

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Birokrasi

Secara etimologis, istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani *Bureau*, yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat, dan *Cracy* yang berarti aturan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya yang lain birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah untuk melaksanakan pelayanan umum sesuai dengan permintaan masyarakat. Dalam beberapa sebutan/istilah birokrasi sendiri diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota-anggotanya disebut aparat birokrasi atau birokrat.

Menurut Thoha (2003) Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi pemerintahan sering kali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya

terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif.

Saefullah (1998) menjelaskan empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam praktek pembangunan di dunia ketiga, yaitu : Weberian, Parkinsonian, Jacksonian, dan Orwellian. Model birokrasi Weberian digagas oleh Weber menunjuk pada model birokrasi yang memfungsikan birokrasi sehingga memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi Weber. Ada tujuh kriteria ideal birokrasi yang digambarkan oleh Weber, yaitu: (1) adanya pembagian kerja yang jelas; (2) hierarki kewenangan yang jelas; (3) formalisasi yang tinggi; (4) bersifat tidak pribadi (*impersonal*); (5) pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan; (6) jenjang karir bagi para pegawai; dan (7) kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.

Birokrasi Parkinsonian yaitu model birokrasi dengan memperbesar sosok kuantitatif birokrasi. Parkinsonian dilakukan dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kapabilitasnya sebagai alat pembangunan. Di satu sisi, Parkinsonian dibutuhkan untuk mengakomodasikan perkembangan masyarakat yang semakin maju, di sisi lain Parkinsonian dibutuhkan untuk mengatasi persolan-persoalan pembangunan yang makin bertumpuk.

Birokrasi Jacksonian merupakan model birokrasi yang menjadikan birokrasi sebagai akumulasi kekuasaan negara dan menyingkirkan masyarakat di luar birokrasi dari ruang politik dan pemerintahan. Jacksonian, sebenarnya diambil dari nama seorang jenderal militer yang

tangguh dan seorang negarawan yang terkenal sebagai mantan Presiden Amerika Serikat yang ke-7 (1824-1932) yaitu Andrew Jackson.

Birokrasi model Orwellian ini merupakan model yang menempatkan birokrasi sebagai alat perpanjangan tangan negara dalam menjalankan kontrol terhadap masyarakat. Ruang gerak masyarakat menjadi terbatas, sepertinya bernafas saja dikontrol oleh birokrasi. Hal itu dikarenakan dalam berbagai hal terkait dengan kehidupan masyarakat harus meminta izin kepada birokrasi. Orwell menggambarkan birokrasi semacam itu di Amerika Serikat. Pada waktu Ronald Reagan menjabat presiden (1981), ia mengadakan pemangkasan terhadap birokrasi. Pada waktu itu di Amerika Serikat untuk mengurus hamburger saja, ada ratusan peraturannya yang berimplikasi pada semakin banyaknya jumlah pegawai. Untuk itu diadakan pemangkasan dan pegawainya dikurangi.

Mas'ood (2003) menyebutkan dalam literatur ilmu sosial, birokrasi umumnya dipandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain. Namun kalau kita memperhatikan berbagai pengalaman berbagai masyarakat, terutama di dunia ketiga, kita akan mendapati bahwa birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Singkatnya birokrasi adalah aktor yang omnipoten serta fenomena yang lebih penting adalah bahwa birokrasi sebenarnya diciptakan untuk menjalankan fungsi pendisiplinan dan pengendalian. Menurut Mohtar (1985) Posisi birokrasi ini didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber-sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi,

keahlian, teknis dan status sosial yang tinggi. Menurut Weber (dalam Thoha, 2003), unsur-unsur ini diperlukan demi efektifitas fungsi koordinasi, menurut pandangan pengkritiknya, unsur-unsur itulah yang justru mendasari fungsi pengendalian atas masyarakat.

