

BIROKRASI DAN KEKUASAAN POLITIK

(Kasus: Partisipasi Birokrat dalam Pemilihan Kepala Daerah)

Gusril Basir

Abstract: The strong desire of officials' government to dominate a political power is not only caused by the strong restriction of government toward their political aspiration. But also this is involved by such factors like some desires to increase their income and their career performance, reaching up their prestige, even gaining a popularity. Unfortunately, we could not deny if they were snatching away to compete in the election of a district head. The government must be taking a part to create a clear rule related with this case. The government should criticize to whom breaking the rules decided without any specification. So that, the pros and cons about their participation could be minimize in the election of a district head and the society could accept the problem for this case.

Key words: Bureaucracy, Politic and the Election of a District Head

PENDAHULUAN

Sejak berlakunya Undang-undang Pemerintah Daerah (*Pemda*) Nomor 32 Tahun 2004¹ yang menjadi landasan formal bagi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah (*Pilkada*) langsung pada seluruh daerah di tanah air membuat rakyat begitu antusias menyambut pemberlakuan UU ini. Sehingga berlandaskan undang-undang ini, sejumlah provinsi dan kabupaten/kota yang berakhir masa jabatan Kepala Daerah menggelar *pilkada* langsung.

Antusias masyarakat dapat dilihat dari partisipasi rakyat yang berasal dari beragam profesi yakni, akademisi, praktisi hukum, karyawan BUMD, pengusaha, aktivis LSM, kader partai politik (*parpol*) dan sejumlah calon kepala daerah (*calkada*) yang berprofesi pada bidang lainnya, tak mau ketinggalan untuk menyalurkan aspirasi politik mereka guna merebut jabatan kepala daerah.

Selain itu, ada fenomena menarik dalam pilkada langsung kali ini. Dimana turut sertanya sejumlah pejabat struktural dan fungsional di jajaran Korps Pegawai Republik Indonesia (*Korpri*). Peran serta sejumlah kader Korpei dalam ajang demokrasi lokal, tentu tidak bisa dihalangi karena ini merupakan hak asasi mereka selaku warga negara guna menyalurkan aspirasi politik mereka. Sebab anggota institusi berbaju batik itupun memiliki kualitas intelektual dan kapabilitas untuk menjadi kepala daerah.

Dengan majunya kader-kader Korpri untuk menjadi Kepala Daerah, sering menimbulkan kekhawatiran dari rakyat akan tumbuh suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam masa kepemimpinan mereka. Hal ini diperburuk dengan karakter kader-kader Korpri yang selama aktif dalam birokrasi pemerintahan antusias mempraktekkan KKN.

Namun rasa pesimisme masih muncul dalam masyarakat di mana jika kelak mereka benar-benar menjadi kepala daerah dengan tetapnya mereka melanggar praktek-praktek KKN, sangat beralasan mengingat secara struktural, loyalitas seorang PNS kepada pimpinan merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar. Persoalan akan menjadi sangat rumit dan krusial ketika posisi pimpinan ditempati oleh tokoh partisan. Dalam kondisi seperti itu, netralitas PNS sangat rentan digoyang oleh tangan-tangan kekuasaan apabila ketika pimpinan mereka tersebut berkompetisi dalam Pilkada. Karena itu diperlukan sebuah analisis kritis dalam menjelaskan persoalan tersebut.

Untuk itu tulisan ini mencoba untuk menjelaskan *apa motivasi dan latar belakang dari para birokrat untuk ikut berkiprah dalam Pilkada, dan bagaimana dampak yang ditimbulkan oleh birokrat yang mengikuti Pilkada tersebut?*

BIROKRASI DAN POLITIK

Dalam pengertian yang sederhana birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi perspektif struktural dalam paradigma efisien. Sementara menurut Achmad Batinggi (1999)² Birokrasi merupakan tipe dari organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (*teratur*) pekerjaan dari banyak orang.

Dalam analisis *Max Weber*, organisasi dengan tipe yang ideal memiliki ciri-ciri sebagai berikut³, yaitu: 1) Individu pejabat secara personal bebas, 2) Jabatan disusun dalam tingkat hierarkhi, 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan secara spesifik berbeda satu dengan yang lain, 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan, 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar

kualifikasi profesionalitasnya, 6) Setiap pejabat mempunyai gaji, 7) Setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan jabatan untuk kepentingan pribadi, 8) Setiap pejabat berada dalam pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Dalam tujuan awalnya *Weber* mengharapkan Birokrasi akan efektif memenuhi tuntutan pelayanan dari publiknya, melaksanakan demokratisasi serta akan dapat menyesuaikan dengan kondisi perkembangan global. Namun dalam perkembangannya birokrasi sangat dipengaruhi oleh budaya paternalistik yang sangat kuat, sehingga pejabat-pejabat yang duduk dalam jabatan publik tersebut cenderung lebih berorientasi kepada kekuasaan daripada untuk kepentingan masyarakat dan mereka lebih cenderung menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat.

