

# BIROKRASI DAN POLITIK : PROBLEMATIKA DALAM KENISCAYAAN ADMINISTRASI PUBLIK

Budi Prayitno

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,  
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055, email: budi\_cun2@yahoo.com

## Bureaucracy and Politics : The Problems of Public Administration Necessity

*Local elections in Indonesia have brought immediate changes to the political conditions. Direct Democracy that was expected to bring maturity instead falls apart at the implementation level. Political practice that is driven by money to win particular contestant in turn bring negative effect on bureaucracy that eventually not value-free and filled by political interests. Bureaucracy positions which ought to be neutral nowadays become partitioned off into various attractions of politics. Political party that play vital role as the main gate to construct political maturity of society also experienced failure, although political parties play a vital role to improve governance.*

**Keywords** : bureaucracy, political parties, politics

### A. PENDAHULUAN

Reformasi bidang politik yang terus berlangsung dalam kurun waktu 13 tahun terakhir membawa perubahan cukup besar dalam sistem politik dan pemerintahan di Indonesia, terutama pascaamandemen UUD 1945. Perubahan yang dilandasi dengan semangat berbagi kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintaah daerah itu kemudian diwujudkan dengan azas desentralisasi. Pada mulanya azas desentralisasi dipayungi dengan UU No. 22 tahun 1999. Namun seiring dengan tuntutan penguatan demokrasi lokal, selanjutnya dilakukan perubahan terhadap UU No. 22 tahun 1999 dan diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Penguatan demokrasi lokal itu diwujudkan dengan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Walikota) yang dipilih dalam satu paket secara langsung oleh masyarakat. Kencangnya euforia demokrasi langsung yang terangkum dalam perubahan ini memang bagus di tataran konseptual dan ideal. Namun tidak demikian di level implementasi. Ideal demokrasi langsung yang diharapkan berjalan mulus itu justru porak poranda di level implementasi. Masyarakat yang belum melek secara politik, rendahnya tingkat ekonomi, tingkat pendidikan serta

belum melembaganya peran parpol dianggap menjadi sumber kekacauan proses demokrasi langsung tersebut.

Pilkada langsung yang diharapkan menjadi sarana pendidikan politik justru sering membawa sejumlah masalah. Konflik horizontal dengan bumbu sentimen agama, suku dan bendera partai; ketidakpuasan/gugatan peserta atas hasil akhir pilkada langsung; pembakaran kantor KPU ataupun politik uang (*money politic*) merupakan beberapa contoh kasus yang akhir-akhir ini kita lihat dan baca di media massa. Mahalnya biaya Pilkada langsung juga sering menuai kritik. Kontestasi politik untuk memilih pemimpin selama 5 tahun masa jabatan itu menyedot anggaran hingga ratusan miliar dan dibiayai menggunakan pos APBD. Inipun kadangkala tidak diikuti dengan angka partisipasi politik yang representatif dari jumlah pemilih di suatu daerah. Pilkada langsung juga membuat ruang fragmentasi di tingkat akar rumput (*grassroot*) semakin terbuka lebar. Daerah-daerah kini diidentifikasi berdasarkan pada basis dukungan terhadap partai politik tertentu dan direpresentasikan dengan kemenangan pasangan kepala daerah yang diusung suatu parpol.

Di sadari atau tidak, sistem pilkada langsung telah membuka ruang bagi terjadinya liberalisasi politik dan

berimplikasi terhadap organisasi birokrasi yang menjadi target utama kontestasi politik. Penguasaan birokrasi dengan segala asetnya, baik sumber daya manusia, ekonomi dan finansial dipandang sebagai hal yang menguntungkan untuk mendukung kemenangan partai.

Implikasi paling kentara dari liberalisasi politik terhadap organisasi birokrasi dan dirasakan langsung oleh birokrat adalah kuatnya tarikan kepentingan politik (politisasi birokrasi). Tarikan kepentingan ini seringkali merepotkan birokrasi dan birokrat di dalamnya. Kalangan birokrat yang berupaya profesional sering 'terpaksa' ataupun 'dipaksa' untuk menabrak regulasi atau UU yang berlaku demi kepentingan kepala daerah dan wakilnya. Beruntung jika pasangan calon itu berangkat dari satu partai yang sama. Jika tidak, birokrasi seringkali limbung dalam bersikap. Posisi birokrasi semakin sulit ketika berhadapan dengan pihak legislatif. Legislatif (anggota dewan) sering memaksa birokrat untuk menuruti kemauan mereka. Jika menolak, ancaman di tingkat Komisi pada saat pembahasan anggaran sudah menanti. Posisi ini tak jarang sering menimbulkan keluhan di kalangan birokrat. Apalagi mereka sering dijadikan tameng ketika harus berhadapan dengan masalah hukum.

Politisasi birokrasi ternyata tidak hanya muncul dari kepala daerah atau wakil kepala daerah terpilih yang berangkat dari partai politik. Politisasi yang berujung pada fragmentasi juga akan semakin menguat ketika tokoh-tokoh birokrat di ring I dan II lingkaran kekuasaan daerah turut mencalonkan diri dalam kontestasi politik. Banyaknya pejabat eselon I dan II yang maju ke kancah politik lokal ini membuat sekat fragmentasi di internal birokrasi semakin meningkat. Birokrat yang berada di eselon II, III, IV sering kebingungan menyikapi kondisi tersebut. Istilahnya, 'maju kena mundur kena'. Birokrat yang mencoba menempatkan birokrasi pada arah profesional berharap

ada perubahan mendasar untuk mengatasi kondisi tersebut. Mereka berharap agar organisasi birokrasi dikelola oleh orang-orang profesional yang memiliki pengalaman di pemerintahan. Keluhan serupa juga disampaikan sejumlah peserta Diklatpim Tk. II Angkatan XXX Kelas D, Kelompok Kajian Paradigma III, PKP2AI Lembaga Administrasi Negara RI saat penulis berkesempatan menjadi pendamping.

Tulisan ini mencoba untuk mendeskripsikan konstelasi politik di tingkat lokal secara sepintas di era liberalisasi politik.

## **B. POLITIK-BIROKRASI PEMERINTAH**

Sebagaimana dikatakan Miftah Thoha (Birokrasi & Politik, 2005), birokrasi tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Politik sebagaimana yang kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consist of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba memengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan pemerintah dan mengesampingkan kepentingan kelompok lainnya. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Istilah birokrasi merujuk pada pengertian efisiensi administrasi dalam penyelenggaraan kekuasaan. Johan Gares, dalam *Europe and Revolution* melihat birokrasi sebagai institusi sipil yang setara dengan lembaga militer berdasarkan prinsip-prinsip disiplin, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi. Birokrasi merepresentasikan kekuasaan pemerintahan. Selain itu juga sebagai indikator dari keberadaan pejabat-pejabat

pemerintah itu sendiri. Adapun signifikansi birokrasi dalam politik dapat ditemukan dalam esai-esai politik yang ditulis oleh John Stuart Mill dalam *Consideration On Representative Government (Considerations on Representative Government, Chapters 1-5, Notes for Philosophy 166 Spring, 2006)*. Mill menulis bahwa birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan politik yang tinggi meski dijalankan atas nama monarki atau aristokrasi. Karena pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional inilah esensi dan arti dari birokrasi.