Sejarah perkembangan birokrasi di berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa ia diciptakan untuk menanggapi kebutuhan akan pengendalian. Birokrasi bukan muncul semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern, dan fenomena seperti itu nampak lebih nyata di negara-negara dunia ketiga. Mas'ood (2003) menjelaskan bahwa salah satu cara yang menggambarkan karakteristik negara di dunia ketiga adalah dengan mengidentifikasi fungsi-fungsi yang bisa dijadikannya instrumen intervensi ke dalam masyarakat dan tujuan yang hendak dicapai dengan intervensi itu, bidang-bidang kegiatan intervensi negara yaitu : administrasi, abitrasi, regulasi, kontrol finansial, moneter dan fiskal, serta tindakan langsung, lima fungsi ini berkembang menjadi instrumen kekuasaan pemerintah untuk menginterbensikan kegiatan masyarakatnya meliputi upaya birokrasi untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut.

Abdullah (1992) mengelompokkan birokrasi menurut fungsinya menjadi tiga macam, yaitu : (1) Birokrasi pemerintahan Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur (*regulative function*). (2) Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi

pemerintahan yang menjalankan salah satu sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan lain-lain. fungsi pokoknya adalah pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive-function*). (3) Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.

Roskin (2009) menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya ada 4 fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan modern. Fungsi-fungsi tersebut adalah : (1) Administrasi, fungsi administrasi pemerintahan modern meliputi administrasi, pelayanan, pengaturan, perizinan, dan pengumpul informasi. Dengan fungsi administrasi dimaksudkan bahwa fungsi sebuah birokrasi adalah mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun oleh legislatif serta penafsiran atas Undang-Undang tersebut oleh eksekutif. Dengan demikian, administrasi berarti pelaksanaan kebijaksanaan umum suatu negara, di mana kebijakan umum itu sendiri telah dirancang sedemikian rupa guna mencapai tujuan negara secara keseluruhan; (2) Pelayanan Birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok khusus. Badan meteorologi dan Geofisika (BMG) di Indonesia merupakan contoh yang bagus untuk hal ini, di mana badan tersebut ditujukan demi melayani kepentingan masyarakat yang akan melakukan perjalanan atau mengungsikan diri dari kemungkinan bencana alam; (3) Pengaturan (*regulation*), fungsi pengaturan dari suatu pemerintahan biasanya dirancang demi mengamankan kesejahteraan

masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini, badan birokrasi biasanya dihadapkan antara dua pilihan, kepentingan individu versus kepentingan masyarakat banyak. Badan birokrasi negara biasanya diperhadapkan pada dua pilihan ini; (4) Pengumpul Informasi (*Information Gathering*), informasi dibutuhkan berdasarkan dua tujuan pokok, yaitu apakah suatu kebijaksanaan mengalami sejumlah pelanggaran atau keperluan membuat kebijakan-kebijakan baru yang akan disusun oleh pemerintah berdasarkan situasi faktual.

Dalam perjalanan bangsa-bangsa di dunia, manusia senantiasa berjuang untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan jaman, sambil tetap berusaha memelihara serta mempertahankan kepercayaan dan nilai-nilai yang diyakininya, agar masyarakat tetap berlangsung tanpa kehilangan identitasnya. Kepercayaan-kepercayaan dan nilai-nilai yang membentuk sikap seseorang tercermin pada kebebasan dalam perilaku hidup sehari-hari suatu masyarakat tempat manusia hidup bersama-sama dalam berbagai ikatan serta hubungan dengan aneka ragam tujuan dan kepentingan. Abdullah (1992) menyebutkan budaya sebagai sebuah cara hidup (*a way of life*) adalah suatu warisan sosial yang terbentuk melalui pengalaman dalam perjalanan sejarah.

Menyangkut birokrasi sebagai bagian dari kebudayaan, Kuntowijoyo (1991) mengemukakan bahwa birokrasi adalah sebuah struktur teknis dalam masyarakat yang mempunyai kaitan erat dengan struktur sosial dan struktur budaya. Oleh karena itu, penyelenggaraan kekuasaan dan pelayanan sering tidak terlepas dari komposisi sosial yang masing-masing memiliki

kepentingannya sendiri, sehingga sering birokrasi hanya melayani lapisan masyarakat dominan. Selain itu, sistem nilai, pengetahuan, dan sistem simbol masyarakat juga mempengaruhi penyelenggaraan kekuasaan karena pelaksanaan kekuasaan hanya dapat terjadi jika ada kesediaan budaya masyarakatnya untuk menerima kehadirannya. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan budaya birokrasi dalam hal ini adalah kedudukan birokrasi terhadap struktur sosial dan struktur budaya pada kurun waktu tertentu.

