

## BIROKRASI SEBAGAI INSTRUMEN POLITIK PETAHANANA; KASUS PILKADA DI LEBONG DAN BANTEN

Heru Wahyudi<sup>1</sup>; Zakaria Habib Al-Ra'zie<sup>2</sup>

Program Studi Administrasi Negara Universitas Sutomo, Serang, Banten

<sup>1</sup>*email: dosen10020@unpam.ac.id*

*Paper Accepted: 30 Juni 2022*  
*Paper Reviewed: 1-10 Juli 2022*  
*Paper Edited: 11-20 Juli 2022*  
*Paper Approved: 24 Juli 2022*

### ABSTRAK

Birokrasi di Indonesia masih kental dengan stigma negatif di masyarakat, utamanya terkait proses rumit dan panjang. Dari perspektif budaya birokrasi Indonesia masuk dalam kategori birokrasi patrimonial, yakni rekrutmen pejabat dilakukan atas dasar kriteria pribadi, jabatan disalahgunakan untuk mengumpulkan kekayaan dan keuntungan pribadi, para pejabat mengontrol fungsi politik dan administrasi, serta setiap tindakan mereka didasarkan pada hubungan pribadi dan politik. Potret Birokrasi tersebut berlaku di semua tingkat pemerintahan mulai dari pusat hingga daerah. Terkait dengan politik, birokrasi di daerah memiliki kecenderungan dimanfaatkan untuk kepentingan politik, utamanya dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Ada cukup banyak contoh kasus politisasi birokrasi pada kontestasi politik di tingkat lokal, baik di tingkat Kabupaten/Kota maupun Provinsi. Penelitian ini dilakukan untuk menguji sejauh mana keterlibatan birokrasi dalam urusan politik dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu dan Provinsi Banten. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Dari hasil penelitian ini ditemukan kesamaan antara kasus politisasi birokrasi di Lebong dan Banten, yakni birokrasi menjadi alat politik yang populer untuk dimanfaatkan petahana guna mempertahankan dan memperluas kekuasaannya di pemerintahan daerah. Pola hubungan yang terbangun bukan berdasarkan profesionalisme dan prestasi kerja, melainkan cenderung pada hubungan patrimonial atau hubungan personal. Semakin dekat birokrat pada kepala daerah, maka kesempatan untuk naik jabatan dan akumulasi kesejahteraan semakin tinggi. Sebaliknya, semakin jauh hubungan birokrat dengan Kepala Daerah maka perjalanan karirnya di birokrasi akan berjalan biasa saja, lambat mengalami peningkatan, atau bahkan disingkirkan oleh Kepala Daerah.

**Kata Kunci :** Birokrasi, Politik, Pilkada

### PENDAHULUAN

Birokrasi merupakan model organisasi normatif yang titik tolak kerjanya berdasarkan pada struktur yang ada dalam organisasi tersebut. Menurut Max Weber birokrasi memiliki sejumlah ciri yang menjadi karakteristik yang membedakannya dengan organisasi lain. Ciri tersebut antara lain soal pembagian kerja, pembagian wewenang yang hierarkis, program organisasi yang disusun secara rasional, prosedur kerja dan aturan main yang kaku, serta hubungan relasional yang bersifat impersonal.

Birokrasi di Indonesia cenderung masih mendapatkan stigma negatif oleh masyarakat. Hal tersebut berdasarkan pengalaman empiris masyarakat selama berurusan dengan birokrasi. Stigma negatif tersebut antara lain; proses pengurusan dokumen, perizinan dan hal lainnya yang relatif panjang, cenderung berbelit-beli dan tidak efisien. Faktor lain yang membuat masyarakat tidak nyaman dengan birokrasi adalah perilaku pungli yang seolah sudah membudaya. Pungli menjadi pelicin supaya urusan di birokrasi cepat bisa diselesaikan, sehingga kecepatan pengurusan tersebut

tergantung seberapa besar pungli atau uang pelicin yang diberikan.