Kajian mengenai birokrasi pemerintah dapat kita baca secara mendalam dalam tulisan Max Weber. Weber mengabstraksikan tipe ideal birokrasi. Dalam penjelasannya mengenai tipe ideal birokrasi, Weber ingin menekankan bahwa birokrasi atau administrasi memiliki suatu bentuk yang pasti, bahwa suatu fungsi itu dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Birokrasi *an sich* seyogyanya berjalan rasional yang menghendaki netralitas individu pejabat yang keberadaannya merupakan representasi dari birokrasi itu sendiri. Menurut Weber, tipe ideal birokrasi dapat dilakukan dengan beberapa cara. Diantaranya, individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan individual dalam jabatan-jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadi termasuk keluarganya. Weber memperhitungkan tiga elemen pokok yang mengimplikasikan peranan politik dalam birokrasi. Dengan kata lain bahwa faktor politik bisa memengaruhi tiga elemen pokok tipe ideal birokrasi yang rasional dan netral. Ketiga elemen pokok itu yaitu, (1) birokrasi dilihat dengan instrumen teknis (*technical instrument*), (2) birokrasi dilihat sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*), (3) ketidakmampuan

para birokrat memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai kelompok masyarakat yang partikular. Dalam perspektif Weber mengenai birokrasi terlihat bahwa independensi birokrasi melekat (*embedded*) dengan kondisi dan situasi politik yang dapat memengaruhinya termasuk di dalamnya aspek budaya.

*Mengacu pada analisis tersebut, birokrasi tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan. Pemahaman terhadap konsep kekuasaan diimplementasikan dalam sebuah sistem birokrasi. Sebagai pelaksana dari konsep kekuasaan, maka birokrasi memiliki tugas dan fungsi untuk melayani masyarakat. Dalam pelaksanaannya, birokrasi harus memosisikan diri secara netral terhadap kepentingan politik partikular yang ada di masyarakat. Hal ini karena fungsi dan peran birokrasi adalah untuk memfasilitasi dan memediasi kepentingan masyarakat yang sangat beragam. Namun pada praktiknya, birokrasi seringkali tidak netral.* (Sudiman Dalim, 2010 : 14).

Ledivina Carino (1997) mencatat model birokrasi di dunia ini dalam tiga golongan model yakni model pluralis, marxis, dan otonom. Model Pluralis mengatakan bahwa kinerja birokrasi adalah hasil dari tarik menarik berbagai golongan yang tidak satupun dominan. Birokrasi berdiri atas kesepakatan berbagai pihak yang menjadi penentu organisasi negara. Negara seperti ini memiliki kekuatan dalam menghasilkan satu kebijakan publik yang relatif dapat diterima semua golongan.

Model Marxis adalah birokrasi yang sepenuhnya menjadi pelayan golongan berkuasa. Dalam model ini, birokrasi dipengaruhi golongan para pemilik modal. Golongan yang kuat dalam masyarakat mampu memengaruhi birokrasi dengan efektif. Walaupun masyarakat diuntungkan karena golongan tersebut memiliki kebaikan.

Model otonom adalah model yang menyadari bahwa birokrasi bersifat otonom-relatif terhadap berbagai elemen dalam satu masyarakat. Dalam pandangan ini, birokrasi memiliki kepentingan sendiri berhadapan dengan berbagai elemen negara. Elite birokrasi dalam hal ini menjadi penentu. Birokrasi meskipun memiliki unit yang sangat luas, dalam model ini logika bekerja birokrasi yang rasional menjadi faktor penting yang menyatukan kekuatan mereka dalam sebuah negara bangsa.

Menurut teori liberal, birokrasi pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat pemilihan umum. Dengan demikian, birokrasi pemerintah itu bukan hanya diisi oleh para birokrat, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki oleh pejabat politik. Demikian pula sebaliknya bahwa pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pemimpin politik dari partai politik tertentu saja, melainkan ada juga pemimpin birokrasi karier profesional.

Ketika keinginan memasukkan pejabat politik dalam birokrasi pemerintah itu timbul, maka timbul pula suatu pertanyaan tentang hubungan keduanya. Pertanyaan ini harus dijawab dengan jawaban yang tepat. Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (tetap) antara fungsi kontrol dan dominasi. Dalam hubungan ini maka akan senantiasa muncul persoalan siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Sehingga karenanya, kemudian timbul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yakni apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*bureaucratic ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*).

Bentuk solusi *executive ascendancy* diturunkan dari suatu anggapan bahwa kepemimpinan pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaannya bahwa supremasi mandat yang diperoleh melalui kepemimpinan politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari rakyat atau berasal dari kepentingan publik (*public interest*). Supremasi mandat ini dilegitimasikan melalui pemilihan atau kekerasan atau penerimaan secara *de facto* oleh rakyat. Dalam model liberal, kontrol berjalan dari otoritas tertinggi rakyat melalui perwakilannya (*political leadership*) kepada birokrasi. Kekuasaan untuk melakukan kontrol seperti ini yang diperoleh dari rakyat acap kali disebut sebagai *overhead democracy*.

Dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi ini sebenarnya dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi yang merupakan suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai sejak penemuan administrasi negara sebagai suatu ilmu. Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi. Dikotomi antara politik dan administrasi juga disebabkan karena adanya kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan dan pelaksanaan, antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi.

Adapun birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*) didasarkan atas anggapan bahwa birokrasi pemerintah bukanlah hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Weber sendiri mengenalkan bahwa birokrasi yang riil itu mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik.

### C. PARTAI POLITIK

Berbicara mengenai pemilihan kepala daerah yang melibatkan partai politik sebagai faktor sentral tampaknya tidak

lengkap jika tidak ada definisi mengenai partai politik. Penelitian mengenai partai politik merupakan kegiatan ilmiah yang relatif baru. Sekalipun bermacam-macam penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, namun hingga sekarang belum tersusun suatu teori yang mantap mengenai partai sebagai lembaga politik. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik - (biasanya) dengan cara konstitusional - untuk melaksanakan kebijaksanaan - kebijaksanaan mereka.

Partai politik adalah alat yang paling ampuh bagi manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Dari urgensi partai politik inilah muncul pemoe dalam masyarakat, 'politisi modern tanpa partai politik sama dengan ikan yang berada di luar air' (Hasyim:1981). Hubungan antara partai sebagai alat institusi yang menjadi alat manusia untuk mengendalikan kekuasaan dengan masyarakatnya sangat erat sekali. Sebagai alat yang paling ampuh, dalam perkembangannya partai politik menampakkan sejarahnya yang telah mengalami pasang surut pada kurun waktu dan tempat tertentu. Sebagai suatu warisan dari dunia barat maka persepsi masyarakat terhadap partai politik juga terpengaruh oleh kebudayaan masyarakat yang melahirkannya itu. Terlebih jika diingat sejarah kelahiran partai politik sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam politik formal, maka semangat liberalisme selalu dikaitkan setiap orang membicarakan partai politik. Kenyataan seperti itu tak jarang terdapat di negara-negara baru non barat yang juga menggunakan partai politik sebagai alat pengendalian kekuasaan.