Pada prinsipnya, tipe ideal birokrasi Weber ditujukan untuk menunjang efisiensi dan efektivitas organisasi. Di samping itu, tipe ideal Weber sejalan dengan tuntutan demokrasi. Birokrasi adalah konsekuensi logis dari kehidupan yang demokratis yang menghendaki objektivitas dan konsistensi kebijakan. Oleh karena itu birokrasi bersifat impersonal. Sifat-sifat impersonal birokrasi dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan birokrasi kepada masyarakat memenuhi asas keadilan (*equity*) dan terhindar dari kultur partisan. Namun menurut Tjokroamidjojo (1995) pada tataran praktisnya di Indonesia tipe ideal birokrasi Weber hanya sebatas sketsa semata. Tipe ideal birokrasi Weber tidak ditemukan aplikasinya pada organisasi pemerintah. Bahkan sebaliknya, birokrasi dianggap sebagai simbol kelambanan, kelalaian, korupsi, tidak efisien dan partisan, sehingga kepercayaan (*trust*) publik semakin hilang.

Jika birokrasi dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah maka, kelompok birokrat merupakan kelompok yang diuntungkan selain kelompok pengusaha dengan tipe pemilihan yang mengedepankan popularitas

subjektif dan dukungan sumber daya tertentu sebagai modal politiknya. Birokrasi di dalam *moment* tersebut merupakan kelompok yang potensial untuk menjadi salah satu sumber daya penggerak politik di tengah masyarakat, sementara elit-elit birokrasi dengan latar belakang yang berbeda juga memiliki kepentingan tertentu terhadap beberapa calon kepala daerah yang dianggap lebih mampu mengakomodasi kepentingan mereka. Dalam konteks inilah kemudian birokrasi dapat muncul menjadi bagian dari pembentukan dukungan politik (*political back up*). Potensi birokrasi yang ada hingga tingkat terdekat dengan masyarakat menjadikan ia sebagai instrumen potensial yang diharapkan dapat memberikan efek politis kepada masyarakat yang dinaunginya.

B. Politisasi Birokrasi

Thoha (2003) menjelaskan menurut perspektif Hegelian, birokrasi tak lain adalah medium yang mempertemukan kepentingan rakyat dan pemerintah. Berdasarkan perspektif ini berarti birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan kepentingan rakyat dengan kepentingan pemerintah. Dalam posisinya sebagai medium itulah birokrasi menyucikan dan memurnikan diri untuk tak terjebak pada kepentingan subyektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus apolitik dan hanya menjalankan sebuah prinsip, yang dirumuskan secara canggih oleh Max Weber dalam format altruisme rasionalitas dan efisiensi.

Hegel berpendapat bahwa kedudukan birokrasi penting untuk menegakkan humanisme. Birokrasi dianggap bertugas untuk membendung

kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Dalam perspektif ini birokrasi menjadi tempat berlangsungnya pembaruan sosial. Hegel menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili negara dengan kelompok pengusaha dan profesi sebagai kelompok kepentingan khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi, menurut Hegel haruslah netral.

Jika Hegel bicara birokrasi dalam pengertian ideal, maka Marx mengemukakan kritik atas realitas birokrasi yang tak lebih hanya mesin bagi kepentingan partikular yang dominan. Birokrasi di Indonesia sebenarnya adalah birokrasi yang lebih dekat dengan gambaran Marx atau manifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan ialah birokrasi yang tak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi malah berfungsi sebagai *broker* yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus, yaitu rakyat dan pemerintah.

Marx (dalam Thoha, 2003) mengkritik tajam apa yang dikatakan Hegel tentang birokrasi negara sebagai medium untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan umum. Suatu hal yang khas Marxis dalam pandangan Marx ialah bahwa kepentingan partikular dan kepentingan umum hingga kapan pun tak mungkin dapat dipertemukan. Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang pengakuan akan keberadaannya bersifat spekulatif.