Hal lainnya yang turut menjadi stigma negatif terhadap birokrasi adalah perilaku rasis. Ada praktik tertentu yang tidak memperlakukan masyarakat secara setara dalam urusannya di birokrasi, perilaku tersebut berkaitan dengan aspek komposisi pluralitas, minoritas dan mayoritas di masyarakat. Namun tidak selalu terjadi demikian, melainkan hanya pada kasus tertentu saja. Meskipun begitu ini patut menjadi perhatian serius sebab bangsa Indonesia menganut ideologi Pancasila yang secara filosofis menolak perilaku rasis seperti itu. Persamaan adalah persamaan dan perbedaan adalah perbedaan. Tidak boleh memaksa yang berbeda untuk menjadi sama dan tidak boleh pula membedakan hal yang sama. Singkatnya cara pandang dan cara bersikap haruslah proporsional sebagaimana harusnya.

Sejumlah stigma negatif tersebut cenderung menjadi ciri khas yang muncul dalam benak masyarakat ketika mendengar kata birokrasi. Bahkan ada sindiran dalam bentuk slogan terhadap birokrasi Indonesia yakni, “kalau bisa diperlambat, kenapa mesti dipercepat”, “kalau bisa nanti kenapa sekarang”, “kalau bisa orang lain kenapa saya”.

Potret buram birokrasi tersebut mendapat bentuk terburuknya sepanjang rezim Orde Baru. Birokrasi saat itu mendapat kritik tajam sebab dinilai tidak menjalankan fungsi sebagaimana mestinya yakni melayani masyarakat, melainkan hanya tunduk menjadi pelayan kekuasaan Soeharto. Birokrasi ketika itu terkenal lamban, menghalangi kemajuan dan lebih memperhatikan prosedur ketimbang substansi pelayanan, (Lili Romli, 2007:131).

Birokrasi saat itu menjadi contoh terbaik dan terang-terangan dari campur tangan politik dan implikasinya terhadap birokrasi. Golongan Karya (Golkar) yang menamakan dirinya bukan sebagai partai politik menguasai kelembagaan birokrasi. Pemilu digelar rutin setiap 5 tahun sekali dan pemenangnya bukan partai politik melainkan Golkar. Memang contoh yang aneh, bukan parpol namun ikut berkontestasi politik dan keluar sebagai pemenang mutlak. Dengan kekuasaan tersebut Golkar menjadi pengatur

terhadap kabinet dan pemerintahan. Semua posisi menteri adalah orang-orang Golkar baik di Sipil maupun Militer. Berdasarkan hal ini, jelas bahwa birokrasi pemerintah memihak pada Golkar selama Soeharto berkuasa, (Miftah Thoha, 2010:132).

Menurut Hans Dieter Evers ada dua model birokrasi yang berkembang di Indonesia, yakni ala Parkinson yang proses penambahan pegawai dan struktural birokrasinya berkembang tidak terkendali, dan ala Orwel yang proses birokratisasinya merupakan bentuk perluasan kuasa untuk mengontrol kegiatan sosial, politik, dan ekonomi masyarakat melalui regulasi dan bila perlu dengan paksaan, (Lili Romli, 2007:132).

Sementara menurut Lili Romli, dari pendekatan budaya birokrasi Indonesia masuk dalam kategori birokrasi patrimonial, yakni yang dijalankan tidak berdasarkan merit system. Dalam birokrasi ini rekrutmen pejabat dilakukan atas dasar kriteria pribadi, jabatan disalahgunakan untuk mengumpulkan kekayaan dan keuntungan pribadi, para pejabat mengontrol fungsi politik dan administrasi, dan setiap tindakan mereka didasarkan pada hubungan pribadi dan politik, (Lili Romli, 2007:132).