Struktur birokrasi yang bersifat hirarkhis cenderung membentuk birokrasi yang lebih memusat kepada pimpinan sehingga terjadinya pemusatan kekuasaan dan wewenang kepada mereka yang berpangkat dan berjabatan lebih tinggi. Hal ini menyebabkan birokrasi yang berada pada level yang lebih rendah dan yang berhubungan langsung dengan masyarakat sebagai pengguna jasa birokrasi tidak mempunyai kreativitas dan inovasi. Mereka cenderung terpaku kepada aturan yang bersifat kaku dan bertele-tele. Sementara kewenangan untuk menyelesaikan suatu persoalan yang dihadapi masyarakat terletak pada unsur pimpinan.

Pada konteks yang lain, bahwa birokrasi dan politik walaupun berbeda namun tidak dapat dipisahkan. Birokrasi pemerintah berfungsi untuk menjalankan kebijakan politik dan juga birokrasi berperan sebagai membuat kebijakan politik. Menurut Raourke, netralitas birokrasi dalam politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugasnya itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik.⁴

Untuk menghindari axioma politik yang mengatakan bahwa “jika birokrasi lemah, maka kekuatan politik bisa kuat dan sebaliknya, bila kekuatan politik lemah maka birokrasi akan menjadi kuat”, maka dua-duanya perlu diberikan peran yang lebih aktif. Artinya tidak terlalu dikotomis melihat peran administrasi birokrasi dengan peran kekuatan politik. Sebab jika birokrasi hanya diberi tugas untuk melaksanakan kebijakan politik tanpa dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan, dikhawatirkan mereka tidak akan mempunyai

rasa tanggung jawab dan rasa ikut memiliki segala kebijakan yang diemban kepadanya untuk diimplementasikan.⁵

Disisi lain, personal dari birokrasi juga mempunyai kedekatan dengan dunia politik, ini dapat dilihat dari masih banyaknya para birokrat yang menjadi anggota partai politik, mereka sangat rentan oleh ajakan partai politik, yang merekrut mereka dalam keanggotaan partai politik. Apabila mereka yang pernah aktif dalam kegiatan organisasi kepemudaan atau organisasi dan telah dikenal oleh masyarakat.

Sehingga kemudian, ketika mereka dicalonkan oleh parpol untuk ikut bersaing dalam pilkada, itu lebih menguntungkan baik dari segi finansial maupun popularitas. Dan terkadang mobilisasi masapun melalui suara PNS lainnya bisa dilakukan ketika budaya patriarki masih melekat dalam birokrasi kita.

Keikutsertaan para birokrat untuk mengikuti pilkada telah di atur melalui Surat Edaran Menpan Nomor SE/08/M.PAN/2005. Bagi PNS yang menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, diberlakukan point sebagai berikut :

- (1) Wajib membuat surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan negeri apabila menjadi kepada daerah/wakil kepala daerah.
- (2) Wajib menjalani cuti/tidak aktif sementara dalam jabatan negeri selama proses pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dilarang menggunakan anggaran pemerintah dan atau pemerintah daerah. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
- (4) Dilarang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.

Aturan tersebut sudah cukup membuat kita menjadi jelas bahwa birokrat yang dicalonkan harus mengundurkan diri dari jabatannya selaku PNS, namun kenyataan dilapangan tidak demikian karena dalam beberapa kasus pilkada terlihat bahwa para birokrat yang tidak lolos menjadi kepala daerah masih menyangdang statusnya sebagai pegawai negeri sipil (PNS).

PILKADA DAN BIROKRASI POTRET ARUS BESAR POLITISASI BIROKRASI

Di era Orde Baru, PNS yang terhimpun dalam Korpri merupakan bagian dari mesin politik Golongan Karya (*Golkar*), yang memang dibentuk untuk kepentingan rezim Orba. Ide tersebut datang dari Amir Machmud selaku Menteri dalam Negeri saat itu, yang membentuk wadah tunggal untuk menghimpun dan membina semua pegawai negeri sipil (PNS) di Indonesia.