Menurut Thoha (2003) problema besar dalam perspektif Marxis adalah negara yang tak pernah mempresentasikan kepentingan umum bahkan kepentingan umum itu dianggap tak ada. Hukum besi sejarah selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain dalam kehidupan masyarakat. Pada akhirnya, kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi.

Pandangan Marx bahwa birokrasi merupakan wujud nyata kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain menemukan aksentuasinya secara nyata di Indonesia. Saat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terkristalisasi menjadi kecenderungan dalam ranah politik kekuasaan, maka kian mencolok posisi birokrasi sebagai kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain, ditambah lagi dengan tak berlakunya netralitas politik dalam birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen dari kelompok yang dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini menurut Marx, birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa. Thoha (1993) menyatakan memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. Banyak virus yang terus menggrogotinya, seperti

pelayanan yang memihak, jauh dari obyektivitas, terlalu birokratis (berteletele) dan sebagainya, akibatnya merteka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Untuk menganalisis politisasi yang terjadi dalam birokrasi, peneliti menggunakan teori birokrasi Hegelian. Birokrasi Hegelian menurut Thoha (2003), memposisikan birokrasi berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain, idealnya birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi yang seharusnya netral.

Namun, dengan mempertimbangkan kondisi birokrasi Indonesia yang belum sepenuhnya tereformasi, isu netral tidaknya birokrasi dalam pilkada menjadi sangat penting. Sulitnya membedakan antara kegiatan administratif formalistik yang dijalankan oleh birokrasi antara tuntutan profesionalitas dengan balutan yang sebenarnya dukungan informalistik terselubung terhadap pasangan calon tertentu, apalagi jika kegiatannya berlangsung di saat di luar jam dinas para PNS, maka kata netralitas itu hanya akan menjadi sebuah bayangan semu belaka dan akan tetap menjadi sebuah lubang yang gelap untuk diselidiki, terasa tetapi tidak teraba.

Oleh karena itu peneliti juga menggunakan teori birokrasi yang diungkapkan oleh Marx (dalam Thoha, 2003) yang menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak kepada kekuatan politik yang memerintah. Birokrasi menurut Karl Marx merupakan suatu kelompok partikular yang spesifik. Birokrasi bukanlah kelas masyarakat, walaupun eksistensinya berkaitan dengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas

tertentu. Lebih tepatnya, menurut Marx birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut. Konsep pemikiran Marx dan Hegel (dalam Thoha, 2003) dalam konteks pengembangan politik dan birokrasi pemerintah, seperti yang banyak dianut oleh pemerintahan yang demokratis, dapat dijadikan suatu perbandingan. Kekuatan politik yang datang dan pergi sebagai suatu kelompok yang menguasai pemerintahan dan birokrasi, sebagai pelaksana kebijakan pemerintah merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dibedakan.

Bicara mengenai birokrasi maka tidak lepas dari persoalan politik. Menciptakan kinerja birokrasi yang lebih baik dan profesional harus dimulai dari kepala daerahnya. Penentuan posisi jabatan dan jenjang karier bagi birokrat karier hendaknya didasarkan pada prinsip-prinsip “merit system”. Prinsip ini perlu dijalankan untuk membangun sosok birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penerapan merit system ini perlu didukung dengan kebijakan mengenai klasifikasi jabatan, standar kompetensi, standar kinerja, pola karier dan remunerasi yang mendorong pencapaian kinerja. Sistem pendidikan dan pelatihan bagi PNS juga perlu untuk disempurnakan agar mampu meningkatkan kompetensi pegawai dan sesuai dengan kebutuhan organisasi. Namun, mengingat bahwa kepala daerah merupakan jabatan politis yang berasal dari

partai politik, maka peningkatan kinerja dan profesional birokrasi juga bergantung pada visi dan misi partai politik yang mengusungnya.

