

**DILEMA INTERAKSI BIROKRASI DENGAN INSTITUSI POLITIK
FORMAL DALAM UPAYA REFORMASI BIROKRASI**¹ Khairurrisqo¹Universitas Jenderal Soedirman¹khairurrisqo@unsoed.ac.id

ABSTRACT

Interaction with formal political institutions puts bureaucracy in a dilemmatic position. On the one hand, bureaucracy involved in politics disrupts public services because of the tendency to take sides. On the other hand, the Bureaucratic Reform Policy is a decision made by actors from formal political institutions. This dilemma is experienced in Indonesia's Bureaucratic Reform Policy which faces internal and external resistance. The internal obstacle is a bureaucracy that is comfortable and unwilling to change while from the external is the interest of political actors who want to manipulate the bureaucracy. Therefore, formal political institutions need to improve their power resources in order to have strong bargaining power and the bureaucracy needs to strengthen its commitment to the principles of transparency and accountability in order to create a complementary relationship.

Keywords; Bureaucratic Reform Policy, Political Institutions, Bureaucracy, Transparency

A. PENDAHULUAN

Netralitas Birokrasi kembali menjadi perbincangan menjelang Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden tahun 2024. Interaksi dengan aktor politik yang tidak terhindarkan di satu sisi dan upaya reformasi birokrasi di sisi lain menjadi dilema yang menempatkan birokrasi dalam situasi serba salah dan berada di tengah-tengah (Sembiring, 2021). Birokrasi yang terlibat dalam ruang politik tentu berpotensi menimbulkan pembelahan politik sekaligus berpotensi mengganggu pelayanan publik karena keberpihakan dan kecenderungan pada kelompok politik tertentu (Choi, 2007).

Di sisi lain, reformasi birokrasi merupakan sebuah kebijakan politik yang diinisiasi dan diputuskan oleh aktor-aktor politik (Yudiatmaja, 2015). Situasi ini membuat birokrasi harus terlibat dalam interaksi dengan aktor-aktor politik formal pengambil kebijakan, dalam hal melakukan evaluasi, memberikan masukan sekaligus juga

memberikan umpan balik (*feedback*) dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi (Wibawa, 2005)

Contoh nyata interaksi aktor politik dan birokrasi adalah mayoritas menteri yang menduduki jabatan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi sejak tahun 1999 atau pasca Orde Baru, adalah kader partai politik. Data dalam tabel 1 berikut menunjukkan hanya 1 menteri non *ad-interim* yang bukan berlatar belakang kader partai politik

Tabel 1. Menteri PAN-RB pasca reformasi

No.	Nama Menteri	Periode	Latar Belakang
1	Freddy Numberi	1999-2000	Kader Parpol (PDI – Perjuangan)
2	Ryaas Rasyid	2000-2001	Kader Parpol (PPDK)
3	Marsilam Simanjuntak	2001-2001	Profesional/Aktivis
4	Feisal Tamin	2001-2004	Kader Parpol (PDI – Perjuangan)
5	Taufiq Effendi	2004-2009	Kader Parpol (Partai Demokrat)
6	EE Mangindaan	2009-2011	Kader Parpol (Partai Demokrat)
7	Azwar Abubakar	2011-2014	Kader Parpol (PAN)
8	Yuddy Chrisnandi	2014-2016	Kader Parpol (Golkar)
9	Asman Abnur	2016-2018	Kader Parpol (PAN)
10	Tjahjo Kumolo	2019-2022	Kader Parpol (PDI – Perjuangan)
11	Abdullah Azwar Anas	Petahana	Kader Parpol (PDI – Perjuangan)

(Sumber: Kementerian PAN-RB, 2023)