Korpri yang ada waktu itu bersama dengan ABRI merupakan mesin politik Golkar yang pada setiap kali pemilu yang digelar sejak tahun 1977, 1982, 1987, 1992 sampai dengan pemilu 1997, selalu memberi kemenangan untuk Golkar. Bahkan dua institusi ini memainkan peranan yang cukup strategis dalam sistem politik Indonesia saat itu.

Monoloyalitas yang ditonjolkan Korpri selama jaman Orba tersebut, jika ditilik termasuk dalam karakter intelektual ortodoks. Dalam pandangan Daniel Sparingga (2004) bahwa, intelektual ortodoks adalah mereka yang menjadi pendukung serta diskursus Orba yang mencerminkan posisi sosialnya, dimana sebagian besar intelektual ortodoks berasal dari intelektual kantor (lihat makalah, “*universitas, intelektual dan perubahan sosial*”).⁶

Seiring reformasi yang dipelopori para mahasiswa di tahun 1998 lalu, turut berpengaruh terhadap perubahan internal institusi PNS, dimana muncul desakan dari rakyat dan sejumlah parpol, agar Korpri jangan berafiliasi untuk mendukung Golkar dalam setiap kali pemilu seperti yang pernah dilakukan institusi ini semasa pemerintahan Soeharto dulu. Desakan itu akhirnya membuahkan hasil, dimana pada tahun 1999 dalam Musyawarah Nasional (Munas) Korpri yang ke-5, dilakukan perubahan terhadap Anggaran Dasar Korpri, yang menegaskan dalam Pasal 3 bahwa, setiap PNS netral politik. Regulasi ini kemudian diperkuat lagi dengan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 26 Tahun 2000.⁷

Netralisasi PNS malah telah ditetapkan sebelumnya lewat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5 Tahun 1999, juncto PP Nomor 12 Tahun 1999. Dalam PP Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 7 Ayat (2) menyebutkan; *seorang PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol, selambatnya tiga bulan setelah berlakunya PP, harus mengajukan permohonan lewat atasan langsung*. Berbagai regulasi tersebut membawa konsekuensi pada netralisasi Korpri sebagai lembaga bernaungnya PNS di tanah air harus netral atau tidak berpihak pada kekuatan politik manapun, sedangkan untuk partisipasi anggotanya dalam parpol merupakan hak asasi mereka, namun terlebih dahulu para kader Korpri itu perlu mengundurkan diri dari statusnya selaku PNS.

Selain persoalan netralitas PNS yang menjadi perdebatan publik, hal lain yang juga menjadi persoalan dari keterlibatan para PNS dalam dunia politik adalah pencalonan diri dari para birokrat yang menjadi pasangan calon kepala daerah pada beberapa daerah. Memang seperti yang telah disebutkan di atas bahwa keinginan untuk mencalonkan merupakan hak asasi setiap orang, dan itu sah-sah saja. Tetapi persoalannya adalah jabatan kepala daerah merupakan

jabatan publik yang seharusnya di isi oleh kalangan non birokrat, karena dapat mengikis budaya patrimonialisme di tubuh birokrat yang selama ini mendarah daging dalam perjalanan panjang birokrat.

Ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan keterlibatan para birokrat dalam pencalonan diri menjadi pasangan Calkada, antara lain dikarenakan adanya ruang politik yang begitu terbuka, ini akibat dari konstitusi republik ini yang tidak begitu ketat dalam membatasi aktivitas politik mereka. Ruang politik ini dapat dilihat; *pertama* UU Nomor 32 tahun 2004 tidak begitu ketat menghalangi partisipasi PNS untuk menjadi calkada, misalnya saja dalam pasal 59 ayat 5 (g) menyebutkan; *parpol atau gabungan politik pada saat mendaftarkan pasangan calon wajib menyerahkan surat pernyataan kesanggupan pengunduran diri dari jabatan bagi calon yang berasal dari PNS, anggota TNI dan anggota kepolisian Negara RI.*

Kedua, yaitu dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tahun 2005 yang merupakan perubahan dari PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 42 ayat 2 huruf (f), menyebutkan; *surat pencalonan yang dilampirkan ialah surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari PNS, anggota TNI dan anggota Polri.*⁸

Dengan aturan main ini, tentu menjadi landasan formal bagi para kader-kader Korpri untuk memberanikan diri menjadi Calkada/Cawalkada dalam pilkada langsung. Selain itu syarat pengunduran diri para PNS. Tapi kalau misalnya ada ketentuan dalam UU, PP dan Perpu tentang pilkada yang mengharuskan PNS yang menjadi calkada perlu mengundurkan diri dari statusnya sebagai PNS, sudah tentu para PNS berfikir dengan sangat hati-hati dalam mengambil keputusan untuk menjadi calkada.