Keterlibatan birokrasi dalam kancah politik menjelang pemilihan umum kepala daerah langsung (Pilkada) semakin marak. Posisi strategis birokrasi yang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa sekaligus kemampuan untuk memanfaatkan setiap fasilitas dalam rangka mendukung seorang pasangan calon untuk menjadi pemimpin telah menjadikan birokrasi terlibat dalam proses-proses politik. Fenomena ini dikenal dengan istilah politisasi birokrasi. Rozi (2006) mendefinisikan politisasi birokrasi sebagai gejala yang melibatkan birokrasi secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota organisasi peserta pemilu guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan di parlemen dan eksekutif. Dalam konteks Pilkada, definisi tersebut berarti keterlibatan birokrasi secara langsung untuk menjadi pendukung pasangan calon kepala daerah guna mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif.

Dalam konteks Indonesia, pembicaraan seputar politisasi birokrasi masih sangat menarik, terutama karena praktek penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia masih sangat kental dengan nuansa politik. Mufiz (1986) menyatakan perdebatan tentang keterkaitan antara birokrasi dengan politik telah berlangsung sejak awal abad 20-an. Pemikiran yang lebih dominan pada periode 1900-1927 lebih mengarah kepada dikotomi politik dengan administrasi negara. Pelopor dari pemikiran-pemikiran itu di antaranya adalah Frank Goodnow, Leonard

White dan Woodrow Wilson, Leonard White bahkan secara tegas menyatakan, politik seharusnya tidak boleh ikut campur tangan dalam proses administrasi negara.

Astuti (dalam Wibawa, 2009) mengatakan intervensi politik terhadap domain kewenangan birokrasi lebih besar terjadi dalam penataan kepegawaian jajaran birokrasi. Penempatan dan pengangkatan pejabat kini tidak lagi mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku, persyaratan administratif dan kompetensi hampir-hampir tidak lagi menjadi pedoman. Sebagai pengganti persyaratan yang terpenting adalah dukungan pejabat yang bersangkutan terhadap partai politik yang sedang berkuasa. Akibatnya semakin banyak pejabat birokrasi pemerintah daerah yang kurang memiliki kompetensi dan integritas tinggi terhadap tugas dan tanggung jawabnya secara profesional. Kepentingan politik sudah menjelma menjadi panglima dalam setiap gerak langkah pejabat demi menjaga mulusnya hubungan dengan pemimpin politik agar jabatan yang sudah di tangan tidak melayang.

Dwijono (dalam Administratio, 2010) menyatakan bahwa dalam restrukturisasi pasti diawali dengan tujuan yang baik oleh pemerintah untuk mewujudkan struktur birokrasi yang lebih baik, namun tidak demikian dalam prakteknya sehingga menimbulkan beberapa masalah. *Pertama*, subjektifitas penempatan pejabat, secara umum penempatan pejabat dalam konteks pemerintahan pusat atau daerah melewati beberapa mekanisme yang tidak akan dilewatkan oleh Baperjakat. Secara teknis, penempatan pejabat kepala daerah akan dinilai lebih objektif jika peran baperjakat juga

dapat objektif dalam melakukan penilaian terhadap siapa-siapa saja yang berhak untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi.

Kedua, persoalan tarik menarik kepentingan penempatan pejabat pasca diundangkannya PP No.41 Tahun 2007 yang jauh dari logika *the right man in the right position*. Setelah diamati lebih detail hubungan transaksional politik tidak hanya terjadi di partai politik saja, di dalam tubuh birokrasi di era Pemilihan Kepala Daerah Langsung pun ternyata yang lebih mementingkan hasil dari transaksi politik tersebut dibandingkan dengan kemampuan pesonal dalam menjalankan tugas sebagai birokrat.

Persoalan politisasi birokrasi, timbul sebagai akibat tidak adanya netralitas birokrasi. Thoha (1993) menjabarkan kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa posisi kenetralan birokrasi menjadi sesuatu yang penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya merubah isi dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang dalam hal ini diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kemudian kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara dan kelompok ketiga adalah kelompok birokrasi. Batinggi (1999) menyimpulkan bahwa dari polemik pendapat antara Hegel dan Marx ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi. Sedangkan Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.