Ramlan Surbakti dalam bukunya "Memahami Ilmu Politik" menyatakan bahwa partai politik berasal dari tiga teori yaitu : Pertama, teori kelembagaan yang

melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya sistem politik mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat yang luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi. Menurutnya, ciri-ciri partai politik adalah berakar dalam masyarakat lokal, melakukan kegiatan terus menerus, berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan serta turut dalam pemilihan umum. (*dalam* Budiarmo : 1978)

Miriam Budiarmo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik - (biasanya) dengan cara konstitusional - untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Menurut Carl J Friedrich, partai politik adalah "sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil. (*dalam* Budiarmo : 1978)

Sedangkan menurut RH Soltau, partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang -dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih- bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum mereka. (*dalam* Budiarmo : 1978)

Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut : "Partai politik adalah organisasi dari

aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda. (*dalam* Budiarto : 1978)

Pakar ilmu politik dan peneliti CSIS J. Kristiadi, dalam tulisannya di Kompas (10/8/2008) yang berjudul “*Setuju Partai Lokal, Menolak Partai Lokal*” secara tajam menarik garis perbedaan antara kerumunan politik dan partai politik. Perbedaan itu sangat menarik dan penting untuk disimak mengingat masih banyaknya partai politik yang tidak menjalankan fungsi-fungsinya sebagai partai politik. Mereka itu tidak lebih dari kerumunan politik. Dengan mencermati secara lebih elaboratif perbedaan antara kerumunan politik dan partai politik serta mengetahui fungsi – fungsi partai politik yang sebenarnya, maka kita dapat terhindar dari bias perilaku politik yang sekarang sudah menjadi gejala umum.

Dalam kurun waktu terakhir, banyak bermunculan kerumunan manusia yang mendeklarasikan dirinya sebagai partai politik dengan tujuan utama ikut dalam pemilihan umum. Mereka sibuk ke daerah-daerah untuk membangun struktur organisasi agar memenuhi syarat Undang-Undang untuk lolos sebagai peserta pemilihan umum. Sebagian besar dari mereka menunjukkan perilaku yang sangat lapar dengan kekuasaan. Ciri-ciri umum kerumunan politik adalah sebagai berikut :

*Pertama*, sangat berorientasi pada kekuasaan dan tidak memiliki ideologi ataupun cita-cita politik. Ideologi dan cita-cita hanya secara seremonial dicantumkan dalam anggaran dasar atau visi dan misi tanpa secara konsisten dijabarkan dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari organisasi. Akibatnya, mereka selalu dirundung konflik internal yang berlarut-larut karena urusan perebutan memperoleh kekuasaan adalah bisnis utama mereka.

*Kedua*, kekuatan massa dijadikan andalan utama mereka dalam merebut kedudukan politik. Kalau perlu, rakyat diprovokasi untuk melakukan kekerasan jika kalah dalam memperebutkan kedudukan secara demokratis atau berdasarkan peraturan yang berlaku. Bahkan tidak segan-segan mereka memanipulasi semangat primordial sebagai senjata politik yang dapat mengakibatkan konflik politik menjadi konflik komunal. Politik yang seharusnya bertugas untuk membawa setiap perbedaan kepentingan dapat diselesaikan secara damai malah menyulut terjadinya tindak kekerasan.

*Ketiga*, membangun oligarkhi politik, baik di dalam tubuh organisasi maupun bersama-sama dengan lembaga-lembaga politik lainnya. Mulai dari tingkat pusat sampai daerah. Tujuannya agar para elite di dalam organisasi yang disebut partai tadi semakin berkuasa. Dalam mengelola organisasi, undang-undang, AD/ART dan peraturan-peraturan lainnya sering dipelintir agar mereka tetap dapat mengamankan dan memperbesar kekuasaannya.

*Keempat*, bersifat feodalistis atau sentralistis. Pucuk pimpinan organisasi mengawasi dan ikut campur dalam proses pengambilan keputusan semua hal yang menyangkut perebutan kekuasaan. Pemilihan wakil-wakil rakyat maupun pemilihan kepala daerah tidak pernah lepas dari tangan pucuk pimpinan.

Berbeda dengan kerumunan politik, partai politik yang *beneran* adalah lembaga politik yang menjalankan fungsi-fungsi partai politik dalam perilaku sehari-harinya. Dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi:

*Pertama*, pendidikan politik bagi warga masyarakat, terutama pendidikan bagi para konstituennya mengenai nilai-nilai dan cita-cita politik partai yang bersangkutan. Melalui fungsi ini, parpol diharapkan mempunyai kader yang bermutu, baik dari segi sikap, perilaku,

serta ketrampilan dalam mengemban kepercayaan masyarakat.

*Kedua*, melaksanakan perekrutan politik yang dilakukan melalui seleksi dan kompetisi yang jujur dan adil secara demokratis. Fungsi ini sangat penting untuk menumbuhkan kader partai yang kompeten, dapat dipercaya dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas, termasuk apabila kader tersebut dipercaya untuk duduk dalam jabatan publik. Dalam menjalankan tugas-tugasnya itu mereka juga memperoleh dukungan yang kuat dari massa anggota partai.

*Ketiga*, mendorong partisipasi politik warga masyarakat dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Dengan menjalankan fungsi ini, parpol menumbuhkan kepedulian masyarakat terhadap kepentingannya sendiri dan menghindari suburnya apatisisme politik.

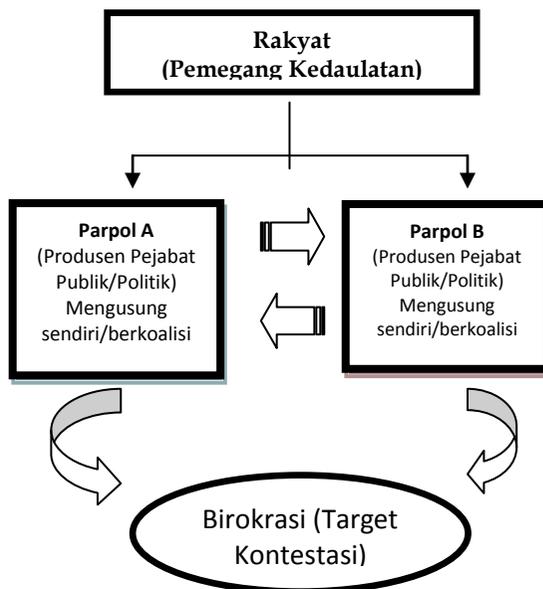
*Keempat*, menyalurkan aspirasi dan memadukan masyarakat yang berbeda-beda. Jadi, yang dikelola adalah kepentingan masyarakat yang berbeda untuk dirumuskan menjadi kebijakan yang mengatasnamakan rakyat dan bukan kepentingan elite partai untuk dikompromikan dengan situasi dan kondisi yang berkembang sehingga menjadi kebijakan yang hanya mengakomodasi kepentingan partai.

*Kelima*, melakukan komunikasi politik. Fungsi ini sangat penting mengingat komunikasi politik adalah proses informasi timbal balik di antara warga masyarakat.

*Keenam*, mengelola konflik sehingga tidak terjadi benturan kekerasan atau kerusuhan sosial bagi kelompok-kelompok masyarakat yang memperjuangkan kepentingannya melalui mekanisme dan aturan-aturan yang ditetapkan. Konflik dalam masyarakat demokratis harus dapat dilakukan dan diselesaikan secara damai.

