posisi jabatan tertentu. Pada gilirannya, politisasi di Yunani berbeda dengan negara lain karena kombinasi antara egalitarian dan praktek klientelistik yang masih mewarnai tata kelola pemerintahan.

Politisasi Birokrasi dan Pengalaman Empiris Indonesia

Pengalaman sejumlah negara memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi tidak mudah dihindari. Hanya kadarnya berbeda-beda. Di sejumlah negara intervensi rejim penguasa dan lembaga politik terhadap birokrasi sangat kuat, sehingga membuat tingkat kemandirian birokrasi berada pada titik rendah. Sementara itu, di sejumlah negara lainnya intervensi tersebut tergolong lemah, sehingga birokrasi dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa diganggu oleh kepentingan politik rejim penguasa. Dalam kondisi demikian, para birokrat memiliki posisi tawar politik yang relatif tinggi, karena tidak harus mengabdikan pada rejim penguasa. Rejim penguasa juga tidak bisa semena-mena karena fungsi politik dan fungsi administrasi pemerintahan dapat dipisahkan dengan jelas.

Satu hal patut dicatat adalah apabila intervensi politik itu dilakukan untuk meningkatkan profesionalisme, sehingga penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien, boleh jadi mampu menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas. Tetapi intervensi politik tersebut bisa menghadirkan ketegangan, bahkan konflik penyelenggaraan pemerintahan, apabila semata-mata hanya ditujukan untuk meraih, mengembangkan, dan mempertahankan kekuasaan. Karena dalam tujuan semacam ini, tolok ukur keberhasilan kinerja birokrasi lebih dibingkai oleh tujuan melestarikan kekuasaan rejim, dan mengabaikan kualitas pelayanan publik. Dengan kata lain, kebijakan dan program yang mereka canangkan lebih ditujukan untuk memperkuat

pengaruh rejim penguasa daripada untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Nuraini (2013) sedikitnya ada tiga karakteristik birokrasi ketika politisasi birokrasi berpapasan dengan demokrasi:

Pertama, ketika tingkat kemandirian birokrasi pada kategori rendah, dan demokrasi belum berkembang (tingkat kompetisi, transparansi, dan partisipasi rendah), maka birokrasi diletakkan sebagai instrumen rejim penguasa untuk memobilisasi dukungan politik. Dalam situasi demikian, birokrasi berkembang menjadi institusi yang mengabdikan pada kepentingan lembaga politik. Para birokrat juga memposisikan dirinya sebagai client rejim, dan bekerja dalam tradisi dengan bingkai clientelisme. Mereka tidak memiliki posisi tawar yang kuat terhadap kemauan politisi.

Kedua, ketika tingkat kemandirian birokrasi pada kategori sedang, dan demokratisasi dalam proses transisi, maka birokrasi lebih berkedudukan sebagai institusi yang menjembatani kepentingan rejim penguasa dan kepentingan publik. Birokrat lebih memposisikan diri sebagai broker, dan acapkali berusaha melepaskan diri dari tanggung jawab implementasi kebijakan publik.

Ketiga, pada saat tingkat kemandirian birokrasi cukup tinggi, dan demokrasi mulai mapan (kompetisi terbuka, transparansi dan partisipasi tergolong tinggi), maka birokrasi mampu memerankan diri sebagai partner. Dalam situasi demikian, birokrasi berusaha bekerja efektif dan efisien, serta berorientasi pada kualitas pelayanan publik. Birokrat kemudian menempatkan diri sebagai agen perubahan yang piawai melaksanakan kebijakan publik, sekaligus penyelenggara pemerintahan yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Lalu bagaimana pengalaman Indonesia? Selama 32 tahun rejim Orde Baru berkuasa, birokrasi di negeri ini ditempatkan sebagai instrumen rejim penguasa untuk mobilisasi dukungan politik. Ketika itu dibuat kebijakan monoloyalitas yang mewajibkan segenap birokrat (aparatus pemerintah) mendukung partai pemerintah. Bahkan ketika itu pemerintah Orde Baru menempatkan birokrasi sebagai salah satu pilar penting kekuasaan, di samping ABRI (militer dan polisi) dan Golongan Karya. Dalam setiap pemilihan umum, pegawai negeri dan keluarganya wajib memberikan suaranya kepada Golongan Karya. Pegawai negeri juga harus menjadi juru kampanye untuk kepentingan Golongan Karya. Ketika itu para birokrat (aparatus pemerintah) benar-benar mengabdikan pada kepentingan rejim penguasa, dan jauh dari orientasi pada kualitas pelayanan publik. Kinerja birokrasi juga lebih banyak diukur