Birokrasi tidak netral dari pengaruh politik karena birokrasi tidak pernah lepas dari intervensi politik. Karl Marx mengungkapkan bahwa birokrasi bukanlah aktor netral dalam politik. Menurutnya, birokrasi merupakan alat atau instrumen bagi para pemimpin yang hendak berkuasa. Dengan kata lain birokrasi tidak dapat bersifat netral karena harus memihak pada pemimpin yang berkuasa. Penyebab lainnya yaitu nilai atau *value*, membuat birokrasi non partisan belum diselenggarakan dengan baik. Seperti di singgung di muka, birokrasi kita cenderung menjadi partisan dari kekuatan politik yang dominan. Sikap seperti ini membawa birokrasi kurang bisa obyektif untuk kepentingan semua pihak. Dengan kata lain, kurang bisa bersikap demokratis. Tidak semua kekuatan-kekuatan dalam masyarakat mempunyai akses yang sama kepada birokrasi pemerintahan. Hanya kelompok yang dominan yang bebas dan leluasa mempunyai akses.

Osborne dan Gaebler (1993) menyebut Birokrasi semacam ini dengan birokrasi partisan. Nilai atau *value* non partisan ini perlu dijadikan pedoman dalam membangun birokrasi pemerintahan. Karena pemerintahan saat ini tampaknya tidak lagi mengikuti cara-cara yang menekankan kepada *steering* atau mengatur yang banyak berdasarkan pada kekuasaan, tetapi menekankan kepada *rowing* yang mendasarkan pada cara-cara demokrasi. Nilai-nilai yang sekarang ini lebih manis diucapkan dan dipidatokan, nilai-nilai seperti meritokrasi, *probity* (kejujuran), *prudence*, (kebijaksanaan), *service minded*, *people oriented*, *accountability*, *decentralization*, *acesible to the people*, *fair*, *equitable*, *customer driven*, dan lain-lainnya perlu dikaji ulang untuk mewujudkan dalam birokrasi pemerintahan.

Sementara Rozi (2006) mengatakan bahwa politisasi yang dilakukan dengan cara memasukan orang-orang partai politik kedalam struktur birokrasi, berarti membuka peluang bagi terciptanya pengkotakan birokrasi ketika melayani masyarakat. Di samping itu, kebijakan politisasi birokrasi cenderung menjadikan birokrasi sebagai sarana untuk mencari manfaat-manfaat yang sifatnya ekonomis bagi keuntungan partai politik. Arief Budiman (dalam Rozi, 2006) menyebutkan *Bureaucratic Rente* dimana dominasi birokrasi Indonesia cenderung dimanfaatkan oleh birokrat untuk menarik keuntungan bagi birokrasi dan birokratnya, adalah sebuah pelajaran yang berharga yang harus kita pahami bersama. Strategisnya posisi birokrasi yang memiliki kewenangan mengelola asset-aset Negara, hendaknya menjadikan kita semua bersikap cermat dalam memilih personi-personil birokrasi yang punya tanggung jawab moral kepada masyarakat.

Selain itu, Kingsley (dalam Sowa dan Selden, 2003) berargumen bahwa keterwakilan semua kelas sosial dalam tubuh pegawai negeri Inggris adalah penting. Dua tahun kemudian, konsep birokrasi keterwakilan Kingsley diterapkan dalam tubuh korps pegawai sipil Amerika. Argumen tersebut kemudian dikembangkan oleh Norton Long (1952) dan Paul van Riper (1958) bahwa keterwakilan berkaitan erat dengan legitimasi sebuah kebijakan. Semakin tinggi tingkat keterwakilan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat ke dalam tubuh birokrasi maka legitimasi sebuah kebijakan akan semakin tinggi pula. Dengan demikian, teori birokrasi perwakilan (*representative bureaucracy*) memiliki prinsip bahwa birokrasi akan lebih responsif jika para birokratnya mencerminkan karakteristik

demografis dan dinamika sosial masyarakat yang dilayaninya. Kualitas layanan publik akan meningkat jika ada keterikatan emosi (*connected*) antara negara dan masyarakat, yang merupakan eksese dari birokrasi perwakilan.