#### D. RELASI KEKUASAAN DAN PILKADA LANGSUNG

Sebagaimana disinggung di awal, perubahan sistem politik dan tata pemerintahan di Indonesia memberikan dampak yang luar biasa. Perubahan paling fundamental dan merubah struktur politik adalah dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Sistem demokrasi ini dipandang sangat tepat karena ada keterlibatan langsung masyarakat dalam memilih pemimpinnya tanpa intervensi. Pemimpin terpilih juga dianggap memiliki legitimasi yang kuat karena merepresentasikan aspirasi masyarakat yang memilihnya. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung ini menempatkan rakyat pada posisi teratas pemegang kedaulatan/mandat. Namun apakah demikian pada kenyataannya?



sumber : diolah dari beberapa sumber

**Gambar 1**  
**Skema Demokrasi**  
**Dalam Pilkada Langsung**

Logika demokrasi langsung ini justru dibalik dengan menempatkan masyarakat pada posisi paling bawah dari bagan skema demokrasi langsung tersebut. Pada lapis kedua bagan tersebut, bagaimanapun,

Pilkada langsung telah menempatkan parpol dalam posisi sentral sebagai produsen kepala dan wakil kepala daerah (sarana rekrutmen). Parpol menjadi faktor yang dominan untuk menentukan siapa yang berhak diusung dalam kontestasi politik (meski telah dibuka jalur independen tetapi tidak banyak calon yang berhasil memenuhi syarat minimal dukungan yang diperlukan untuk pencalonan). Namun, posisi sentral sebagai produsen pasangan calon kepala daerah ini sering tidak mampu dipenuhi oleh parpol. Parpol dengan kekuasaan yang berpusat pada elite partai seringkali memaksakan calon yang diusung sesuai dengan tolok ukurnya sendiri. Parpol seringkali menghadirkan pasangan calon yang tidak memiliki kompetensi, ketrampilan, kapasitas dan kapabilitas yang memadai. Parpol lebih senang mengakomodasi calon-calon yang memiliki sumber daya dan kekuatan finansial. Alasannya, hal ini berkorelasi dengan mahalannya ongkos politik yang harus dikeluarkan untuk memenangkan kontestasi.

Menariknya pesona kekuasaan inilah yang dimanfaatkan parpol untuk mendapatkan sumber pemasukan bagi partai. Parpol sering mematok biaya tinggi bagi siapapun yang ingin maju menggunakan kendaraan politiknya. (Pengalaman penulis sebagai wartawan saat diskusi dan perbincangan ringan dengan beberapa pengurus parpol dan anggota DPRD Jateng jelang Pilgub Jateng 2008). Embel-embel dukungan politik dan basis massa umumnya menjadi parameter mahal tidaknya harga sebuah kendaraan politik. Akibatnya, yang terjadi adalah kapitalisasi politik berbasis modal (uang). Mahalnya ongkos politik yang harus dikeluarkan calon kepala daerah ini selalu diingkari oleh parpol. Parpol berdalih ongkos yang dikeluarkan pasangan calon untuk maju dalam Pilkada merupakan biaya politik yang pada akhirnya akan kembali digunakan untuk kepentingan pasangan calon bersangkutan. Mereka (kalangan parpol) merinci, ongkos politik yang dikeluarkan kandidat itu nantinya

akan digunakan untuk pembentukan tim sukses, posko pemenangan, biaya kampanye (sosialisasi), spanduk, biaya saksi di Tempat Pemungutan Suara (TPS), serta survey elektabilitas calon dan preferensi pemilih di daerah. Biaya-biaya itu jika dikalkulasi mencapai angka puluhan miliar dan menjadi tanggungan pasangan calon kepala daerah. Sebagai gambaran, ongkos pilkada yang harus ditanggung untuk pemilihan gubernur bisa menembus angka Rp. 60 miliar. Di tingkat kabupaten/kota jumlahnya bervariasi antara Rp. 5 miliar hingga Rp. 20 miliar. Padahal gaji yang diterima jika sudah menjabat tidak sebanding dengan ongkos yang dikeluarkan.

Parpol yang diharapkan menjadi contoh bagi pembangunan demokrasi juga mengalami kegagalan dalam membangun proses demokrasi di internal partai. Kegagalan itu ditunjukkan dengan sikap elite partai yang melegitimasi calon kandidat yang akan diusung dalam kontestasi melalui surat rekomendasi Ketua Umum Partai dimana Musyawarah Daerah atau Musda Partai atau nama lain umumnya dilaksanakan hanya sebagai pelengkap saja (pengalaman penulis saat bekerja sebagai wartawan Koran Wawasan-Suara Merdeka Grup di desk politik DPRD Jateng & Pemprov Jateng). Sistem rekomendasi ini hampir dilakukan oleh semua parpol pengusung. PDIP menggelar Rakerdasus, tetapi keputusan final tetap bersandar pada rekomendasi Ketua Umum PDIP. Golkar dalam penentuan calon kepala daerah tingkat provinsi membagi kewenangan menjadi, DPP memiliki suara 40 persen, DPD tingkat II 30 persen, ormas 10 persen, dan DPD I sebanyak 20 persen. DPP memiliki porsi suara terbesar, namun keputusan yang diambil akan memperhatikan hasil survey dari lembaga independen yang ditunjuk oleh DPP sendiri. PPP menggelar Rapimwil untuk menentukan nama calon yang akan diusung sebagai kandidat kepala daerah. Nama-nama yang muncul selanjutnya dikirim ke DPP PPP untuk meminta rekomendasi, PKB menggelar

Musyawarah Kebangkitan untuk menentukan kandidat yang akan diusung dan meminta persetujuan DPP PKB, Partai Demokrat membentuk Tim Sembilan yang terdiri dari tiga orang dari DPP, tiga dari DPD, dan tiga lainnya dari DPC).

Sehingga hal ini tak jarang menimbulkan konflik di internal partai karena aspirasi yang muncul di daerah sering tidak sejalan dengan kehendak Ketua Umum Partai atau elite di tingkat pusat. Kondisi ini juga mempertegas keengganan elite partai di tingkat pusat untuk mendelegasikan kewenangan kepada cabang partai di daerah dalam hal penentuan calon kepala daerah.

Di level implementasi, Pilkada langsung yang diharapkan memperkuat nilai-nilai demokrasi justru membawa dampak yang mereduksi nilai-nilai demokrasi yang tengah dibangun. Pilkada langsung malah menimbulkan budaya politik transaksional antara calon yang dipilih dengan masyarakat pemilih. Praktek transaksional atau yang sering disebut dengan politik uang (*money politics*) itu umumnya dijabatani oleh tim sukses pasangan calon kepala daerah yang 'bergerak' ke tingkat bawah dengan modus melakukan 'serangan fajar' menjelang hari H pemilihan. Relasi yang terbangun antara pemimpin dengan rakyat pada akhirnya tidak didasarkan pada legitimasi yang kuat. Namun didasari oleh praktek transaksional berprinsip ekonomi. Rakyat akhirnya terjebak dengan lingkaran setan politik uang (*money politics*) tanpa mendapat transfer nilai yang berisi pendidikan politik. Idealnya, dalam demokrasi langsung yang terbangun adalah dukungan murni tanpa tendensi apapun. Dalam posisi ini, parpol telah gagal memberikan pendidikan politik yang merupakan salah satu fungsi dasarnya. Parpol juga absen dalam mengajarkan kepada rakyat bagaimana memilih pemimpin yang benar berdasarkan aspek kemampuan, ketrampilan, rekam jejak, visi, misi dan program kerjanya. Parpol justru memanipulasi simbol, nilai, dan citra

pasangan calon kepala daerah demi mendongkrak nilai jual kandidat di mata pemilih. Sehingga masyarakat dipaksa menelan mentah calon-calon yang diajukan parpol.