Upaya reformasi birokrasi oleh institusi politik formal (eksekutif-legislatif) sebenarnya merupakan upaya yang baik untuk menjadikan birokrasi yang “*world-class*” pada tahun 2030 (Oberman et al., 2012), memperbaiki Indeks Persepsi Korupsi (TI, 2019), dan meningkatkan Indeks Kemudahan Berbisnis (World Bank, 2019). Data menunjukkan Indonesia merupakan salah satu negara dengan aparatur birokrasi yang “*overdeveloped*”. Makna “*overdeveloped*” ini berkaitan dengan birokrasi Indonesia yang sangat besar dan tingkat inefisiensi yang tinggi (Turner et al., 2022). Data dari Ombudsman (2021) misalnya menyebut survei dari Political Economy dan Risk Consultancy (PERC) menempatkan Indonesia sebagai negara dengan birokrasi terburuk ke 2 di bawah Vietnam, Filipina, Thailand, Malaysia, Taiwan dan Korea Selatan. Data ini sejalan dengan Corruption Perception Index (CPI) Indonesia Tahun

2020 yang berada di angka 37 dan turun 3 poin dari tahun 2019 (Ombudsman NTB, 2021).

Namun menurut Turner (Turner et al., 2022) reformasi birokrasi merupakan tantangan yang besar di Indonesia karena faktor internal birokrasi yang menolak berbenah dan faktor eksternal adanya intervensi politik. Pembangunan sistem dan standar kerja birokrasi sering terhambat pada situasi di internal dan eksternal. Untuk situasi internal dihadapkan pada 2 tantangan yakni *Pertama*, budaya birokrasi. Maknanya dalam hal ini budaya memfungsikan birokrasi untuk meningkatkan daya saing ekonomi. Sementara dari sisi pelayanan berbasis pada timbal balik yang mengarah pada praktik korupsi (Zuhro, 2016) .

Hambatan kedua adalah kelompok birokrat sudah lama menjadi kelompok kepentingan ekonomi yang mengkonsolidasi pegawai untuk melanggengkan kepentingan masing-masing. Karena itu rentang organisasi yang panjang dan besar menjadi celah bagi praktik-praktik birokrasi yang jauh dari orientasi pelayanan publik. Akibatnya resistensi terhadap upaya rasionalisasi dan reformasi selalu muncul dari dalam karena tidak ingin ada perubahan dari *status quo* (Zuhro et al., 2007)

Sementara hambatan dari eksternal utamanya memang berasal dari partai politik dan aktor politik itu sendiri. Bagi para aktor politik ini, birokrasi dipandang sebagai sarana untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan dan bahkan dalam konteks pertarungan politik lokal, birokrasi cenderung menjadi mesin politik (Setiawan & Fauzi, 2019). Birokrasi yang seharusnya bekerja untuk melayani publik tanpa membedakan golongan kemudian menjadi cenderung berpihak pada kelompok atau aktor politik yang didukungnya (Idris, 2017)

Birokrasi dan institusi formal/politisi memiliki hubungan yang saling melengkapi dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Pada satu sisi, birokrasi diperlukan untuk mengarahkan kebijakan yang selaras dengan nilai-nilai profesionalisme, *'best practices'*, ekonomis, efisien, dan efektif. Birokrasi juga diperlukan untuk membentuk kebijakan berdasarkan prosedur yang terukur, memberikan pemahaman informasi terkait kebijakan dan menjadi pelaksana teknis kebijakan (Peters, 2010b)

Pada sisi lainnya, institusi formal/politisi berperan mengarahkan kebijakan sesuai dengan ideologi atau filosofi dari masyarakat yang memilihnya, membentuk

gagasan atau ide kebijakan, dan memastikan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan ekspektasi publik (Peters, 2010a) . Berdasarkan penjelasan di atas, Peters menjelaskan bahwa pada dasarnya birokrasi berperan sebagai kelompok yang membantu institusi formal menangani masalah pemerintahan, sedangkan institusi formal pada dasarnya berperan sebagai perwakilan rakyat untuk mengarahkan arah kebijakan sesuai dengan ekspektasi publik (Peters, 2011a).