Ada dua macam model dalam teori birokrasi perwakilan, yaitu perwakilan pasif (*passive representation*) dan perwakilan aktif (*active representation*). Teori perwakilan pasif disebut juga perwakilan sosiologis, yakni jika dalam rekrutmen para birokrat memerhatikan latar belakang demografis, termasuk di dalamnya ras, etnisitas, dan gender masyarakat yang dilayani. Sedangkan perwakilan aktif tidak hanya sekedar mencerminkan karakteristik demografis masyarakat yang dilayaninya. Perwakilan aktif juga menjamin kepastian bahwa para wakil tersebut secara khusus melayani kelompok masyarakat dari mana mereka berasal dan memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Dengan cara demikian kepentingan kelompok masyarakat yang diwakilinya diperjuangkan secara aktif oleh birokrat yang menganut nilai yang sama dengan yang diwakilinya. Pada titik inilah terjadi transformasi dari birokrasi perwakilan pasif atau perwakilan sosiologis menjadi birokrasi perwakilan aktif. Karena ada kewajiban memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya maka perwakilan aktif bisa menjadi quasi kelompok kepentingan atau quasi partai politik.

Birokrasi perwakilan akan dapat bekerja dengan baik jika didukung oleh diskresi (*discretion*), yakni keleluasaan (*freedom of choice, responsibility, good judgement*) bagi birokrat untuk mengambil kebijakan tertentu dalam implementasi sebuah kebijakan. Semakin banyak birokrat

yang mewakili kelompok masyarakat tertentu, akan semakin besar peluang bagi birokrat untuk melakukan diskresi guna mencapai target kebijakan, yang memang didisain untuk merespon kelompok tertentu tersebut. Ini berbeda dengan kajian umum dalam ilmu politik dan administrasi bahwa birokrasi hanya sebagai pelaksana sebuah kebijakan, bukan sebagai pengambil kebijakan. Akan tetapi, dalam birokrasi perwakilan pengambilan kebijakan oleh birokrasi dalam tingkatan tertentu, terutama dalam kaitan dengan layanan kepada masyarakat menjadi hal yang niscaya untuk memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya.

Brown (1994) menjelaskan selain karena bekerjanya birokrasi perwakilan, rekrutmen birokrasi dan politik juga dipengaruhi oleh negara. Hal ini karena negara memainkan peran utama dalam memengaruhi pembagian kekuasaan, status, dan kemakmuran dalam masyarakat. Kebijakan-kebijakan dan preferensi elit negara dibatasi oleh kepentingan profesi elit sebagai pejabat negara, daripada tuntutan masyarakat. Negara lebih memihak pada kepentingan aktor-aktor politik dan pejabat negara.

C. Otonomi Daerah dan Politisasi Birokrasi

Tidak dapat dipungkiri bahwa penyebab terjadinya politisasi birokrasi salah satunya yaitu adanya intervensi politik terhadap birokrasi yang mempertaruhkan kenetralan birokrasi dalam politik. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pernah merilis hasil studi tentang Netralitas Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Langsung 2005. Penelitian itu menyebutkan sejumlah faktor yang mendorong birokrasi berpolitik dalam pilkada. Di antaranya, kepentingan pegawai negeri sipil

(PNS) untuk memobilisasi karirnya secara cepat, kuatnya hubungan patron-client, dan adanya peran birokrasi bayangan (*shadow bureaucracy*). Keinginan untuk memperoleh jabatan membuat PNS mau berspekulasi menjadi bagian dari tim sukses dengan harapan seandainya kandidat yang didukung menang, para birokrat tersebut mendapatkan keuntungan perolehan jabatan. Demi balas budi, biasanya kenaikan pangkat tersebut bisa menabrak aturan kepangkatan. Birokrasi bayangan itu biasanya terdiri atas pengusaha, kontraktor, ormas, dan LSM yang menjadi kelompok pemenang kandidat.

Menurut tim peneliti LIPI (2005), dalam praktiknya, kelompok bayangan bertindak sebagai penyandang dana dan pendukung kampanye. Sebagai imbalan, mereka memperoleh "perlindungan politik", pasokan dana, serta lisensi atau tender proyek pasca pilkada. Dua faktor itulah yang kemudian mendorong terciptanya hubungan *patron-client*. Pelras (dalam Philipus dan Aini, 2004) mengatakan hubungan *patron-client* merupakan hubungan tidak setara yang terjalin secara perorangan antara seorang pemuka masyarakat (*patron*) dengan sejumlah pengikutnya (*client*). Hubungan itu berdasarkan pertukaran jasa, di mana ketergantungan *client* pada *patron* diimbali oleh perlindungan *patron* pada *client*nya. Menurut James Scott (dalam Philipus dan Aini, 2009) hubungan *patron-client* memiliki sifat : *basic in equality*, *face to face character*, dan *diffuse flexibility* (meliputi semua segi kehidupan). Imbalan yang dapat diberikan klien kepada patron, yaitu klien dapat menyediakan tenaganya bagi usaha patron, klien dapat menyerahkan sumber daya yang dimilikinya kepada