Potret Birokrasi tersebut berlaku di semua tingkat pemerintahan mulai dari pusat hingga daerah. Karena besarnya pengaruh birokrasi terhadap kehidupan masyarakat, maka tidak heran lembaga ini disebut juga sebagai kerajaan pejabat (Officialdom). Sebab, konsentrasi kekuasaan terhadap keperluan riil masyarakat memang dipegang oleh birokrasi. Berbagai hal yang diperlukan masyarakat membutuhkan legitimasi dari birokrasi, mulai dari mengurus dokumen kependudukan, perizinan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan hal besar maupun kecil-kecil lainnya, (Miftah Thoha, 2010:2).

Terkait dengan politik, birokrasi di daerah memiliki kecenderungan dimanfaatkan untuk kepentingan politik, utamanya dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Ada cukup banyak contoh kasus politisasi birokrasi pada kontestasi politik di tingkat lokal, baik di tingkat Kabupaten/Kota maupun Provinsi.

Pemanfaatan birokrasi secara ilegal ini umumnya dilakukan oleh Kepala Daerah

yang kembali mencalonkan diri dalam kontestasi Pilkada, atau calon tersebut memiliki hubungan dekat atau didukung penuh oleh Kepala Daerah tersebut. Hal ini biasa terjadi di daerah yang budaya feodalnya masih kuat, sehingga melahirkan dinasti politik. Dengan memanfaatkan kekuasaan yang masih melekat pada dirinya, petahana atau calon yang didukung oleh Kepala Daerah setempat memaksimalkan semua sumberdaya pemerintahan daerah yang bisa dijangkau untuk memastikan konsentrasi dukungan politik birokrat di daerah padanya.

Selain berusaha mengumpulkan suara dari birokrat, ia juga memanfaatkan birokrat dan peran birokrasi daerah untuk meraup suara di masyarakat. Dengan kata lain para birokrat tersebut menjadi bagian dari tim sukses calon kepala daerah namun dalam bentuk yang tidak formal alias terselubung. Berdasarkan pola ini birokrasi memang nampak sebagai modal politik yang penting bagi calon kepala daerah yang mempunyai akses kekuasaan padanya.

Dilihat secara kelembagaan birokrasi adalah benda mati. Adapun yang membuatnya hidup atau berfungsi adalah para birokrat yang bekerja di dalamnya. Jika birokrasi diibaratkan sebuah rumah, maka para birokrat adalah penghuninya. Secara kelembagaan birokrasi memiliki tujuan umum yang ingin dicapai melalui kerja para birokratnya. Namun disisi lain, para birokrat tersebut merupakan individu-individu yang juga memiliki tujuan dan kepentingan yang tidak selalu sejalan dengan kepentingan ideal lembaga. Tidak jarang kebijakan yang dikeluarkan birokrasi merupakan hasil perpaduan atau titik temu dari kepentingan ideal birokrasi dengan kepentingan birokrat yang membuatnya.

Birokrat tersebut akan berusaha mencari celah atau pembenaran dari kebijakan-kebijakan yang dibuatnya untuk menekan aparatur dibawahnya atau orang-orang yang terikat dengan aturan tersebut. Sekalipun birokrat terkait tidak melakukannya dengan paksa atau lewat instruksi yang diksinya memaksa, namun istilah seperti “himbauan”, “mengajak” cukup mudah dipahami sebagai isyarat paksaan. Apalagi birokrasi di daerah yang rasa kekeluargaan di masyarakatnya masih kuat, sekalipun ketidakpatuhan terhadap

“himbauan” tidak mengancam jabatan atau pekerjaan, namun hal itu tetap mengancam hubungan sosial dan personal, alias saling merasa tidak enak jika tidak mengindahkan himbauan.

### **Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah dalam penelitian ini mencakup hal berikut. Birokrasi merupakan organisasi normatif yang bekerja atas dasar struktur yang ada dalam organisasi tersebut. Birokrasi memiliki sistem administratif yang ketat yang membedakannya dengan organisasi lainnya.

Birokrasi memiliki pembagian kerja yang jelas, pembagian wewenang yang hierarkis, program organisasi yang disusun secara rasional, prosedur kerja dan aturan main yang kaku, serta hubungan relasional yang bersifat impersonal.