Namun, hal yang kurang dipahami adalah terjadi interaksi politik yang rumit, konfliktual, dan kompromistis antara birokrasi dan institusi formal/politisi dalam proses pembentukan dan implementasi kebijakan publik (Carino, 2019). Interaksi antara birokrasi dengan institusi formal/ politisi tidak sesederhana yang dibayangkan oleh para penganut pandangan rasional yang melihat birokrasi hanya sebagai subordinat yang sepenuhnya mematuhi institusi formal/politisi. Sebaliknya, dalam menjalankan perannya, birokrasi dan institusi formal terlibat dalam interaksi politik dan tawar-menawar kepentingan dalam pembuatan atau implementasi kebijakan pemerintah (Peters, 2010a)

Birokrasi memiliki dua tujuan utama, yaitu: *Pertama*, tujuan formal atau melayani kepentingan publik. *Kedua*, tujuan informal untuk *survive* dan memperluas kepentingan organisasi, seperti memaksimalkan kekuasaan, anggaran dan staf (Peters, 2011a). Dalam hal ini, birokrasi sering memprioritaskan kepentingan organisasi atau tujuan informalnya daripada tujuan formalnya. Kedua tujuan ini pada dasarnya mirip dengan tujuan utama institusi formal/politisi yang ingin merepresentasikan masyarakat dan menjaga kekuasaannya (Wibowo & Giessen, 2015).

Untuk mencapai tujuannya tersebut, Birokrasi sebagai institusi administratif memiliki seperangkat sumber daya yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pembuatan atau implementasi kebijakan pemerintah, yaitu: Keahlian dan Informasi (*expertise and information*), ideologi administratif yang dianut (*administrative ideology*), kemampuan yang lebih cepat dan terstruktur dalam memutuskan sesuatu (*decision making power*), aliansi birokrasi dengan para pendukung yang berhubungan dengan kebijakan (*alliances*), keberadaan birokrasi yang selalu ada tanpa berganti-ganti (*permanent positions*), dan sifat apolitis yang memperkuat argumen-argumennya sebagai *expertise (a disregard for politics)* (Peters, 2010a)

Sedangkan bagi institusi politik formal/politisi untuk mencapai tujuannya mereka akan menggunakan sumber daya khas yang dimilikinya, yaitu: sumber daya legitimasi yang diperoleh dari konstitusi (*legitimacy*), sumber daya mandat publik (*public mandate*), sumber daya keuangan dan kuasa anggaran (*financial resources*), dan sumber daya rekrutmen dan manusia (*competent staffs*) (Giessen et al., 2016) .

Berbagai sumber daya ini digunakan masing-masing birokrasi dan institusi politik formal/politisi untuk saling mempengaruhi dalam pembuatan dan implementasi kebijakan publik (*bureaucratic and politician's plays*) (Nyadera & Islam, 2020). Masing-masing birokrasi dan institusi politik formal/politisi mengembangkan strateginya masing-masing. Pada satu sisi, birokrasi setidaknya mengembangkan tiga strategi, yaitu: penguasaan materi *planning*, *budgeting* dan menjadi *advisory bodies* dari setiap kebijakan. Penguasaan dari setiap wilayah ini menjadi kekuatan birokrasi untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang menguntungkan (Peters, 2011a).

Pada sisi lainnya, institusi politik formal/politisi memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya dengan mengembangkan strategi untuk membatasi pengaruh birokrasi dalam kebijakan. Institusi politik formal/politisi mengembangkan beberapa strategi sebagai berikut: membentuk lembaga anggaran khusus sendiri, membentuk badan-badan keorganisasian baru (*organization differentiation*), membentuk kelompok tersendiri yang dapat memberikan informasi dan melawan bias informasi birokrat (*counter staff*), mengarahkan birokrasi kepada *managerialism* daripada mengarahkan birokrat sebagai penasihat kebijakan publik, mengarahkan birokrasi kepada konsep *customer-driven government* yang membatasi hubungan birokrat dengan institusi politik, mengontrol staf-staf dalam birokrasi yang loyal terhadap institusi politik formal (*staff control*), memanfaatkan partai politik, pandangan masyarakat, dan memanfaatkan militer untuk mengontrol birokrat (Furlong, 1998).

Tulisan ini akan membahas interaksi politik atau biasa disebut relasi kekuasaan dan kepentingan (*power interplay*) antara birokrasi dan institusi politik formal (eksekutif dan legislatif) dalam upaya reformasi birokrasi di Indonesia. Secara lebih spesifik tulisan ini akan meninjau sumber daya dan strategi interaksi politik antara birokrasi dan institusi politik formal dalam kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. pembahasan mengenai interaksi politik tersebut bertujuan memberikan penjelasan dan alasan berbagai tantangan politik berkaitan dengan reformasi birokrasi di

Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan interaksi politik antara. Harapannya dengan menjelaskan sumber daya dan strategi dalam interaksi politik masing-masing pihak maka akan menghasilkan temuan tentang tantangan politik berkaitan dengan reformasi birokrasi di Indonesia.