patron, dan klien dapat menjadi kepentingan politik patron, bahkan bersedia menjadi kaki tangan patron. Sebagai *patron*, kandidat terpilih memberikan kemudahan akses terhadap sumber daya finansial dan nonfinansial. Giliran *client* yang sebelumnya menjadi pendukung berubah menjadi penerima manfaat dari pilihan-pilihan kebijakan kandidat terpilih selama menjabat.

Amin dalam artikelnya “*Politisasi di Era Otda*” menyebutkan faktor yang paling mungkin menjadi penyebab dari terjadinya politisasi birokrasi secara leluasa oleh bupati/wali kota tanpa adanya perlawanan dari lembaga legislatif yang partainya dirugikan adalah karena anggota dewan tersebut telah membuat kesepakatan-kesepakatan yang saling menguntungkan dengan bupati/ wali kota di daerah tersebut. Dari deal itu, tentunya anggota Dewan tersebut akan mendapatkan kompensasi material yang tidak sedikit. Kompensasi material itu yang dapat membuat seorang anggota Dewan tidak merasa dirugikan oleh terjadinya politisasi birokrasi, karena memang yang dirugikan hanya partainya.

Dalam Sparinga (2005) Rekrutmen jabatan-jabatan publik dipengaruhi oleh politik makro dan politik mikro. Sistem politik yang berlaku sangat menentukan proses dan hasil rekrutmen. Proses rekrutmen politik ikut menentukan siapa saja yang dapat masuk dalam birokrasi dan menjadi pejabat di birokrasi dan politik. Selain itu, rekrutmen politik juga dipengaruhi oleh strategi para elit politik yang memegang kewenangan rekrutmen.

Geddes (1994) berasumsi bahwa politisi adalah aktor rasional yang berupaya memaksimalkan kepentingan karirnya. Menurutnya negara

merupakan kumpulan individu yang memunyai kepentingan. Individu-individu aktor negara tersebut menghadapi struktur insentif yang berbeda karena perbedaan aturan main dan struktur politik yang terdapat dalam suatu negara. Politisi dan birokrat merupakan individu rasional yang berupaya memaksimalkan kesuksesan karirnya. Mengutip pendapat Mark Crain dan Robert Tolisson, Geddes (1994) berasumsi bahwa perilaku manusia dalam pemerintahan dimotivasi oleh kepentingan yang sama dengan yang menuntun perilaku manusia dalam lingkungan swasta. Lebih lanjut Geddes berpendapat bahwa karena negara dibuat oleh manusia yang demikian maka isi keputusan negara akan merefleksikan kepentingan para aktor tersebut. Ia berasumsi bahwa sebagian besar aktor politik ingin tetap pada jabatannya. Kepentingan-kepentingan tambahan hanya akan dapat dicapai ketika masih menjabat. Institusi-institusi politik menentukan strategi apa yang memungkinkan politisi tetap dalam jabatannya.

Asumsi terakhir Geddes (1994) adalah perilaku negara merupakan resultante pilihan rasional dari aktor politik yang bertindak dalam situasi dan konteks tertentu. Perbedaan peran institusi, perbedaan hambatan dan peluang akan direspon secara berbeda. Legislator akan sangat memperhitungkan perolehan suara pada pemilu berikutnya. Presiden akan memaksimalkan kekuasaannya, baik dalam partai maupun dalam pemilihan berikutnya. Pemimpin partai mengejar kesuksesan karir dengan memaksimalkan kekuasaan partai dan kekuasaannya di dalam partainya sendiri. Sedangkan birokrat menginginkan keamanan jabatannya dan pengembangan karir serta keuntungan material yang menyertainya.