Namun birokrasi sebagai sebuah institusi tidak bisa berjalan sendiri. Mesin organisasinya dijalankan oleh para birokrat sebagai pelaku langsung. Birokrasi sebagai institusi memiliki kepentingan sendiri yang perlu diwujudkan, sementara para birokrat sebagai individu juga memiliki kepentingan yang ingin diwujudkan.

Secara organisasi kerja birokrasi sudah memiliki pedoman yang harus dijalankan dengan loyalitas penuh pada negara untuk kepentingan pelayanan masyarakat. Namun kerja dan kinerja birokrasi bisa terpengaruh oleh tindakan yang diambil oleh penguasa politik seperti kepala daerah. Kepala daerah dengan kekuasaan politiknya bisa memberikan tekanan pada birokrasi dan birokrat baik dalam bentuk reward maupun punishment untuk kepentingannya.

Tindakan kepala daerah yang memaksa birokrasi untuk keluar dari jalur kerja utamanya akan mengganggu kinerja birokrasi. Konsentrasi mereka akan pecah dan pelayanannya pada masyarakat akan mengalami penurunan kualitas.

Fenomena itu sering terjadi pada tahun-tahun politik menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Birokrasi dimanfaatkan kepala daerah petahana untuk menjadi mesin politiknya di pemilihan mendatang. Bentuk reward yang dijanjikan biasanya berupa kenaikan jabatan di pemerintahan daerah. Dan bentuk

punishment nya adalah penurunan jabatan atau pencopotan dan mutasi.

### **Rumusan Masalah**

Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana peran birokrasi sebagai instrumen politik petahana pada pemilihan kepala daerah. Studi kasus yang diambil adalah Pilkada 2015 di Kabupaten Lebong dan Pilkada 2006 di Provinsi Banten.

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Penelitian kualitatif ini digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan keunikan dari pengaruh sosial yang tidak dapat ditangkap melalui pendekatan kuantitatif, (Saryono, 2010). Mengutip pendapat Creswell (1994) penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang mengandalkan interpretasi, asumsi, dugaan, nilai dan pendapat dari peneliti sehingga membuat hasil penelitian menjadi lebih jelas dan mendalam. Dalam pendekatan ini yang menjadi faktor kunci adalah peneliti (Sugiyono, 2005).

Penelitian ini tidak menggunakan sumber data matematis atau hitungan seperti data statistik pada penelitian kuantitatif, melainkan mengambil data narasi dan dokumentasi baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Melalui penelitian ini fenomena yang dialami subjek penelitian seperti perilaku, motivasi, persepsi dan lainnya secara holistik dapat dipahami pada konteks khususnya., (Moleong, 2007:6).

Berdasarkan panduan tersebut peneliti menyusun ulang data yang sudah dikumpulkan dan membuat kategorisasi data yang diperlukan dan tidak diperlukan terkait penelitian. Setelah melakukan kategorisasi lalu data tersebut dianalisis dengan mengacu pada pertanyaan penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan sejumlah teori yang dipilih sebagai pisau analisis.

Proses analisis dilakukan dengan menafsirkan hubungan antara fenomena yang diteliti dengan teori yang dipakai sebagai pisau bedah, lalu membuat kesimpulan sebagai hasil analisis tersebut.

Melalui penelitian kualitatif ini fenomena apapun yang dikaji baik alamiah maupun hasil rekayasa manusia dapat

digambarkan dengan baik, (Suripto, 2016:87). Dengan demikian jenis penelitian peneliti nilai paling sesuai dengan tema yang di ambil terkait studi kasus fenomena politik yang berlangsung sangat dinamis.

Dalam hal ini studi kasus yang diangkat adalah peran birokrasi sebagai instrumen politik petahana dalam Pilkada. Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu dan Provinsi Banten. Dua lokasi ini dipilih untuk mendapatkan perbandingan tentang praktik politik dari birokrasi dan hubungannya dengan calon kepala daerah petahana. Studi kasusnya pada Pilkada 2015 di Kabupaten Lebong dan Pilkada 2006 di Provinsi Banten. Masing-masing daerah mewakili daerah tingkat 2 dan tingkat 1.