B. METODE

Artikel ini akan menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendeskripsikan interaksi antara aktor politik dan birokrasi dalam upaya reformasi birokrasi di Indonesia. Melalui pendekatan kualitatif artikel ini juga akan menjelaskan sumber daya dan strategi dalam interaksi politik masing-masing pihak dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi. Selanjutnya, artikel ini juga akan menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberlanjutan proyek pemindahan IKN di tengah penolakan yang cukup keras dari masyarakat.

Artikel ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumentasi dengan pendekatan *content analysis* dari berbagai penelitian dan berita terkait kebijakan Reformasi Birokrasi dan studi tentang interaksi antara aktor-aktor politik dan Birokrasi di Indonesia. Analisis data dilakukan secara simultan yang meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi (Hamzah, 2021).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan reformasi birokrasi di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga fase utama, yaitu: fase perubahan sporadis (1998-2003), fase *targeted reforms* (2003-2010), dan fase reformasi birokrasi (2010-sekarang). Pada fase perubahan sporadis, perubahan hanya terfokus pada desentralisasi pemerintahan dan reformasi birokrasi belum banyak terjadi (Rizki & Turner, 2023). Turner menjelaskan bahwa birokrasi yang penuh dengan patronase sebagaimana masa Orde Baru masih hidup dan kuat. Hal ini ia jelaskan dalam kalimat "*Structural rigidity prevailed as public servants at all levels continued to operate familiar processes.*" Pada masa *targeted reforms*, sejumlah reformasi dilakukan atas dorongan internasional (terutama oleh *International Financial Institutions* (IFI)) dan dorongan masyarakat untuk menumpas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di birokrasi. Reformasi berfokus pada wilayah Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (Turner et al., 2022).

Pada tahun 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perpres 81/2010 yang menjadi dasar visi besar reformasi birokrasi di Indonesia. Beberapa visi dari reformasi birokrasi adalah (Meiwanda, 2017):

1. Pelayanan publik yang tepat dengan alokasi personel yang rasional;
2. Menerapkan pengukuran terhadap prosedur kerja dan hasilnya sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik;
3. Revolusi budaya untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang kompeten, netral secara politik, profesional, berkinerja tinggi, dan dijiwai prinsip-prinsip integritas;
4. Revisi peraturan perundang-undangan untuk membuat tertib sistem yang akan berkontribusi pada peningkatan efisiensi dan efektivitas organisasi;
5. Upaya yang lebih besar untuk memberantas praktik-praktik yang melemahkan KKN;
6. Serta peningkatan kapasitas dan akuntabilitas pelayanan publik;

Segala visi ini menjadi tanggung jawab Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB). Lebih lanjut, Wakil Presiden bahkan turun langsung menjadi dewan pengarah Kemenpan RB untuk menggerakkan reformasi birokrasi

Namun, terdapat rintangan yang cukup besar untuk menjalankan visi tersebut. *Pertama*, masalah SDM menyangkut tidak seimbangnya kuantitas, kualitas dan kesesuaian dalam alokasi pegawai negeri. *Kedua*, rendahnya produktivitas, inefisiensi, dan tidak efektifnya pelayanan publik. *Ketiga*, lemahnya orientasi pada hasil (*outcome*) dan komitmen untuk melayani warga negara (*public services*). *Keempat*, perkembangan birokrasi di bawah Presiden Soeharto telah meninggalkan warisan organisasi dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawab yang tumpang tindih. *Kelima*, tumpang tindih juga menjadi ciri ribuan peraturan perundang-undangan yang diacu oleh PNS dalam menjalankan tugasnya. *Terakhir*, praktik korupsi masih merajalela dan terus berdampak buruk pada kinerja pelayanan publik (Setyasih, 2023)

Pada tahun 2014, Presiden Joko Widodo melanjutkan perjalanan reformasi birokrasi dengan kebijakan Kemenpan RB untuk mengeluarkan Peraturan Menteri No. 11 Tahun 2015. Peraturan tersebut berfokus pada peningkatan pemerintahan yang

bersih, akuntabel, dan berkinerja tinggi; pemerintahan yang efisien dan efektif; dan kualitas pelayanan publik yang lebih baik. Lebih lanjut, Jokowi bersama Kemenpan-RB memperjuangkan pengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini diharapkan dapat mendorong birokrasi mengadaptasi sistem berbasis prestasi (*merit-based system*) alih-alih sistem yang dibangun di atas senioritas (Zuhro, 2016).