Melihat konstruksi tersebut, parpol yang seharusnya ada di lapis kedua dibawah dominasi kedaulatan rakyat selaku pemilik suara yang sah justru naik ke level posisi pemegang kedaulatan dan menempatkan rakyat ada dibawah posisinya. Mereka tidak lagi berprinsip '*Vox Populi Vox Dei*' (Suara Rakyat Suara Tuhan), tapi suara rakyat adalah suara yang bisa dibeli untuk meraih kemenangan politik. Rakyat hanya dilibatkan dengan cara dimobilisasi pada saat hari H pemilihan. Itu pun dengan cara membeli suara rakyat. Esensi demokrasi yang diharapkan pun menjadi tidak tercapai.

Kondisi ini pun pada akhirnya berimbas kepada birokrasi yang menjadi target kontestasi. Tanggung renteng biaya politik sebagaimana diuraikan di atas yang harus ditanggung oleh pasangan calonpada akhirnya membuat kepala daerah terpilih berpikir taktis untuk mengembalikan modal pencalonan. Biasanya yang menjadi 'korban' adalah pos Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD dianggap sebagai jalan tercepat untuk mengembalikan modal. Pemotongan dilakukan dengan mengurangi pos-pos anggaran yang dianggap tidak terlalu penting. Alokasi anggaran yang disalurkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai jalannya pembangunan pun lebih banyak dikorupsi. Sehingga wajar jika tidak ada perubahan dalam hal pembangunan di daerah.

Data yang dilansir *Indonesian Corruption Watch* (ICW) per Januari 2011 memperkuat sinyalemen tersebut. APBD masih menjadi sektor yang paling rawan dikorupsi. Hampir semua provinsi di Indonesia tersandera korupsi karena ada saja kepala daerah yang saat ini berstatus tersangka atau terdakwa. Berdasarkan catatan

*Kompas*, hanya lima dari 33 provinsi di Indonesia yang hingga kini tak ada kepala daerahnya yang terjerat perkara hukum. Data itu diperkuat pernyataan Mendagri Gamawan Fauzi. Menurutnya, ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, 17 orang di antaranya adalah gubernur. Hampir setiap pekan, seorang kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka (*Kompas*, 18/1/2011, *Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi*). Dari jumlah itu, sebanyak 61 kepala daerah yang tersangkut kasus penyalahgunaan APBD masih menunggu izin pemeriksaan dari Presiden. (*Kompas*, 14/4/2011, *Siapa Berbohong : Istana atau Kejaung?*).

Berdasarkan kajian ICW, selain keterlibatan pejabat lokal dalam kasus korupsi di daerah, didapati pula peningkatan keterlibatan aktor dari sektor swasta, khususnya dengan latar belakang jabatan komisaris/ direktur perusahaan swasta. Aktor dari swasta umumnya terkait pengadaan barang dan jasa. Artinya ada upaya masif di kalangan swasta untuk menggerogoti anggaran daerah melalui kegiatan pengadaan. Selama Januari-Juli 2010, potensi kerugian negara akibat korupsi sektor keuangan daerah mencapai Rp 596,232 miliar (38 kasus). Semester II-2010, tren korupsi menunjukkan peningkatan. Bahkan, temuan terbaru menunjukkan carut marutnya pengelolaan keuangan daerah, seperti di Aceh dan Papua. (*Kompas*, 18/1/2011, *Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi*). Berkaca pada kondisi ini, birokrasi pada akhirnya tidak bebas nilai dan dipaksa oleh kekuatan politik untuk turut serta menanggung biaya politik.

#### **E. BIROKRASI & SUBORDINASI POLITIK**

Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 bagaimanapun memberikan pengaruh terhadap birokrasi yang menjadi target kontestasi. Jika pada masa orde baru, birokrasi bersama ABRI digunakan

sebagai kekuatan politik untuk menopang kemenangan Golkar dalam setiap gelaran pemilu. Namun kini birokrasi diidentifikasi dengan kemenangan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusung parpoldalam Pilkada. Inilah realitas yang tidak bisa kita pungkiri.

Upaya untuk membuat birokrasi bebas dari kepentingan politik, terutama Golkar, pascareformasi 1998 sebenarnya telah dilakukan dengan memutuskan hubungan tiga jalur ABRI, Birokrasi, dan Golkar. ABRI (TNI) mengeluarkan buku putih tentang reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran sosial politik TNI sebagai solusi untuk tidak terseret dalam kepentingan politik tertentu. Hak pilih TNI pun dicabut sebagai langkah untuk menjaga independensinya selaku kekuatan bersenjata. Birokrasi yang terwadahi dalam KORPRI dan berafiliasi kepada Golkar selama Pemilu Orde Baru menyatakan netral dan bebas dari kooptasi kepentingan politik golongan atau parpol tertentu. Golkar pun merubah dirinya dengan semboyan Golkar Baru dan menambahkan kata Partai menjadi Partai Golkar (selama ini Golkar tidak mau menyebut dirinya sebagai partai).

Berbagai pranata, regulasi, dan Undang-Undang pun diterbitkan untuk menjaga netralitas birokrasi. Demikian juga dengan konsepsi ideal maupun normatif menyangkut posisi birokrasi yang diarahkan untuk profesional disusun dengan berbagai macam pendekatan, termasuk merubah paradigma birokrasi. Birokrasi terus didorong untuk dikembalikan kepada fungsinya sebagai pelayan kepentingan publik.

Apakah reposisi ini membebaskan birokrasi dari tarikan kepentingan politik? Sebagaimana disinggung diawal, birokrasi kini menjadi target kontestasi. Sehingga kemenangan pasangan kepala daerah membuat birokrasi di daerah turut diidentifikasi dengan parpol yang mengusungnya. Jika dulu birokrasi identik dengan satu warna partai yakni Golkar,

**BIROKRASI DAN POLITIK : PROBLEMATIKA DALAM KENISCAYAAN ADMINISTRASI PUBLIK**

**Budi Prayitno**

kini birokrasi bisa dikatakan memiliki warna yang beragam.