Sumber data pada penelitian ini diambil dari data sekunder dari dokumentasi media cetak dan online baik lokal maupun nasional, juga melalui pustaka lain dari buku-buku, jurnal, tesis, dan sumber lain yang dinilai relevan serta dapat dipertanggungjawabkan.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Teori Birokrasi**

Menurut Max Weber birokrasi mestinya dijalankan secara rasional yang mencakup sejumlah prinsip-prinsip antara lain : 1) Birokrat secara pribadi adalah orang yang bebas, namun saat berhubungan dengan pekerjaan maka dia dibatasi oleh tugas, fungsi, wewenang yang melekat pada jabatannya. Dia tidak boleh memanfaatkan kekuasaan tersebut untuk kepentingan diluar urusan pekerjaan termasuk urusan pribadi, teman maupun keluarga. 2) Pengisian jabatan di birokrasi berdasarkan sistem hierarki sehingga ada atasan dan ada bawahan yang memiliki tugas dan jangkauan kekuasaan masing-masing. 3) Tugas dan fungsi setiap bidang jabatan berbeda satu sama lainnya. 4) Setiap jabatan memiliki kontrak jabatan yang berisi uraian pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya. 5) Setiap pejabat birokrasi dipilih dan diseleksi berdasarkan kemampuan profesional. 6) Setiap pejabat memiliki hak gaji dan pensiun sesuai jabatan yang disandang. Pejabat birokrasi juga bisa berhenti menjabat dalam kondisi tertentu. 7) Pengembangan karir dilaksanakan dengan jelas, serta promosi kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan

merit system. 8) Para pejabat birokrasi berada dibawah pengawasan sistem yang dijalankan dengan disiplin. Miftah Thoha (2010 : 17-18).

### **Teori *Exchange***

Argumen dasar dari teori exchange menurut George Caspar Homans dalam Muhammad Eka Machmud (2015:261) adalah ganjaran yang langsung maupun tidak langsung telah menjadi salah satu variabel penting dalam mempengaruhi setiap individu untuk berinteraksi. Jadi dalam interaksi sosial individu selalu dimotivasi oleh harapan untuk mendapatkan keuntungan dan kalkulasi atas “biaya” yang dikeluarkan. Jika biaya tersebut ternyata lebih besar dari keuntungan yang didapatkan, maka individu tersebut akan mengalami kekecewaan yang akhirnya memberikan pengaruh terhadap interaksi yang dilakukan.

Menurut Homans, tindakan individu tersebut merupakan refleksi dari kepentingan pribadi untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya sehingga relasi sosial yang dibangun adalah atas dasar hubungan pertukaran atau transaksi. Homans berargumen tidak ada pola interaksi yang akan muncul jika semua partisipan tidak memperoleh keuntungan dan partisipan yang mengalami kerugian dalam interaksi akan menarik diri dan beralih pada jenis tindakan yang lebih menguntungkan. Proses keluar masuk dalam hubungan pertukaran tersebut akan terjadi hingga semua partisipan mampu menyetarakan profit yang didapatkan termasuk profit yang diperoleh dari tindakan alternatif yang tersedia.

Meskipun begitu Homans menegaskan profit yang diinginkan tidak selalu dalam bentuk material atau finansial, melainkan bisa berupa cinta, pengakuan, loyalitas, dukungan politik, pengetahuan, dan lainnya. Begitupun bentuk kerugian yang diperoleh tidak selalu dalam bentuk kerugian finansial, bisa kerugian dalam bentuk kekerasan, pengkhianatan, kehilangan waktu dan kesempatan lain, kelalahan, kecemasan dan kebencian. Dengan demikian keseluruhan profit yang diharapkan memang melibatkan perhitungan yang kompleks tentang berbagai jenis imbalan dan biaya, namun yang paling

nampak umum diinginkan adalah profit uang. Meskipun begitu tetap tidak mudah untuk memprediksi transaksi dalam hubungan sosial dibandingkan dengan transaksi pasar yang murni bersifat ekonomi.