Namun, ada penentangan keras terhadap Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dari para birokrat dan pejabat tinggi negara. Pertentangan ini menyebabkan undang-undang tersebut tertunda selama 3 tahun. Selanjutnya walaupun komitmen Presiden terhadap reformasi birokrasi di semua badan pemerintah pusat dan daerah sangat kuat, namun reformasi birokrasi yang berjalan cenderung lambat (Risal et al., 2022).

Lambatnya reformasi birokrasi ini sangat berkaitan dengan model *patronage-old public administration* yang telah mengakar semenjak masa Orde Baru. Model ini disebut dengan "mentalitas silo" atas mandat yang tumpang tindih, kelambatan dalam pengambilan keputusan, penghindaran risiko, terlalu fokus pada aspek legalistik peraturan yang ada daripada aspek pemecahan masalah, dan rekrutmen yang didasarkan preferensi personal daripada kompetensi. "Budaya birokrasi" yang mengakar ini menyebabkan birokrasi di Indonesia enggan untuk berubah di semua tingkatan pemerintahan karena sudah menikmati kenyamanan yang ada pada sistem yang telah berjalan lama (Aspinall, 2013).

Pemahaman tentang "budaya birokrasi" yang mengakar ini selaras dengan salah satu konsep sumber daya birokrasi, yaitu *administrative ideology*. Peters (2002, p. 222) menjelaskan pada dasarnya birokrasi "...interested in the preservation of the existing policies of the agency." Hal ini menyebabkan tumbuhnya *administrative ideology* yang mengakar menjadi salah satu faktor tantangan reformasi birokrasi (Peters, 2011b).

Berbagai strategi dilakukan oleh institusi politik formal dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 dan Undang Nomor 5 Tahun 2014 untuk mengentaskan masalah "budaya birokrasi" yang mengakar tersebut. Misalnya, berbagai usaha untuk membatasi jumlah dan meningkatkan kualitas pelayan publik melalui berbagai aturan pegawai negeri sipil (penundaan rekrutmen, realokasi dan

redistribusi pegawai, sistem komputer dalam tes pegawai, sistem promosi pegawai, dan sistem tunjangan kinerja), restrukturisasi empat kementerian, dan pembubaran beberapa badan negara (Zuhro, 2016).

Dari berbagai arah kebijakan tersebut, institusi politik formal mengarahkan “budaya birokrasi lama” kepada “budaya birokrasi baru.” Dalam hal ini budaya birokrasi yang baru adalah budaya birokrasi yang didasarkan pada campuran nilai-nilai *New Public Management* (konsep birokrasi yang berfokus pada aspek efisiensi dan konsep *managerialism* dan/atau *customer-driven government*) dan nilai-nilai *New Public Services* (konsep birokrasi yang berfokus pada pelayanan publik). Harapannya adalah birokrasi dapat beradaptasi dengan perkembangan masyarakat di satu sisi dan di sisi lain menyelesaikan masalah tidak hanya dalam proses strukturalnya namun juga fungsional (Munandar, 2020)

Presiden Jokowi mengembangkan strategi *counter staff* dengan mendorong terbitnya Indeks Reformasi Birokrasi melalui Kemenpan RB yang mencoba mengukur hasil reformasi (mengikuti kerangka penilaian yang digunakan oleh negara-negara Eropa) untuk mengatasi bias informasi kinerja yang diterima dari birokrat. Berdasarkan, indeks tersebut, terdapat tren positif reformasi birokrasi pada masa kepresidenan Jokowi. Sekalipun begitu, Turner berpendapat bahwa tren positif tersebut belum tentu merepresentasikan hasil reformasi birokrasi di lapangan (Turner et al., 2022) (Rahman & Risal, 2022)