Adanya syahwat para birokrat untuk merebut kekuasaan politik, bukan saja karena konstitusi republik ini yang tidak ketat untuk membatasi aspirasi politik mereka, tapi menurut pendapat penulis terdapat empat faktor penting yang memotivasi kader-kader Korpri tersebut menjadi calkada yakni :

Pertama, menyangkut tingkat pendapatan PNS, minimnya tingkat pendapatan seorang PNS yang menduduki jabatan struktural dan fungsional menggodanya mereka untuk melirik jabatan kepala daerah, dalam pemikiran para PNS dengan meraih jabatan kepala daerah, maka secara otomatis pendapatan mereka akan meningkat.

Kedua, untuk peningkatan prestasi karier seorang PNS, karena untuk meraih jabatan kepala daerah bukan saja diperoleh dengan hasil kerja keras mereka, tapi untuk meraih jabatan publik itu, perlu ditopang dengan kemam-

puan dan kualitas intelektual seorang PNS dalam meniti prestasi karier diluar birokrasi pemerintah.

Ketiga, untuk mengejar prestasi, bagi PNS yang memiliki kualitas intelektual baik itu dari segi jenjang kepangkatan, jabatan struktural dan fungsional akan muncul rasa percaya diri dari mereka untuk mau bersaing dalam merebut jabatan kepala daerah, sebab perebutan jabatan publik itu sendiri, masih menyangkut harga diri atau gengsi yang berkenaan dengan kapasitas jenjang kepangkatan dan jabatan para PNS tersebut.

Keempat, sekedar mencari popularitas, sebab para PNS yang akhirnya sukses meraih jabatan kepala daerah, bakal meningkatkan popularitas di mata rakyat seiring dengan jabatan yang diembannya itu, karena yang bersangkutan akan dikenal secara luas oleh rakyat daerah.

Empat faktor ini akan senantiasa menjadi motivasi para kader-kader Korpri untuk maju bersaing dalam merebut jabatan kepala daerah. Namun sayangnya majunya kader-kader korpri untuk menjadi kepala daerah, sering menimbulkan kekuatiran dari rakyat akan tumbuh suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam masa kepemimpinan mereka. Hal ini diperburuk dengan karakter kader-kader Korpri yang selama aktif dalam birokrasi pemerintah senantiasa mempraktekkan KKN.

DAMPAK YANG DITIMBULKAN OLEH BIROKRAT YANG MENGIKUTI PILKADA

Partisipasi Birokrat dalam Calkada kemudian mengundang pertanyaan apakah terdapat sisi positif dari partisipasi mereka sebagai kandidat kepala daerah dalam pesta demokrasi lokal. Melihat realita dilapangan dari partisipasi mereka sebagai calkada, penulis melihat ada beberapa sisi positif dan keikutsertaan mereka, antara lain; *Pertama*, aspirasi politik para PNS bisa disalurkan tatkala mereka menjadi calkada. Dalam posisi ini tentu mereka tidak hanya menjadi penonton dalam pesta demokrasi lokal, yang dihelat secara langsung tersebut, tetapi mereka turut mewarnai kenduri demokrasi lokal itu, dengan keterlibatan mereka untuk bersaing merebut jabatan kepala daerah bersama kandidat kepala daerah yang berasal dari penguasaha, politikus partai, aktifis LSM dan purnawirawan ABRI.

Kedua, ketika dikemudian hari calkada yang berasal dari PNS itu dapat memenangi pilkada langsung, maka hal ini berimplikasi positif dalam kerangka penataan birokrasi secara professional, yang pada akhirnya bermuara

pada peningkatan pelayanan publik di daerah tempat para PNS tersebut memenangkan pilkada. Pasalnya PNS yang menjadi Bupati/Walikota adalah seorang *administrator* yang dapat melakukan penataan birokrasi secara berkesinambungan dan berhasil guna.

Ketiga, ketika seorang birokrat memenangi dalam pilkada langsung pada suatu daerah, tentu ketika mulai menjalankan roda pemerintahan ia tidak canggung dan kaku. Sehingga tidak diperlukan penyesuaian dengan lingkungan kerjanya. Hal ini berbeda dengan calkada yang berasal dari purnawirawan TNI. Biasanya purnawirawan TNI memerlukan waktu yang cukup lama untuk melakukan proses penyesuaian dengan lingkungan kerjanya di birokrasi pemerintah daerah. Begitupun pengusaha, aktifis LSM dan politikus akan mengalami hal yang sama.

Sementara kita juga tidak bisa menafikan bahwa keikutsertaan PNS dalam pilkada juga berdampak nagari antara lain dapat dilihat dari; *Pertama*, ketika yang tampil sebagai calkada adalah dua PNS dalam jajaran pemerintahan daerah, maka akan berimplikasi negatif terhadap jalannya roda birokrasi pemerintahan. Pasalnya para birokrat bawahan telah terfragmentasi dan ter subordinasi kepada elit birokrasi yang tampil sebagai calkada dalam pilkada langsung tersebut. Dalam posisi seperti ini para birokrat rawan dipolitisasi untuk kepentingan elit birokrasi yang tengah bertarung dalam pilkada.

Kedua, akan terjadi rotasi-rotasi jabatan kepala-kepala dinas yang memiliki basis finansial satu atau dua tahun menjelang digelarnya pilkada langsung. Hal ini biasanya dilakukan oleh para birokrat yang kebetulan masih duduk jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Biasanya rotasi jabatan itu, dengan menempatkan pejabat-pejabat birokrat yang ditempatkan pada sejumlah dinas yang memiliki basis finansial yang memadai. Ini dilakukan agar kepala daerah. Tak pelak hal ini berimplikasi negatif terhadap rawannya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Ketiga, tatkala elit birokrasi yang dikemudian hari memenangi pilkada, maka ia akan melakukan rotasi jabatan dalam rangka penataan birokrasi demi melancarkan kinerjanya. Namun fenomena yang terjadi rotasi jabatan itu sering kali dilakukan untuk menyingkirkan sejumlah kepala dinas yang selama berlangsungnya pilkada melawan Bupati yang memenangi pilkada tersebut. Dampak negatif dari rotasi itu, penempatan para birokrat untuk mengisi formasi jabatan hanya didasarkan pada politik dagang sapi yakni suatu upaya dari

Bupati terpilih membagi jabatan kepada para birokrat yang telah berhasil memenangkannya dalam pilkada, tanpa melihat profesionalisme mereka.

KESIMPULAN

Politik dan birokrasi merupakan hal yang berbeda namun keduanya tidak dapat dipisahkan. Ini dapat dilihat dari kehadiran para birokrat untuk masuk dalam arena politik yaitu dalam pemilihan Kepala Daerah. Asumsi dasar keikutsertaan mereka dalam ajang pilkada ini adalah, *Pertama*, dalam konstitusi telah diatur bagaimana para birokrat yang ingin ikut dalam pilkada melalui, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2005 Pasal 42 ayat 2 huruf (f), UU Nomor 32 tahun 2004 pasal 59 ayat 5 huruf (g), serta Surat Edaran Menteri Nomor: SE/08/M.PAN/2005. *Kedua*, menyangkut dengan kebebasan yang dimiliki oleh setiap orang, karena setiap orang mempunyai kesempatan dan hak sama dalam mengikuti pilkada sepanjang semua syarat telah dipenuhi.

Keikutsertaan para birokrat ini merupakan sebuah realita yang terjadi dalam konstelasi politik Indonesia. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa keikutsertaan ini pada akhirnya menimbulkan dampak negatif dan positif. Jadi tidak mengherankan terjadinya tarik menarik kepentingan ketika para birokrat bersaing dalam pilkada. Tetapi kondisi ini hendaknya sikapi oleh pemerintah dengan aturan main yang jelas dan ketika ada pelanggaran mereka bisa ditindak dengan sanksi yang tegas dan tidak pandang bulu. Sehingga pro dan kontra terhadap kehadiran mereka dalam ajang pilkada dapat diminimalisir dan masyarakat dapat memahami kondisi tersebut. []

ENDNOTES

¹ Dalam Pasal 56 ayat 1 tentang pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam satu pasangan calon yang pemilihannya dilaksanakan secara demokratis berdasarkan *asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*.

² Batinggi, Achmat, "*Manajemen Pelayanan Umum*", (Materi Pokok: IPEM 4429, Universitas Terbuka), 1999, h.53

³ Martin Albrow (terj), *Birokrasi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Jogja, 1996), h.33

⁴ Lutfi Wahyudi, *Netralisasi Birokrasi*, dalam www.google.com, Access date: 16 Maret 2007

⁵ Ibid.,

⁶ Sparingga, Daniel, *Universitas, Intelektual dan Perubahan Sosial*, Ambon, 2004, h.14

⁷ Silaen, Victor, *Monoloyalitas PNS Kenangan Terindah Golkar*, <http://www.sinarharapan.co.id>, Access date: 16 Januari 2007

⁸ Lebih jelasnya lihat *Putusan Mahkamah Agung*, No. 41 P/HUM/2006