Bagaimana relasi antara Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah dan Birokrasi dalam era liberalisasi politik yang diwujudkan dengan Pilkada langsung? Weber mengenalkan bahwa birokrasi yang riil itu mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat

politik. Birokrasi dengan meminjam terminologi Miftah Toha juga merupakan kerajaan pejabat (*officialdom*). Berpijak pada pemahaman tersebut, maka hubungan antara kepala daerah, wakil kepala daerah dan birokrasi tidak selamanya berjalan mulus. Justru seringkali mengalami benturan kepentingan yang berujung pada konflik dan menyebabkan proses

**Tabel 1**  
**Tabel Konflik Di Lingkaran Kekuasaan**

NO.	JENIS KONFLIK	WAKTU	KETERANGAN
1.	Bupati Subang, Eep Hidayat, tersangka korupsi dana upah pungut yang merugikan negara Rp.3,2 miliar. (Pemanfaatan birokrasi)	Maret 2011	Mobilisasi PNS untuk melakukan unjuk rasa atas atas penetapan status Bupati sebagai tersangka oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Barat.
2.	Bupati Sampang Noer Cahya dengan Wabup KH. Fannan Hasyib	Juli 2010	Terjadi disharmoni hubungan pemerintahan
3.	Bupati Madiun, H. Muhtarom dengan Sekda Sukiman.	November 2010	Ada kebijakan mutasi tidak prosedural tanpa melibatkan Sekda. Di samping itu, ada gerakan tanda tangan mosi tidak percaya oleh 93 oknum pejabat terhadap Sekda.
4.	Walikota Semarang Sukawi Sutarip dengan Sekda Kota Semarang Soemarmo	Juli 2009	Walikota mengajukan surat usulan penggantian Sekda ke Gubernur Jateng Bibit Waluyo. Meski belum ada persetujuan dari Gubernur, Walikota Sukawi tetap mencopot Sekda Soemarmo dan menunjuk Plt. Sekda Harini Krisniati. Soemarmo lantas mengajukan gugatan ke PTUN. Konflik ini dinilai bermuatan politis seiring dengan keinginan Soemarmo mencalonkan diri sebagai Walikota.
5	Bupati Batubara OK Arya Zulkarnaen dengan Wakil Bupati Drs Gong Matua Siregar	September 2009	Pencemaran nama baik
6	Bupati Pamekasan Kholilurahman dengan Sekda Jamaluddin A Karim	November 2009	Sekda menang di tingkat PTUN
7	Bupati Kupang Ayub Titu Eki dengan Sekda Barnabas nDjurumana	November 2009	Konflik dipicu mutasi PNS dalam jumlah banyak ke kabupaten hasil pemerkeran, Sabu Raijua. Mendagri menengahi Konflik

Sumber : diolah dari berbagai sumber

pemerintahan di daerah terkatung-katung. Kepala daerah, wakil kepala daerah (pejabat politik) sering *vis a vis* dengan Sekda (pejabat karir) sebagai penguasa kerajaan pejabat (*officialdom*). Ketika hubungan tiga aktor berkonflik, maka mereka akan saling mengunci dengan posisi tawar masing-masing. Dalam kurun waktu 2 tahun terakhir, konflik di lingkaran elite pemerintah daerah cukup kuat. Sejumlah konflik itu sempat muncul di permukaan dan menjadi perhatian media massa. Konflik di lingkaran elite pemerintahan memperkuat sinyalemen bahwa harmonisasi di birokrasi mengalami fragmentasi akibat tekanan politik, seperti yang terlihat pada **Tabel 1** yang menggambarkan beberapa konflik yang terjadi di lingkaran kekuasaan.

Konflik yang terjadi di lingkaran birokrasi sebagaimana dipaparkan dalam tabel umumnya muncul karena birokrasi ditempatkan pada posisi subordinasi politik. Kondisi ini pada akhirnya kembali pada persoalan klasik sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Ledivina Carino (1997) mengenai teori liberal birokrasi. Dalam relasi ini senantiasa muncul persoalan siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Pada relasi inilah seringkali muncul persoalan antara pejabat politik dan pejabat karir (di wakili Sekda).

Kepala Daerah - Wakil Kepala Daerah berpedoman pada posisinya sebagai pejabat politik yang memperoleh mandat secara langsung melalui Pilkada dengan legitimasi yang sah dan kuat sehingga merasa memiliki kuasa atas birokrasi yang dipimpinnya. Di sisi lain, Sekda dengan posisi karier di level puncak juga merasa memiliki 'saham' yang besar atas kerajaan pemerintahan di daerahnya. Konflik ataupun fragmentasi kekuasaan akan semakin terbelah ketika pasangan kepala daerah berasal dari koalisi parpol. Masing-masing pihak tidak banyak yang memainkan fungsi koordinasinya namun justru saling menelikung untuk kepentingan partainya. Landasan saling

curiga dan memetikkeuntungan ini tak jarang membuat birokrasi limbung.

Posisi birokrasi yang diharapkan netral dan bebas kepentingan pada akhirnya menempatkan birokrasi pada posisi sebagai subordinasi politik. Subordinasi politik inilah yang membuat birokrasi dalam posisi lemah karena kuatnya posisi pejabat politik sebagai pejabat pembina PNS.

Dengan kewenangan sebagai pembina PNS, pejabat politik seringkali menyalahgunakan wewenang dengan menempatkan orang-orangnya pada pos struktural berdasarkan ukuran loyalitas tanpa memperhatikan merit sistem. Sehingga keberadaan Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat) akhirnya sering tidak banyak berfungsi. Kabarnya, pos-pos struktural memiliki 'harga' sendiri-sendiri. J. Kristiadi dalam ceramah Diklatpim Tingkat II angkatan XXX Kelas D PKP2A I LAN, (Rabu, 3 Maret 2011) berjudul "*Demokratisasi Politik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkeadilan*" mengungkapkan, penentuan 'harga' didasarkan pada jenis SKPD. Apakah termasuk SKPD yang memiliki 'mata air' atau 'air mata'. SKPD yang memiliki 'mata air' akan memiliki harga yang tinggi, demikian juga sebaliknya.

Penempatan orang-orang dalam pos-pos struktural juga tidak bisa lepas dari campur tangan Sekda yang merupakan jabatan karir tertinggi dan cukup strategis. Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah yang merupakan 'orang luar' atau 'tamu' pun seringkali mengikuti masukan Sekda dalam menempatkan orang-orang di pos-pos struktural. Jika Sekda di wilayah yang bersangkutan memiliki tendensi untuk maju dalam Pilkada, maka yang bersangkutan juga akan menempatkan orang-orang di pos-pos struktural dengan loyalitas tinggi dan dianggap memiliki kontribusi untuk kemenangannya.

Politisasi tidak hanya berhenti di tataran itu saja, konstruksi hubungan antara tiga aktor ini akan berpotensi

memacetkan birokrasi ketika masing-masing aktor (kepala daerah, wakil kepala daerah, kepala SKPD/pejabat eselon II) maju dalam kontestasi politik periode yang akan datang. Dukung mendukung salah satu pasangan calon dan sikap saling curiga di antara sesama rekan kerja yang lebih banyak terjadi. Pejabat pun juga memanfaatkan kuasanya untuk 'meminta' dukungan dalam pencalonannya. Sudah pasti, sebagaimana terjadi di daerah, suhu politik semasa prolog dan epilog Pilkada di internal birokrasi hingga ke tingkat bawah meningkat.

Tarikan kepentingan terhadap birokrasi tidak hanya terjadi di tingkat eksekutif namun juga di tingkat legislatif. Kalangan legislatif seringkali berkunjung ke 'dunia gaib' (eksekutif) untuk mencari proyek dan meminta jatah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menjadi mitra kerja dewan ditekan untuk selalu kooperatif (hasi diskusi penulis dengan anggota DPRD Jateng). Penolakan terhadap keinginan dewan biasanya akan dilayangkan pada saat pembahasan anggaran di tingkat Komisi. Sehingga sering kita temui bahwa pembahasan APBD mengalami kemacetan atau molor dari jadwal karena tidak adanya kesepakatan politik antara legislatif dan eksekutif.