Contoh lainnya adalah ketika penentangan keras terhadap Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara para birokrat dan pejabat tinggi negara. Beberapa isu yang diangkat adalah rencana pegawai honorer K-2 yang diakomodasi dalam perekrutan CPNS, isu Komite Aparatur Sipil Negara (KASN), dan isu manajemen ASN. Berbagai aturan tersebut dipandang birokrat tidak menguntungkan posisinya (Alynudin & Rawinarno, 2018). Dengan begitu, Beberapa aparatur sipil negara memanfaatkan keahliannya (*expertise*) dalam menginterpretasikan berbagai aturan-aturan tersebut untuk mendorong revisi Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjadi kebijakan yang lebih menguntungkan terhadap kepentingan mereka. Birokrasi memandang Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa perubahan cepat birokrasi sebagai “... *are threatening and will arouse opposition among public servants at all levels* ” (Turner et al., 2022)

Dari sisi institusi politik formal, sebenarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memiliki beberapa aspek strategi institusi politik formal untuk melakukan *control staff*. Hal ini sebagaimana penelitian yang menjelaskan bahwa terhadap Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden melalui Kemenpan RB untuk mengontrol ASN (Alymudin & Rawirarno, 2018, p. 179). Misalnya, adanya larangan aparatur sipil negara untuk mengkritik pemerintahan, penguatan ideologi Pancasila, dan peningkatan loyalitas aparatur sipil negara kepada institusi politik formal (Alymudin & Rawirarno, 2018)

Berkaitan dengan pengaruh politiknya, birokrasi juga dapat mengembangkan strategi aliansi (*alliance*) atau hubungan patronase dengan politisi untuk melemahkan agenda reformasi birokrasi. Dalam hal ini, birokrat dapat menjadi tidak netral dalam aktivitas politik. Misalnya, pelaksanaan Pilkada 2015 di Kabupaten Soppeng dimana beberapa oknum ASN dianggap terlibat langsung memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung dan mengakibatkan terjadi mutasi besar-besaran serta pelantikan 131 pejabat baru dilingkungan pemerintahan Kabupaten Soppeng (Firman, 2017) . Contoh lainnya, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Sofian Effendi mengatakan bahwa praktik transaksional alias jual beli jabatan di kementerian dan lembaga juga terjadi pada tingkat jabatan dan pimpinan tinggi, sebagaimana kasus jual beli jabatan di Kementerian Agama yang turut menangkap Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan Romahurmuziy (Septiani, 2023). Dengan begitu, sangat mungkin birokrat membentuk aliansi atau hubungan patronase dengan politisi-politisi yang dapat mendukung kepentingan mereka dalam revisi Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Ningtyas, 2021).

Berdasarkan analisis di atas, terlihat bahwa masing-masing birokrasi dan institusi politik formal menggunakan sumber daya dan mengembangkan strategi dalam relasi kekuasaan dan kepentingan (*power interplay*) yang saling bertentangan. Masing-masing pihak menggunakan sumber daya dan strategi yang dimilikinya untuk mendorong agenda kepentingannya masing-masing dalam kebijakan reformasi birokrasi secara berlawanan. Dengan begitu, interaksi politik dengan kepentingan yang bertentangan inilah yang membuat sulitnya reformasi birokrasi di Indonesia.

Hal tersebut berdampak pada hasil interaksi politik yang selaras dengan salah

satu konsep kuadran interaksi politik birokrasi dan institusi politik formal yang dikembangkan Svava (Svava, 2001), yaitu hubungan *stalemate*. Hubungan ini ditandai dengan pengaruh institusi politik yang lemah terhadap birokrasi dan birokrasi memiliki komitmen yang lemah terhadap transparansi dan akuntabilitas. Padahal, seharusnya reformasi birokrasi diarahkan pada interaksi yang bersifat *complementary*, yaitu hubungan yang memberikan institusi politik formal kontrol yang kuat terhadap birokrasi dan birokrasi memiliki komitmen yang kuat terhadap transparansi dan akuntabilitas.