dari segi loyalitas pada rejim daripada kualitas pelayanan yang diberikan kepada publik.

Setelah rejim Orde Baru tumbang, birokrasi berusaha diletakkan kembali sebagai institusi pelayanan publik, dan dijauhkan dari pelbagai bentuk intervensi politik. Usaha ini sejalan dengan ide *reinventing government*, sebuah cita-cita yang ingin meletakkan pelayanan publik sebagai orientasi utama dari birokrasi pemerintahan. Namun usaha tersebut ternyata tidak berjalan mulus. Menurut Nuraini (2013) beberapa kendalanya adalah sebagai berikut:

Pertama, di beberapa tempat birokrasi kita masih kental diwarnai oleh kultur *ambtenar*, ningrat, atau masih sering menempatkan publik sebagai obyek kekuasaan daripada subyek yang harus memperoleh pelayanan yang berkualitas. Seperti dikeluhkan sejumlah kalangan, di beberapa tempat birokrasi kita juga masih sering dilanda sindrom *bisnis jabatan*, dalam arti jabatan yang diperoleh bukan karena prestasi tetapi karena kedekatan dengan rejim penguasa. Implikasinya kemudian adalah mereka bukan hanya mengembangkan hubungan yang saling menghidupi (terutama untuk mengisiskan dan memperbesar logistik partai), tetapi juga memberi pelayanan yang diskriminatif.

Kedua, di beberapa tempat ditengarai terjadi politisasi birokrasi varian baru. Apabila pada jaman Orde Baru dahulu politisasi birokrasi dilakukan dengan menempatkan birokrasi sebagai pilar penting dalam menyangga kelestarian kekuasaan satu rejim saja (*monoloyalitas*), pada saat ini birokrasi kita diintervensi oleh kekuatan politik yang bervariasi. Sejumlah pengamat menengarai bahwa dalam tubuh birokrasi kita tumbuh "*multiloyalitas*", artinya loyalitas birokrat kita bervariasi mengikuti afiliasi politik rejim penguasa (tidak satu rejim). Penyelenggaraan pemerintahan kemudian banyak diwarnai oleh kepentingan pribadi daripada kepentingan institusi, karena itu mereka semakin sulit diharapkan mengembangkan pelayanan publik yang berkualitas.

Fenomena-Fenomena Politisasi Birokrasi

Dari hasil studi yang dilakukan oleh Nuraini (2013), terdapat paling tidak 6 (enam) fenomena politisasi birokrasi di Indonesia:

1. *Mempolitisir Fasilitas Negara*

Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Meskipun tentang netralitas birokrasi telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 dan nomor 12 tahun 1999 yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menyelenggara-

kan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak bertindak diskriminatif, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi bagi seorang calon kepala daerah yang incumbent, sangat sulit untuk mematumhinya. Karena dia berada pada posisi memiliki segalanya, jabatan, uang, dan kekuasaan. Seperti kata Lord Acton : power tend to corrupt. Siapapun yang memiliki kekuasaan cenderung korup.

Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya fasilitas negara yang turut dipakai pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedung- gedung) milik negara. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh birokrat- birokrat yang sedang menjalani proses politik (pemilu).

2. Mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Politisasi birokrasi melalui mobilisasi (pengerahan) PNS pada saat pilkada, berarti sekali lagi berbicara tentang netralitas birokrasi. Beberapa upaya untuk menetralkan birokrasi sebenarnya pernah dilakukan. Miftah Toha (2007: hlm 156-159) mengatakan bahwa netralitas birokrasi di era reformasi sudah banyak berkembang. Hal ini bermula ketika eksistensi organisasi KORPRI digugat oleh beberapa pihak, misalnya gugatan yang datang dari UI dan desakan untuk membubarkan KORPRI atau bersikap netral dalam setiap proses politik. Meskipun saat itu masih ada juga beda pendapat tentang keharusan pegawai negeri untuk netral dan tidak menjadi pengurus partai politik atau menganggap bahwa berpolitik itu adalah hak azasi setiap manusia. Pada kenyataannya, pendapat kedua yang masih dilestarikan. Sehingga kenetralan pegawai negeri dalam proses politik jauh panggang dari api. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat incumbent. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat.

3. Adanya Kompensasi Jabatan

Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Contoh yang paling baru adalah adanya koalisi dalam kabinet Indonesia untuk mendapatkan jatah kursi di kabinet. Jumlah kursi yang didapat sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh saat pemilihan legislatif, tetapi disertai juga dengan politik tawar menawar. Di daerah jabatan-jabatan strategis (sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh merit sistem (berdasar profesionalisme). Karena sebenarnya banyak birokrat yang profesional, tetapi kalah dengan birokrat lain yang punya dukungan dari partai-partai politik.

4. Mempolitisir Rekrutment Pegawai Negeri Baru

Selain kompensasi jabatan, deal-deal yang terjadi antara penguasa dan partai-partai koalisi adalah pemberian jatah pada saat pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan mengadakan rekrutmen pegawai negeri baru. Seperti diketahui, meskipun sudah banyak orang tahu bahwa menjadi pegawai negeri itu gajinya kecil, tetapi adanya rasa aman dan tenteram karena tiap bulan sudah pasti dapat gaji (kepastian) adalah salah satu faktor utama kenapa rakyat Indonesia masih sangat banyak yang bercita-cita menjadi pegawai negeri. Dan pembagian jatah itu jelas terlihat karena untuk menjadi pegawai negeri harus ada yang "membawa (baca: memberi rekomendasi)". Dan salah satu pihak yang bias "membawa" adalah (atas nama) partai-partai politik.

5. Adanya Komersialisasi Jabatan

Komersialisasi jabatan dalam praktek politisasi birokrasi bisa dijelaskan sebagai berikut :

Pertama, bahwa seorang birokrat di satu sisi, untuk memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan, pelatihan, dan kenaikan pangkat membutuhkan biaya yang cukup besar. Di sisi yang lain harus merogoh koceknya kembali untuk mendapatkan suatu posisi dalam jenjang karirnya. Oleh kare-

na itu, seorang birokrat harus melakukan komersialisasi jabatan untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama mengikuti pendidikan, pelatihan, dan mendapatkan jabatan baru. Dampak yang muncul adalah seorang birokrat bukannya berusaha mempraktikkan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dalam pendidikan dan pelatihan tetapi melakukan usaha politisasi untuk memperoleh perlindungan (pengamanan) atas posisi jabatannya agar tidak tergeser oleh pihak lain.

Kedua, pada umumnya seperti yang diketahui banyak orang bahwa motivasi para birokrat untuk mengikuti pendidikan dan latihan bukan untuk menguasai keahlian yang profesional tetapi hanya untuk memenuhi syarat formal guna memperoleh kenaikan pangkat dan jabatan. Politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara profesional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatannya.

6. Pencopotan Jabatan Karir (Sekretaris Daerah) karena alasan politis

Ketika jabatan-jabatan di tingkat daerah dipilih (promosi) bukan berdasarkan merit sistem tetapi karena politisasi birokrasi, maka yang terjadi adalah pencopotan (depromosi) pun juga karena proses politisasi birokrasi. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian dari Sjahrazad Masdar dalam disertasi berjudul "Intervensi Politisi Terhadap Birokrasi (Studi Tentang Pengaruh Politisi Terhadap Kebijakan Promosi dan Depromosi Birokrat Di Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo)", yang memperlihatkan fenomena umum bahwa proses pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah menunjukkan adanya pola relasi yang interventif. Begitupun dengan penggantian Sekda Kabupaten Puncak di Provinsi Papua, adalah dampak dari fenomena ini.

PENUTUP

Kesimpulan

Sebagai akhir, tulisan ini menggarisbawahi adanya kerentanan di dalam birokrasi yang hanya mempertimbangkan profesionalitas ketika berada di bawah tekanan politik. Semua negara yang diteliti menunjukkan adanya kemungkinan jatuh ke bawah standar politik.

Kita bisa melihat adanya paradoks dalam menjalankan tata pemerintahan apabila pemimpin politik berkeinginan hanya menguasai sektor publik sebagai pihak pemenang yang tidak memperhatikan pihak lain. Catatan yang kemudian diberikan bagi adanya praktek politisasi adalah politisi sulit mengontrol birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahannya. Sehingga politisasi didorong berlanjut untuk mengubah pelayanan publik menjadi lebih baik. Kendati di sisi yang lain, ada lingkaran perubahan yang rentan apabila tidak diantisipasi akan menjadi penyimpangan dan merusak sistem birokrasi.

Dengan demikian maka sisi positif dengan adanya politisasi pada sektor publik ialah ada ruang bagi politisi untuk mengontrol birokrasi yang sekarang cenderung otonom dan memiliki batas tersendiri dari tekanan politik. Prinsip New Public Management (NPM) mendorong adanya batas administrasi dan politik sehingga sektor publik dipandang harus otonom. Padahal perubahan dan tuntutan sosio-ekonomi politik di masyarakat makin berkembang dan menuntut birokrasi dapat dikendalikan untuk memenuhi kepentingan publik. Dengan kata lain, politisasi dipandang sebagai cara mengontrol birokrasi agar bekerja makin efektif dan efisien melaksanakan pelayanan publik dan implementasi kebijakan. Sedangkan pada sisi negatifnya, politisasi dipandang bermakna buruk karena akuntabilitasnya menjadi sulit untuk dilihat. Relasi antara politisi dengan pejabat birokrasi seringkali berada di bawah tangan dengan kompromi dan daya tawar masing-masing. Politisasi dikhawatirkan membawa birokrasi menjadi tidak mempertimbangkan sistem meritokrasi dan lebih mempertimbangkan kriteria politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2003. "The New Public Service: An Approach to Reform". *International Review of Public Administration* 8 (1).
- Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press, 2006.
- B. Guy Peters dan Jon Pierre, 2004, *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective, the Quest for Control*, Routledge, London.
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hughes, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction (Second Edition)*. New York: St. Martin Press.

- Keban, Yeremias T. 2004. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama). Yogyakarta: Gava Media.
- Ngadisah, dan Darmanto. Birokrasi Indonesia. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka, 2008.
- Nahumarury, Nuraini, Politisasi Hubungan Birokrasi dan Demokrasi, Jurnal Populis Volume 7 No.1 Maret 2013, ISSN 1907-9893
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. Reinventing Government (Mewirusahaakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha. Jakarta: PPM.
- Pasalong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.
- Ritzer, George (editor). 2005. Encyclopedia of Social Theory (Volume 2). Thousand Oaks, California: Sage Publication.
- Setiyono, Budi. Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi. Semarang: Penerbit Puskodak FISIP UNDIP, 2007.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. "Perkembangan Mutakhir Ilmu Administrasi Negara". Teori-teori Politik Dewasa Ini. Penyunting: Miriam Budiardjo dan Tri Nuke Pudjiasuti. Jakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah. 2007. Birokrasi & Politik di Indonesia. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah. 2009. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta: Kencana.
- Yudiatmaja, Wayu Eko, The New Public Service: Nalar Politik dalam Administrasi Negara http://www.academia.edu/4036525/The_New_Public_Service_Nalar_Politik_dalam_Administrasi_Negara.