

## BIROKRASI, KEKUASAAN DAN BISNIS

Hikmah Nuraini,

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Jenderal Soedirman

Email: [noer\\_in96@yahoo.com](mailto:noer_in96@yahoo.com)

### Abstrack

*Bureaucracy as an instrument of administrative processes in the process of policy implementation. Strategic existence in the governance process, making it a class of its own, so there are some assumptions that the bureaucracy can build their own interests. Bureaucracy always have their own interests. Although there are indeed some influential institutions around. However, its existence as a class of its own making for a more participatory in the policymaking process. Bureaucracy as the frontline in the implementation of governance required for professional and not co-opted by political interests so that he can show that the ideal posture in the public expected. Progress of a nation one of which is determined by the ability of the bureaucratic apparatus in carrying out its duties and functions, namely, as a public servant to the community in a professional and accountable. If the public can be served well by the bureaucratic apparatus, the apparatus itself bureaucracy was able to put the position and his position as a civil servant*

**Keywords :** Bureaucracy, Power and Policy

### PENDAHULUAN

Secara *cultural* birokrasi pemerintahan pada kenyataannya merupakan kelanjutan dan perpanjangan dari birokrasi penjajah zaman dahulu yang dibangun atas dasar orientasi kekuasaan, yang tujuannya adalah penindasan, pembodohan dan eksploitasi rakyat untuk kepentingan keberlangsungan kekuasaan yang ada. Sementara para birokratnya terkenal dengan orang-orang yang bermental priyayi. Para birokrat ini berusaha untuk memperoleh kekayaan dari kekuasaannya dan jika perlu dapat membayar atau membeli untuk memperoleh kekuasaan. Pada dasarnya birokrasi ada sebagai instrumen dari proses administratif dalam proses implementasi kebijakan. Keberadaannya yang strategis dalam proses pemerintahan, menjadikannya sebuah kelas tersendiri, sehingga terdapat beberapa asumsi bahwa birokrasi dapat membangun kepentingannya sendiri.

Selama ini birokrat yang ada kehidupannya tergantung pada kekuasaan yang dipegangnya, atas dasar ini pula mereka memperoleh pelayanan ataupun hak *privelage* dari rakyatnya. Hal ini menunjukkan bahwa

kekuasaan yang ada untuk mengatur dan menentukan segala aspek kehidupan masyarakat. Masyarakat harus membayar konsekuensi dari apa yang diperoleh dari kekuasaan jika tidak maka akan memperoleh kesulitan dalam mengembangkan kehidupannya.

Birokrasi di desain sebagai aparat publik yang diangkat oleh negara dan diasumsikan sebagai lembaga yang netral secara politik, dan tidak memiliki kekuasaan serta tanpa kepentingan. Terjadinya dikotomi antara administrasi dan politik di Amerika, menjadikan birokrat terbagi ke dalam dua kategori, yaitu: pertama, *careerist* adalah aparat publik yang memiliki masa kerja yang panjang. Sehingga dianggap memiliki netralitas politik dan diasumsikan sebagai birokrat sesungguhnya. Kedua *transients* adalah aparat publik yang hanya memiliki masa kerja yang pendek, atau sering disebut aparat politik yang diangkat, dan karenanya tidak dianggap birokrat. Birokrat dengan kategori *careerist*, sangat memiliki kepentingan untuk menjaga kelangsungan karirnya, dibandingkan dengan birokrat yang memiliki masa kerja yang pendek yaitu

kategori transient. Oleh karena itu, birokrat yang memiliki masa kerja panjang, lebih memiliki peluang untuk memainkan politik birokrasi, karena ia berorientasi pada kelangsungan karirnya dalam suatu institusi birokrasi, walaupun umumnya seringkali diasumsikan netral.

Karena adanya dikotomi antara administrasi dan politik, maka birokrasi dipandang netral secara politik karena hanya mengimplementasikan kebijakan publik. Birokrasi juga senantiasa memiliki orientasi yang bersifat administratif dan politis, sehingga kinerja administratif birokrasi berhubungan dengan kekuasaan politik yang dimilikinya (Farazman). Sehingga, efektivitas proses birokrasi dapat tercapai optimal bila kekuasaan politik yang dimilikinya seimbang dengan institusi lainnya diluar birokrasi. Oleh karena itu, dengan asas kedaulatan rakyat, maka akan semakin banyak lembaga-lembaga yang mengawasi birokrasi. Dan tentunya dengan demikian birokrasi senantiasa akan semakin memiliki sikap politis terhadap lembaga-lembaga lainnya.

Birokrasi dan politik bagai dua mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua institusi yang memiliki karakter yang berbeda, namun saling mengisi. Dua karakter yang berbeda antara ini memerikan sisi positif terkait dengan sinergi, namun disisi lain tidak dapat dipisahkan dengan aroma perselingkuhan (Rozi,2006). Ciri khas birokrasi adalah bentuk institusi yang berjanjang, rekrutmen berdasarkan keahlian, dan bersifat *impersonal*. Sedangkan politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebahagian besar warga untuk membawa masyarakat kearah kehidupan bersama yang harmonis (Budiarjo,2008).

Politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan Indonesia bagaikan kesatuan yang tidak terpisahkan. Hubungan ketiganya dapat dilacak dari sejarah awal pembentukan negara ini, dari masa kerajaan, zaman kolonial hingga setelah

kemerdekaan. Tarik menarik politik dan kekuasaan berpengaruh kuat terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi selama ini. Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini, pengaruh kuat pemerintah terhadap birokrasi membuat sulitnya mesin birokrasi member pelayanan publik yang profesional, rentan terhadap tarik-menarik kepentingan politik, korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan berbagai penyakit birokrasi lainnya.

Ini semua adalah awal berkembangnya bisnis kekuasaan yang akan mengatur kegiatan bisnis rakyatnya. Dari sinilah muncul hubungan antara birokrasi, kekuasaan dan kalangan bisnis, suatu hubungan yang saling menunjang dan menghidupi dan efeknya adalah munculnya berbagai praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Fenomena yang ada saat ini adalah banyaknya birokrat yang melakukan kegiatan tambahan dengan menciptakan bisnis kekuasaan didalamnya, baik itu yang berkaitan dengan peraturan perizinan maupun proyek-proyek pembangunan.

Birokrasi saat ini harusnya dapat berubah bukan lagi menjadi birokrasi kekuasaan tapi birokrasi untuk pelayanan kepada masyarakat. Loyalitas birokrat bukan pada kekuasaan tapi pada kesejahteraan rakyat dan etika sosial. Yang menjadi pokok masalah adalah bagaimana cara untuk memotong matarantai agar cinta segitiga politik, birokrasi dan bisnis menjadi dirinya sendiri?

## **METODE ANALISIS**

Metode yang digunakan dalam menganalisis permasalahan yang ada menggunakan studi literature. Yaitu menghimpun informasi yang relevan dengan topic atau masalah yang sedang diteliti. Informasi yang ada dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, hasil penelitian, jurnah ilmiah,

atau bahan lainnya dari sumber-sumber tertulis baik tercetak ataupun elektronik lain.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Birokrasi di Indonesia

Birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi suatu masyarakat. Semakin modern suatu masyarakat, dalam arti semakin demokratis dan semakin makmur ekonomi mereka, akan semakin banyak tuntutan baru. Berkembangnya jaringan birokrasi (*bureaucratization*) adalah upaya memenuhi tuntutan baru tersebut.

Kebanyakan orang menganggap bahwa konsep birokrasi sebagai administrasi yang tidak efisien dan rasional, mencakup aplikasi kriteria evaluatif dan spesifikasi sifat nilai-nilai tersebut (Albrow,1989). Konsep birokrasi cenderung dianggap sebagai suatu aspek ancaman terhadap demokrasi, apalagi konsep birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, konsep ini diamati secara serius karena mendiskusikan tentang pejabat-pejabat negara yang menjalankan tujuan-tujuan demokrasi. Perlu dipertanyakan apakah tindakan tergantung pada bagaimana nilai-nilai demokrasl Itu ditafsirkan dan mana diantara penafsiran itu yang dipandang salah. Friedrich dan Finer prihatin terhadap masalah kesesuaian praktek-praktek administrasi negara modem dengan nilai-nilai demokrasi, karena mereka percaya bahwa bukan kekuasaan yang dijalankan pejabat yang menimbulkan masalah tetapi cara menggunakan kekuasaan itulah yang menjadi masalahnya, untuk itu perlu dilihat bagaimana masing-masing karakteristik antara birokrasi dan demokrasi digunakan dalam usaha mendiagnosis dan menyembuhkan masalah yang terjadi.

Di Indonesia hubungan birokrasi dan politik telah melahirkan banyak studi, diantaranya, Karl D Jackson menilai bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* di mana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan

Pemerintahan. Richard Robinson dan King menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism*. Sementara Hans Dieter Evers melihat bahwa proses birokrasi di Indonesia berkembang model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Birokrasi ala Parkinson adalah pola dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran structural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala Orwel adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan Pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan. (Romli,2004)

Dengan demikian birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru sebaliknya inefisiensi, berbelit-belit dan banyak aturan formal yang tidak ditaati. Birokrasi di Indonesia ditandai pula dengan tingginya pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi dan menjadikan birokrasi semakin besar dan membesar. Birokrasi juga semakin mengendalikan dan mengontrol masyarakat dalam bidang politik, ekonomi dan sosial. Kondisi tersebut telah memunculkan budaya birokrasi patrimonial yaitu : (1) para pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi; (2) jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan; (3) para pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administrasi; dan (4) setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.