#### **F. REPOSISI HUBUNGAN BIROKRASI & PEJABAT POLITIK**

Problem-problem yang kini muncul di level pemerintahan daerah merupakan imbas dari liberalisasi politik di tingkat lokal. Memahami hubungan di antara tiga aktor yang memiliki peran dalam mengelola kekuasaan di tingkat lokal memang sangat sulit. Tanpa adanya kontrol yang kuat dari legislatif ataupun pejabat politik akan berujung pada birokrasi yang korup. Namun masuknya pejabat politik turut memperparah pembusukan birokrasi (*bureaucratic decay*).

Pemerintah selama ini fokus pada penataan birokrasi yang memfokuskan pada profesionalisme untuk membebaskan birokrasi dari tarikan kepentingan politik. Pemerintah pun mengeluarkan aturan untuk menjaga netralitas birokrasi, diantaranya SE Menpan No. SE/08/M.PAN/2/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah agar PNS bisa tetap netral dan tidak terjebak dukung mendukung kepada peserta Pilkada. PNS harus menjalankan fungsi administrasi dan mesin birokrasi sebagai pelayan masyarakat daripada terjebak kepada politik praktis. Dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian, juga diatur mengenai netralitas PNS yang melarang PNS menjadi pengurus dan anggota partai politik.

UU No. 32 tahun 2004 pada bab pelaksanaan Pilkada menyebutkan bahwa netralitas berarti larangan PNS terlibat dalam kegiatan kampanye atau menjadi juru kampanye mendukung calon peserta dalam Pilkada. PNS - termasuk *incumbent* atau petahana (pemegang suatu jabatan politik yang sedang menjabat) - dilarang menggunakan fasilitas negara untuk kegiatan kampanye, seperti kendaraan dinas, aula atau gedung pemerintahan dan anggaran negara untuk kegiatan kampanye mereka. Hal yang sama juga ditegaskan dalam SE Menpan No. 8 tahun 2005 dengan sedikit tambahan yaitu larangan bagi PNS seperti Kepala Dinas untuk membuat keputusan yang menguntungkan salah satu pasangan calon peserta Pilkada.

Semua instrumen-instrumen itu telah memperjelas posisi birokrasi agar tidak terjebak dalam tarikan kepentingan politik. Namun di level implementasi hal ini tetap tidak berjalan efektif. Praktek mobilisasi birokrasi bagi kemenangan kandidat calon tetap saja terjadi. Banyak pihak bersepakat, salah satu hal yang menjadikan PNS rentan terhadap tarikan kepentingan adalah posisi pejabat politik yang juga pejabat pembina PNS. Pejabat politik merasa memiliki

legitimasi sah untuk mengontrol birokrasi. Banyak usulan yang muncul agar pejabat politik tidak diberikan kewenangan sebagai pembina PNS, karena hal ini akan memudahkannya untuk memanfaatkan birokrasi. Pembinaan PNS diharapkan berada di tangan Sekda. Namun, penulis menilai hal ini juga tidak akan efektif. Sekda merupakan posisi karir tertinggi di pemerintahan dan termasuk dalam ring I elite pemerintahan yang juga memiliki tendensi politik. Sehingga perlu dicari pengayom PNS yang bebas dari kepentingan politik apapun.

Hal lain yang perlu didorong sesungguhnya adalah pelembagaan parpol. Perbaikan peran dan fungsi itu mendesak mengingat parpol merupakan 'pintu masuk' bagi rekrutmen pejabat politik. Jika pada proses awal sudah memunculkan banyak masalah, hal ini tentu berimbas pada birokrasi yang menjadi target kontestasi. Hal paling mendesak dari perbaikan peran parpol adalah mendorong parpol untuk membangun pelembagaan partai. Pelembagaan parpol ialah proses pematapan parpol baik dalam wujud perilaku yang memola maupun dalam sikap atau budaya. Membuat lembaga-lembaga politik menjadi efektif bukan hanya meliputi penguatan dari segi kapasitas dan sumber dayanya tetapi juga merancangnyanya agar cocok dengan situasi. Bagaimanapun, parpol tetap merupakan sebuah kerangka kerja kelembagaan yang sangat penting bagi perwakilan dan pemerintahan dalam sebuah demokrasi.

Partai-partai politik masih tetap menjadi "lembaga menengah yang paling penting antara warga negara dan negara". Parpol juga dapat menempa beragam identitas, kepentingan, pilihan dan hasrat menjadi undang-undang, bantuan, kebijakan dan koalisi. Parpol mempunyai posisi (status) dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga

negara. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*).

Tingkat atau derajat pelembagaan parpol dalam sistem demokrasi menurut Yves Meny dan Andrew Knaap (*dalam* Asshidiqie : 2006) tergantung kepada tiga parameter, yaitu :

1. Usia (*its age*)
2. *The depersonalization of the organization*
3. *Organizational differentiation*

Vicky Randall dan Lars Svasand, (*dalam Party Politics*, Vol 8 Januari No 1, 2002) mengemukakan, pelembagaan parpol dapat diukur dengan melakukan penaksiran (*assessment*) terhadap tingkat pelembagaan yang telah berlangsung dalam suatu parpol. Proses pelembagaan ini mengandung dua aspek, aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural. Bila kedua dimensi ini dipersilangkan, maka pelembagaan politik dapat diukur melalui empat hal, yaitu :

1. Derajat kesisteman (*systemness*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural.
2. Derajat identitas nilai (*value infusion*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural.
3. Derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*) sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural.
4. Derajat pengetahuan atau citra publik (*reification*) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal dengan kultural

Titik terlemah parpol di Indonesia adalah belum adanya kesisteman dalam suatu partai. Kebanyakan partai politik, termasuk partai politik yang telah memenuhi ketentuan *electoral threshold*

memiliki derajat kesisteman yang rendah karena keempat indikator itu. Hal ini karena peran pemimpin partai lebih dominan daripada kedaulatan anggota, kepentingan faksi, kelompok, golongan serta kepentingan partai sebagai organisasi. Meski demikian, pemimpin yang dominan dalam partai politik tidak selalu buruk. Peran pemimpin dominan akan menimbulkan akibat buruk bila sang pemimpin menggunakan kharismanya untuk melanggengkan dominasinya, sedangkan peran dominan pemimpin akan menimbulkan akibat positif bila sang pemimpin menggunakan kharismanya dalam membangun kesisteman di internal partai.

Dalam aspek identitas nilai yang berkaitan dengan orientasi kebijakan, tindakan parpol menurut ideologi atau *platform* partai, pola dan arah kebijakan yang diperjuangkan ataupun basis sosial pendukung partai hingga kini juga tidak jelas. Lapisan sosial atau golongan masyarakat memberi dukungan kepada suatu partai bukan karena mengidentifikasi orientasi politiknyadengan ideologi atau *platform* partai itu. Namun kecenderungan yang terjadi adalah hubungan partai dengan lapisan sosial dibangun bersifat instrumental (selalu mengharapkan *tangible resources* berupa materi dari partai) tanpa bersifat ideologis. Hal ini terjadi karena ideologi partai belum dijabarkan dalam bentuk pola dan arah kebijakan publik yang diperjuangkan, maka perbedaan di antara partai politik baru tampak secara simbolis. Karena itu, masih sukar mengategorikan basis sosial pendukung setiap parpol di Indonesia.