Selain itu, interaksi politik tersebut juga tidak boleh memberikan kekuatan berlebih ke lembaga politik formal (*political domination*) atau independensi yang terlalu kuat ke birokrasi (*bureaucratic autonomy*) (Bratakusumah, 2017) Berikut kuadran interaksi politik birokrasi dan institusi politik formal yang dikembangkan Svava:

Tabel 2. Kuadran Interaksi Politik Birokrasi dan Institusi Politik Formal
Tingkat Kontrol Institusi Politik Formal

		<i>High</i>	<i>Low</i>
Tingkat Kebebasan Birokrasi	<i>Low</i>	<p><i>Political Dominance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Institusi politik yang terlalu kuat 	<p><i>Stalemate</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengaruh institusi politik yang lemah terhadap birokrasi • Birokrasi memiliki komitmen yang lemah terhadap transparansi dan akuntabilitas
	<i>High</i>	<p><i>Complementary</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Institusi politik formal kontrol yang kuat terhadap birokrasi • Birokrasi memiliki komitmen yang kuat terhadap transparansi dan akuntabilitas 	<p><i>Bureaucratic Autonomy</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Independensi birokrasi yang terlalu kuat

(Sumber: (Svava, 2001))

D. SIMPULAN

Berdasarkan perspektif interaksi politik, makalah ini memperlihatkan bahwa kepentingan yang bertentangan antara birokrasi dan institusi politik formal menyebabkan terhambatnya proses kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. Pada satu sisi, birokrasi berkepentingan untuk menjaga budaya lama, sedangkan institusi politik menginginkan birokrasi dengan tradisi baru.

Masing-masing pihak mengembangkan strategi untuk saling mempengaruhi dalam implementasi kebijakan reformasi di Indonesia. Pada satu sisi, birokrasi memanfaatkan kemampuan informasi, keahlian, dan aliansi/patronasinya untuk menghambat reformasi birokrasi. Pada sisi lainnya, institusi politik formal berusaha mengembangkan kerangka implementasi reformasi birokrasi dalam penerbitan aturan, kontrol terhadap aparatur sipil negara, dan penilaian implementasi reformasi birokrasi.

Penulis berpandangan bahwa pihak institusi politik formal perlu mengembangkan sumber daya kekuasaannya agar memiliki daya tawar-menawar yang kuat dan pihak birokrasi perlu mengembangkan komitmen yang kuat terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas agar tercipta hubungan *complementary*. Hal-hal yang dapat dilakukan misalnya, institusi politik formal menggalang dukungan yang kuat dari partai politik dan masyarakat, serta meningkatkan kemampuan informasi dan analisa dalam merumuskan dan mempersuasi pentingnya reformasi birokrasi. Selain itu, birokrasi perlu menerapkan komitmen yang lebih kuat terhadap transparansi dan akuntabilitas dengan menjadi lebih netral dalam kehidupan politik dan menerima *administrative ideology* yang selaras dengan semangat reformasi birokrasi.

Namun demikian, penulis berpandangan bahwa tawar-menawar kepentingan antara kedua belah pihak pasti terjadi. Oleh karena itu, sikap akomodatif tetap dibutuhkan. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa perubahan birokrasi Indonesia pasti membutuhkan waktu yang cukup lama karena luas dan besarnya birokrasi di Indonesia (38 Provinsi dan 570 kabupaten/kota) dan budaya birokrasi yang telah mengakar sejak lama.

DAFTAR PUSTAKA

- Alynudin, S., & Rawinarno, T. (2018). KAJIAN REVISI UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA. *JOURNAL OF GOVERNMENT (Kajian Manajemen Pemerintahan Dan Otonomi Daerah)*, 3(2), 168–182.
- Aspinall, E. (2013). A nation in fragments: Patronage and neoliberalism in contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies*, 45(1), 27–54.
- Bratakusumah, D. S. (2017). Complementary Model In Interaction Between Political Officials And Bureaucrats In Indonesia. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, 1(2), 125–132.
- Carino, L. V. (2019). Regime changes, the bureaucracy, and political development. In *Handbook of comparative and development public administration* (pp. 1053–1064). Routledge.
- Choi, N. (2007). Local elections and democracy in Indonesia: the Riau Archipelago. *Journal of Contemporary Asia*, 37(3), 326–345.
- Firman, F. (2017). Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pengaruh Pilkada Langsung. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 3(2), 88–105.
- Furlong, S. R. (1998). Political influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 39–65.
- Giessen, L., Burns, S., Sahide, M. A. K., & Wibowo, A. (2016). From governance to government: The strengthened role of state bureaucracies in forest and agricultural certification. *Policy and Society*, 35(1), 71–89.
- Hamzah, D. A. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif Rekonstruksi Pemikiran Dasar serta Contoh Penerapan Pada Ilmu Pendidikan, Sosial & Humaniora*. CV Literasi Nusantara Abadi.
- Idris, A. (2017). Bingkai Reformasi Birokrasi Indonesia. *Jurnal Paradigma (Jp)*, 2(3), 352–357.
- Meiwanda, G. (2017). Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat. *WEDANA: Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, 3(1), 331–336.
- Munandar, A. (2020). Manajemen Strategik dan Mutu Pendidikan Islam. *NUR EL-ISLAM: Jurnal Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 6(2), 73–97.
- Ningtyas, V. A. A. (2021). Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Antara Hak Politik dan Kewajiban Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Binamulia Hukum*, 10(1), 15–30.

- Nyadera, I. N., & Islam, M. N. (2020). *Link between administration, politics, and bureaucracy*. MD NAZMUL ISLAM.
- Peters, B. G. (2010a). Bureaucracy and the State. *Handbook of European Societies: Social Transformations in the 21st Century*, 39–57.
- Peters, B. G. (2010b). Still the century of bureaucracy? the roles of public servants. In *Public management in the postmodern era*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2011a). Bureaucracy and democracy: Towards result-based legitimacy? In *Administrative reforms and democratic governance* (pp. 109–120). Routledge.
- Peters, B. G. (2011b). Bureaucracy and democracy: Towards result-based legitimacy? In *Administrative reforms and democratic governance* (pp. 109–120). Routledge.
- Rahman, A., & Risal, M. (2022). Bureaucracy Reform And Implementation Of Good Government And Implications On Employee Performance And Service Quality (Study at the Regional Revenue and Finance Office of Palopo City). *Jurnal Mantik*, 6(1), 271–275.
- Risal, S., Bajari, A. H., & Hergianasari, P. (2022). Sumber Daya Alam dalam Pusaran Pilkada Serentak. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(02), 135–148.
- Rizki, A., & Turner, M. (2023). How do public sector auditors perceive the concept and practice of auditor Independence? Evidence from Indonesia. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(2), 199–216.
- Sembiring, W. M. (2021). Birokrasi Dan Kekuasaan Politik Lokal: Politisasi Birokrasi Atau Birokrasi Berpolitik? *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8(1), 295–299.
- Septiani, E. (2023). Analisis Terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN Dalam Pemilu. *Ebisma (Economics, Business, Management, & Accounting Journal)*, 3(1), 23–36.
- Setiawan, A., & Fauzi, E. A. (2019). Etika kepemimpinan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. *Jurnal Pemerintahan Dan Kebijakan (JPK)*, 1(1), 1–12.
- Setyasih, E. T. (2023). Reformasi Birokrasi Dan Tantangan Implementasi Good Governance di Indonesia. *Jurnal Kelola: Jurnal Ilmu Sosial*, 6(1), 48–62.
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183.
- Turner, M., Prasojo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, 43(2), 333–351.
- Wibawa, S. (2005). Reformasi administrasi: bunga rampai pemikiran administrasi negara/publik. (No Title).

- Wibowo, A., & Giessen, L. (2015). Absolute and relative power gains among state agencies in forest-related land use politics: The Ministry of Forestry and its competitors in the REDD+ Programme and the One Map Policy in Indonesia. *Land Use Policy*, 49, 131–141.
- Yudiatmaja, W. E. (2015). Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 3(1), 10–28.
- Zuhro, R. S. (2016). Reformasi Birokrasi Lokal Melalui Pelayanan Terpadu. *Jurnal Penelitian Politik*, 5(1), 31–45.
- Zuhro, R. S., Juoro, U., & Chaniago, A. (2007). Profesionalitas dan netralitas birokrasi: Menuju daya saing ekonomi daerah: Studi di empat provinsi. (*No Title*).