### 2. Birokrasi Pelayanan

Di Indonesia birokrasi pemerintah menjadi alat pembangunan yang utama. Sebagai alat utama pembangunan, birokrasi memiliki posisi dan peran yang sangat strategis karena menguasai berbagai aspek hajat hidup masyarakat. Birokrasi menguasai akses ke sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek, serta menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain. Birokrasi juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, termasuk evaluasi

kinerjanya. Adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat upaya menarik birokrasi pada area permainan politik. Birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak pemegang kekuasaan.

Adanya reformasi telah memunculkan angin segar dari pemerintah yang ingin mencoba meluruskan jalan masing-masing antara birokrasi dan politik. Netralitas birokrasi sebenarnya bukan pemikiran yang baru. Tema ini sudah menjadi pembicaraan lama di antara para ahli. Kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa netralitas birokrasi itu penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya mengubah "isi" dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kelompok birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memosisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen kelompok dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini, Marx menginginkan birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa. Sedangkan Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum (negara) dengan kelompok kepentingan khusus (pengusaha dan profesi). Birokrasi dalam hal ini, menurut Hegel, harus netral (Anshori, 2004). Sedangkan menurut Wilson, birokrasi sebagai lembaga pelaksana kebijakan politik, dalam kaitannya dengan netralitas birokrasi, berada di luar bagian politik. Sehingga permasalahan

birokrasi/administrasi hanya terkait dengan persoalan bisnis dan harus terlepas dari segala urusan politik (*the hurry and strife of politics*).

Kesadaran pentingnya netralitas birokrasi mencuat terus-menerus. BJ Habibie, Presiden saat itu, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999 (PP No.5 Tahun 1999), yang menekankan kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) dari partai politik. Aturan ini diperkuat dengan pengesahan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974. Intinya membolehkan PNS berafiliasi dengan partai, namun bila menjadi anggota partai tertentu, maka ia dilarang aktif dalam jabatannya di partai politik. Ketentuan yang sama juga berlaku bagi unsur militer (TNI) dan kepolisian (Polri).

Meski demikian wajah birokrasi di Indonesia sepertinya tidak pernah berubah dalam hal pelayanan terhadap publik. Dari dulu belum ada perubahan yang berarti. Birokrasi tetap diliputi berbagai praktik penyimpangan dan inefisiensi. Birokrasi dalam banyak hal masih menunjukkan "watak buruknya" seperti enggan terhadap perubahan (*status quo*), eksklusif, kaku, dan terlalu dominan. Indikator lain yang merefleksikan potret buruk birokrasi adalah tingginya biaya yang dibebankan untuk layanan publik baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*, seperti waktu tunggu yang lama, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati, atau *service style* yang tidak berperspektif pelanggan. Penyebab lainnya adalah rendahnya kompetensi birokrat yang disinyalir disebabkan oleh rendahnya kualitas rekrutmen dan rendahnya kualitas pembinaan kepegawaian serta dominannya kepentingan politis dalam kinerja birokrasi.

Reformasi 1998, secara nyata membawa iklim politik baru bagi Indonesia yaitu lahirnya sistem demokrasi liberal. Sistem politik baru ini memawa dampak terhadap kehidupan berpolitik dan sekaligus birokrasi di Indonesia. Jika diawal dikatakan bahwa, Birokrasi dan politik adalah dua stuktur yang

berbeda namun tidak terpisahkan. Birokrasi memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan birokrasi menggunakan banyak aktifitas-aktifitas, diantaranya usahausaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan

Tuntutan yang ada saat ini agar birokrasi pemerintah dapat efisien dan efektif serta berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat, maka solusi yang bijaksana adalah pegawai negeri dan pejabat tinggi harus dibayar secara profesional agar mereka tidak lagi mencari obyek.

### **KESIMPULAN**

Dari hasil analisis mengenai permasalahan dan tantangan birokrasi yang telah dijumpai di Indonesia maka untuk dapat mewujudkan birokrasi pemerintah yang efisien dan efektif serta berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat, maka hal yang dapat dilakukan adalah : 1) Adalah realita bahwa birokrasi melayani banyak kepentingan, untuk itu birokrasi harus kuat, keberadaannya sebagai suatu kelas tersendiri menjadikannya untuk lebih partisipatif dalam proses pembuatan kebijakan; 2) Membuat struktur jabatan yang sesuai kebutuhan dan efisien serta profesional untuk memotong banyaknya struktur jabatan yang sebenarnya tidak perlu tapi diadakan sehingga muncul birokrasi yang gemuk; 3). Memberikan penghargaan kepada pegawai dan pejabat pemerintah secara profesional.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Syafuan Rozi. 2006. Zaman Bergerak Reformasi di Rombak. Yogyakarta : PustakaPelajar .  
Miriam Budiardjo. 2008. Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi. Jakarta : PT Gramedia

Lili Romli. 2004. Masalah Reformasi Birokrasi. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawain BKN

Martin Albrow, 1996, "Birokrasi", Tiara Wacana, Yogyakarta

Miftah Thoha. (1991). Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II. Jakarta: Rajawali Press.

Miftah Thoha. 2008. Birokrasi di Era Reformasi. PT. Gramedia Pustaka. Jakarta