Pada tingkat derajat otonomi, suatu parpol dapat dikatakan sudah melembaga dari segi otonomi partai bila keputusan partai diputuskan sendiri dengan atau tanpa konsultasi dengan aktor luar yang menjadi mitra atau jaringan pendukung partai itu. Sedangkan derajat pengetahuan publik tentang parpol sangat berkaitan dengan pertanyaan apakah keberadaan

parpol itu telah tertanam pada imajinasi publik seperti dimaksudkan partai politik tersebut. Suatu partai politik dapat dikatakan sudah melembaga dari segi pengetahuan publik bila masyarakat umum mendefinisikan sosok dan kiprah partai politik itu sesuai identitas nilai (*platform*) partai itu sehingga masyarakat pun dapat memahami (meski belum tentu setuju) mengapa suatu partai politik melakukan jenis tindakan tertentu dan tidak melakukan jenis tindakan lain. Harus dibedakan secara jelas antara mengetahui sosok dan kiprah suatu partai sesuai yang dimaksudkan partai itu dengan sikap setuju atau tidak setuju terhadap sosok dan kiprah partai itu. Derajat pengetahuan publik ini merupakan fungsi dari waktu dan kiprah partai itu. Makin tua umur suatu partai politik makin jelas definisi atau pengetahuan publik mengenai partai itu. Makin luas dan mendalam kiprah suatu partai dalam percaturan politik, makin mudah bagi kalangan masyarakat untuk mengetahui sosok dan kiprah partai politik itu.

Keempat aspek yang diuraikan secara singkat ini harus menjadi fokus utama bagi perbaikan peran parpol. Hal ini juga menjadi parameter bagaimana parpol memainkan peran dan fungsi dasarnya. Kegagalan parpol dalam membangun pelembagaan ini akhirnya memunculkan pandangan skeptis terhadap parpol yang menilai bahwa parpol tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa dan berniat memuaskan "nafsu birahi" kekuasaannya sendiri. Parpol juga dinilai hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung dan berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu dengan mengorbankan kepentingan umum.

## G. PENUTUP

Upaya untuk menjaga netralitas birokrasi dan memperbaiki kinerja

kelembagaan dapat ditempuh dengan melakukan pelembagaan dari dua arah, yakni birokrasi dan parpol. Inilah yang seharusnya dibangun. Masing-masing harus diposisikan dalam kerangka profesional untuk membangun demokrasi yang bertujuan memberdayakan masyarakat.

Formulasi ulang terhadap posisi birokrasi, yakni, apakah akan ditempatkan sebagai subordinasi ataupun sejajar dengan politik. Penempatan sebagai subordinasi politik terbukti telah membawa persoalan bagi birokrasi. Upaya untuk menempatkan posisi birokrasi sebagai pelaksana kebijakan dari pejabat politik telah ditempuh menggunakan undang-undang dan pasal, namun terbukti hal ini tidak efektif. Sehingga harus ada formulasi baru yang mengatur hubungan antara birokrasi dengan pejabat politik. Penulis sepakat bahwa birokrasi harus bebas dari kepentingan politik dan melaksanakan fungsi dasarnya untuk melayani masyarakat. Di tengah arus liberalisasi politik, birokrasi tidak boleh terpengaruh dengan kepemimpinan pejabat politik. Meski pejabat politik berkali-kali berganti, birokrasi harus dapat menjalankan fungsinya secara profesional.

Banyak pihak menyadari bahwa solusi untuk dapat keluar dari persoalan hanya dapat berjalan ketika ada *political will* dari DPR. Hanya saja, upaya reposisi ini memang tidak mudah. Parpol yang menjadi produsen pejabat politik dan memperoleh keuntungan (*privilege*) dengan sistem liberalisasi politik tentu tidak rela jika ada pemangkasan peran. Bahkan ketika pemerintah mewacanakan pemilihan gubernur dengan cara ditunjuk langsung oleh Presiden sebagai wakil pemerintah pusat langsung disambut dengan berbagai respon dan kritik. Banyak kalangan menilai, terutama kalangan politikus, rencana itu sama saja dengan membalik (*setback*) proses demokratisasi yang sedang berjalan. Meski demikian, pemerintah tetap memasukkan klausul tentang pemilihan gubernur dengan cara

ditunjuk langsung oleh Presiden dalam draft revisi UU No. 32 tahun 2004 yang akan dibahas bersama DPR.

Pengamat Politik CSIS J. Kristiadi mengakui, langkah perbaikan ini ibarat menegakkan benang basah. Namun dengan komitmen yang kuat, hal itu bisa saja terwujud. Menurut dia, tidak hanya menata ulang hubungan birokrasi dengan politik, namun juga memperbaiki mata rantai yang hilang (*missing link*) dalam sistem demokrasi langsung. Selama ini masyarakat memilih langsung pemimpinnya, namun tidak ada mekanisme bagi masyarakat untuk mengontrol pemimpinnya setelah terpilih. Idealnya, harus ada mekanisme kontrol yang dilakukan oleh masyarakat ataupun kelompok-kelompok masyarakat tanpa bersandar kepada lembaga legislatif yang ada.

## REFERENSI

- Asshidiqie, Jimly. 2006. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Budiardjo, Miriam. 1978. *Dasar - Dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta
- Carino, Ledivio V. 1997. *The Concept Of Governance dalam From Government To Governance*. Manila : National College of Public Administration and Governance University of the Philippines
- Dalim, Sudiman. 2010. *Politisasi Birokrasi : Mobilitas dan Netralitas PNS Dalam Pilkada*. CV. Titian Pena Abadi, Tangerang
- Hashemi, Nader. 2010. *Islam, Sekularisme dan Demokrasi Liberal*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Hasyim, Laila. 1981. *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Kepentingan*. Bina Aksara, Jakarta

## BIROKRASI DAN POLITIK : PROBLEMATIKA DALAM KENISCAYAAN ADMINISTRASI PUBLIK

✚ Budi Prayitno

Kumurotomo, Wahyudi dan Agus Pramusinto. 2009. *Governance Reform di Indonesia; Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Penerbit Gava Media - MAP UGM, DI Yogyakarta

Thoha, Miftah. 2005. *Birokrasi dan Politik*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta

### Koran

*Kompas*, 5 Agustus 2005, Setuju Partai Lokal, Menolak Partai Lokal, J.Kristiadi, Peneliti CSIS, 10 Agustus 2008

*Kompas*, 18 Januari 2011, Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi

*Kompas*, 24 Januari 2011, Kenapa Kepala Daerah Tersangkut Korupsi?

*Kompas*, 14/4/2011, Siapa Berbohong : Istana atau Kejagung?

### Jurnal

Considerations on Representative Government, Chapters 1-5, Notes for Philosophy 166 Spring, 2006, file pdf

Party Politics, Vol 8 Januari No 1, 2002

### Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian

SE/08/M.PAN/2/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah