



BIROKRASI DAN KEKUASAAN POLITIK LOKAL: POLITISASI BIROKRASI ATAU BIROKRASI BERPOLITIK?

Walid Musthafa Sembiring

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Medan Area

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan terkait hubungan antara kekuasaan politik dan elit birokrasi ditingkat lokal, khususnya pada saat pemilihan kepala daerah dilaksanakan. Struktur birokrasi yang sangat kompleks dan luas menjangkau masyarakat sampai pada tingkat paling rendah, menjadikan birokrasi di tingkat lokal sangat rentan untuk dipolitisasi dan dikendalikan oleh para elit politik lokal dalam kontestasi politik. Pertanyaan pentingnya adalah, apakah melalui para elit birokrasi di tingkat lokal, birokrasi di daerah tersebut dipolitisasi atau malah sebenarnya birokrasi itu sendiri memang aktif berpolitik?

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan studi literatur dan wawancara mendalam dengan beberapa elit politik dan elit birokrasi di tingkat lokal yang berada di Kota Medan. Temuan dari penelitian ini menunjukkan kecenderungan terjadinya dua hal tersebut, yakni politisasi birokrasi yang muncul akibat pengaruh dan tekanan dari eksternal birokrasi itu sendiri, dan juga pengaruh dari internal melalui elit-elit birokrasi tersebut, yang disebut dengan birokrasi berpolitik. Kekuatan jaringan birokrasi, penguasaan atas informasi dan struktur yang luas sampai ke tingkat paling bawah, menjadikan birokrasi efektif menjadi mesin politik di tingkat lokal.

Kesimpulan yang didapatkan dari penelitian ini adalah, birokrasi secara dua arah, dipolitisasi dan berpolitik, dalam kontestasi dan perhelatan politik di tingkat lokal. Pengaruh dan tekanan tidak hanya dari eksternal terhadap struktur birokrasi tersebut, tapi juga para elit birokrasi di tingkat lokal menggunakan struktur birokrasi tersebut untuk tujuan-tujuan politik praktis.

Kata Kunci: politik lokal, politisasi birokrasi, pilkada, elit politik dan birokrasi

PENDAHULUAN

Dalam melakukan telaah kajian terhadap isu terkait dengan politik dan administrasi dalam konteks Pemerintahan Daerah, tidak dapat kita pisahkan dari perspektif sejarah.

Hubungan antara politik dan administrasi di Indonesia, dibentuk dari sejarah perkembangan dan perjalanan bangsa ini dalam pengelolaan negara. Pendekatan sejarah terhadap hubungan politik dan administrasi mampu

*Correspondence Address : walidmusthafa@staff.uma.ac.id

DOI : 10.31604/jips.v8i1.2021.295-299

© 2021 UM-Tapsel Press

memberikan pemahaman awal bagi kita terhadap masalah politisasi birokrasi yang muncul di Indonesia. Pendekatan ini juga akan mampu membantu dalam menjelaskan perihal patologi birokrasi (*bureaucracy pathology*) di Indonesia yang sering menjadi masalah utama pada isu birokrasi publik. Dwiyanto misalnya, mengatakan bahwa keterkaitan sejarah menjadi bagian penting untuk melihat kemunculan berbagai masalah yang terjadi pada birokrasi seperti munculnya korupsi, kolusi, nepotisme serta lemahnya budaya pelayanan di dalam birokrasi itu sendiri (Nurprojo, 2012). Birokrasi Indonesia sangat kental dengan perspektif patron dan klien, tidak profesional, serta dalam perjalanan sejarahnya, khususnya pada era orde baru, dijadikan sebagai mesin politik rezim dalam mempertahankan kekuasaan. Fenomena ini mengakibatkan birokrasi Indonesia menjadi lebih kental sebagai alat kekuasaan ketimbang “alat” pelayanan kepada masyarakat oleh negara maupun penguasa pemerintahan.

Keterlibatan aktif birokrasi dalam ruang-ruang politik, khususnya pada politik praktis tentu saja menjadi masalah yang sangat mendasar. Pembelahan di dalam birokrasi itu akan sangat rentan terjadi karena adanya pengkubuan atas dukungan-dukungan politik yang melibatkan struktur birokrasi tersebut. Mengutip Woodrow Wilson misalnya, bahwa politik blok birokrasi dalam administrasi public merupakan langkah politik yang secara umum dilakukan oleh para politisi yang memenangkan sebuah pemilu (Boyd & Ngo, 2005).

Politisasi birokrasi di daerah adalah persoalan yang nyata dan melibatkan birokrasi secara langsung dengan tujuan untuk memenangkan pertarungan politik ataupun mempertahankan kekuasaan politik yang dimiliki pada Lembaga eksekutif di daerah. Secara praktis, penggunaan birokrasi dalam kontestasi kepemimpinan di daerah dapat kita lihat pada proses mobilisasi oleh para struktur birokrasi tersebut, baik pada saat kampanye maupun pada saat pemungutan. Selain itu juga dapat dilihat melalui sarana prasarana negara yang melekat pada birokrasi tersebut, sering digunakan untuk kepentingan calon yang diusung. Penggunaan fasilitas sarana dan prasana negara ini bahkan tidak jarang dilakukan langsung oleh aparatur birokrasi itu sendiri tanpa menggunakan perantara tim pemenangan pasangan calon yang diusung. Tentu saja seluruh kegiatan ini ditujukan dalam rangka mempertahankan kekuasaan politik daerah ataupun untuk merebut kekuasaan politik di daerah tersebut.

Secara sederhana, politisasi atas birokrasi pada kontestasi kepemimpinan di daerah terjadi karena akses atas pengendalian birokrasi dan kewenangan birokrasi tersebut dimiliki oleh politisi yang sedang berkompetisi. Dalam hal ini tentu saja, dalam setiap pilkada para petahana memiliki akses yang lebih luas terhadap praktik politisasi birokrasi karena posisi yang menguntungkannya secara politik atas kekuasaan yang masih dipegang. Para petahana memiliki kecenderungan yang lebih besar dalam melakukan politisasi birokrasi. Kewenangan atas anggaran dan

penentuan jabatan pada struktur elit-elit birokrasi menjadikan petahana mampu menyediakan sumber daya politik dan ekonomi untuk menggerakkan para birokrasi dengan tujuan memenangkan kontestasi pilkada tersebut.

Tidak dapat dipungkiri dalam pelaksanaan pilkada langsung, birokrasi terkooptasi oleh kepentingan elit-elit yang ada di daerah tersebut. Birokrasi secara ideal dijadikan alat oleh kepala daerah untuk mensukseskan berjalannya pemerintahan, namun tidak hanya sampai disitu, birokrasi juga sering digunakan sebagai mesin politik paling efektif untuk memenangkan calon incumbent dalam pilkada. Pada tahap selanjutnya, elit daerah lainnya yang memiliki kekuasaan formal juga berlomba menggunakan birokrasi sebagai mesin politik, hal ini berimplikasi pada tidak sehatnya regenerasi dan penataan birokrasi secara internal, dan proses pilkada yang tidak demokratis secara eksternal (Nurprojo, 2012).

Perosalan tentang politisasi birokrasi dan birokrasi berpolitik ini paling tidak ada beberapa hal yang menjadi penyebabnya. Pertama, kompensasi jabatan karir atas keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon pada saat pilkada. Hal ini sangat sering terjadi dalam pertarungan pilkada di tingkat lokal, dimana para elit birokrat yang turut serta aktif dalam pemenangan pasangan calon dengan menggunakan kewenangan formil maupun materil dimiliki oleh elit birokrat tersebut akan diganjar dengan kompensasi jabatan pada saat pasangan calon yang didukung

keluar sebagai pemenang dalam pilkada tersebut. Selain bergerak secara pasif karena ajakan dan pengaruh dari pasangan calon (eksternal), para elit birokrat di tingkat lokal ini juga sering bergerak secara aktif (internal) dengan menawarkan jasa dan pengaruhnya kepada pasangan calon yang didukung dengan imbalan kompensasi tadi. Disini dapat dikatakan bahwa terjadi keadaan dimana para elit birokrasi tersebut berpolitik.

Fenomena ini sangat sering terjadi di tingkat lokal dan menjadi permasalahan yang tetap menjadi kajian menarik sampai dengan saat ini. Politisasi birokrasi dalam konteks kompesnasi jabatan tidak hanya datang dari factor eksternal birokrasi yang kita sebut sebagai politisasi itu sendiri, namun secara aktif datang dari internal birokrasi melalui para elit-elit yang juga berebut kompensasi jabatan.

Kedua, komersialisasi jabatan. Hal ini juga sudah menjadi salah satu persoalan dalam struktur birokrasi di Indonesia saat ini. Sudah sangat sering juga kita temukan kepala daerah yang dicituk oleh KPK karena melakukan praktik jual beli jabatan. Pada umumnya praktik jual beli jabatan atau kita sebut sebagai komersialisasi jabatan ini dilakukan oleh kepala daerah melalui orang-orang yang berada di luar struktur birokrasi itu sendiri. Namun dalam penelitian ini ditemukan juga fenomena dimana para "makelar" jabatan tersebut adalah bagian dari para elit birokrasi yang ada di internal birokrasi tersebut. Pada umumnya para "makelar" ini sudah

bersama-sama dengan kepala daerah sejak mereka masih pada tahapan kampanye, dan hal ini juga menjadi salah satu alasan terjadinya birokrasi berpolitik dalam konteks pilkada dan politik lokal di daerah.

Ketiga, pencopotan pejabat di daerah. Alasan lainnya terjadinya keadaan dimana para elit birokrasi di daerah karena mempertahankan posisi atau jabatan yang diemban saat ini. Pencopotan atas para pejabat daerah setelah sebuah daerah melaksanakan pilkada dan terlebih calon yang memenangkan pilkada adalah pejabat baru (bukan petahana), sering sekali terjadi. Hal ini mengakibatkan para pejabat birokrasi di daerah berusaha untuk mendekati diri dengan para calon yang dianggap memiliki peluang lebih besar untuk menang agar pada saat calon tersebut menjabat tidak melakukan pencopotan atas pejabat dan elit birokrasi tersebut. Alasan ini sering sekali menjadikan para elit birokrat di daerah secara aktif berpolitik pada saat kontestasi pilkada berlangsung.

KESIMPULAN

Politisasi birokrasi sampai dengan saat ini tetap menjadi perhatian utama dari para peneliti politik dan birokrasi. Netralitas birokrasi dalam kontestasi politik praktis sangat penting karena terkait dengan usaha untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Kecenderungan para elit birokrasi ikut aktif dalam politik lokal khususnya pada

pilkada telah mengakibatkan birokrasi di daerah sulit untuk berkembang dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme dalam menjalankan tugasnya. Melalui penelusuran literatur dan wawancara terhadap beberapa elit lokal sebagai informan di kota Medan, ditemukan fakta bahwa terdapat kecenderungan praktik politisasi birokrasi pada saat pilkada saat ini tidak lagi hanya datang dari eksternal birokrasi itu sendiri, melainkan para elit birokrasi tersebut secara aktif melakukan politisasi atas jabatan dan kewenangan yang dimiliki dengan pretense dan kepentingan yang mereka anggap dapat menguntungkan posisinya sebagai pejabat pemerintahan di tingkat lokal. Fenomena ini tentu saja akan sangat mengganggu perkembangan birokrasi di daerah ke depannya. Dan berangkat dari penelitian ini, peneliti berkesimpulan bahwa penting untuk melakukan kajian ke depan yang lebih mendalam terkait dengan keterlibatan para elit birokrasi di tingkat lokal pada saat pilkada, bukan hanya berputar pada persoalan bahwa birokrasi dimobilisasi dan dipolitikasi oleh para elit politik, namun juga fakta bahwa para elit birokrasi tersebut juga memainkan peranan aktif sebagai elit birokrasi dalam politisasi birokrasi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, M. (1970). Seven Modern Concepts of Bureaucracy. *Bureaucracy*, 84-105.
- Boyd, R., & Ngo, T. W. (2005). Asian states: Beyond the developmental perspective. *Asian States: Beyond the*

Developmental Perspective, 1-224.
<https://doi.org/10.4324/9780203308233>

Choi, N. (2007). Local elections and democracy in Indonesia: The Riau Archipelago. *Journal of Contemporary Asia*, 37(3), 326-345.
<https://doi.org/10.1080/00472330701408650>

Lune, H. & Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences (9th Edition)*. In Pearson Education Limited.

Nurprojo, I. S. (2012). Undang-Undang Kepegawaian Dan Dinamika Reformasi Birokrasi di Daerah. 6(1).

Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209-222.
<https://doi.org/10.1007/s11115-010-0133-4>

Robison, J., & Mullinix, K. J. (2016). Elite Polarization and Public Opinion: How Polarization Is Communicated and Its Effects. *Political Communication*, 33(2), 261-282.
<https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1055526>

Sellers, P. J. (1998). Strategy and Background in Congressional Campaigns. *American Political Science Review*, 92(1), 159-171.
<https://doi.org/10.2307/2585935>

Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and Methods. In *Essential guide to qualitative methods in organizational research (Vol. 5)*.
<https://doi.org/10.1097/FCH.0b013e31822dda9e>