### **Teori *Rational Choice***

Teori rational choice ini merujuk pada pemikiran James S. Coleman dalam Miriam Budiardjo (2008:93) yang menyatakan bahwa manusia sebagai makhluk rasional selalu memiliki tujuan yang merupakan cermin kepentingan diri sendiri (egois). Karena terbatasnya sumberdaya maka ia perlu mengambil pilihan terbaik yang berkemungkinan memberikan keuntungan dan kegunaan maksimal bagi dirinya.

Senada dengan pandangan tersebut, Anthony Down (1978:26) berpendapat bahwa setiap individu selalu “rasional” dalam mengambil setiap keputusan, dimana selalu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tentang “keuntungan yang akan diperoleh” dan kemungkinan “resiko” yang akan ditimbulkannya.

Jadi pilihan rasional terkait dengan keputusan berdasarkan hitung-hitungan yang masuk akal dan tidak menggunakan pertimbangan emosional yang subjektif atau dugaan-dugaan yang tidak realistis. Coleman menyatakan bahwa tindakan individu mengarah pada satu tujuan tertentu yang dipengaruhi oleh nilai atau preferensi (pilihan) dari individu.

Ada dua unsur utama dalam teori pilihan rasional, yakni aktor dan sumber daya. Aktor merupakan individu yang melakukan suatu tindakan dan mampu memanfaatkan sumberdaya. Aktor memiliki dasar penilaian dalam melakukan pertimbangan untuk membentuk, memilih dan memilih pilihan berdasarkan kesadarannya. Sementara sumberdaya adalah semua potensi yang ada dan dimiliki baik dalam bentuk potensi alam maupun potensi manusia. Pada sumberdaya ini aktor memiliki kepentingan tertentu dan berusaha mengendalikannya sesuai kepentingan tersebut. George Ritzer dan Douglas J. Goodman (2012:85).

Dalam pandangan Coleman pilihan rasional akan aktif ketika manusia dihadapkan pada dua kondisi utama yang memaksanya mengambil tindakan, yakni

keterbatasan sumberdaya dan tindakan aktor lainnya. Bagi aktor yang memiliki kelimpahan dan kontrol kuat terhadap sumberdaya akan lebih mudah mencapai tujuannya dan begitupun sebaliknya. Meskipun begitu Coleman juga mengakui bahwa di kehidupan nyata manusia tidak selalu berperilaku dan bertindak rasional, atau minimal tidak selalu bertindak rasional seperti yang dibayangkan Coleman. George Ritzer dan Douglas J. Goodman (2012;85).

### **Kasus di Pilkada Lebong**

Kabupaten Lebong merupakan salah satu dari 10 kabupaten/kota yang ada di provinsi Bengkulu. Lebong merupakan kabupaten baru hasil pemekaran dari kabupaten Rejang Lebong pada 2003.

Sebagai kabupaten yang relatif muda Lebong sudah beberapa kali menjalankan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung sejak Pilkada langsung pertama di Indonesia pada 2005.

Perhelatan politik tersebut berlangsung dinamis sebagaimana umumnya pelaksanaan Pilkada di daerah lain di Indonesia. Para pasangan calon kepala daerah bersama tim sukses atau tim pemenangannya bergerak dengan cair untuk mendapatkan dukungan suara dari masyarakat Lebong.

Sebagaimana pendapat Harold D. Lasswell bahwa politik adalah proses seseorang dalam upayanya untuk mendapatkan apa, kapan dan bagaimana, maka pelaksanaan Pilkada di Lebong juga menunjukkan praktik yang demikian.

Pada Pilkada 2015 di Kabupaten Lebong publik dibuat ramai dengan beredarnya rekaman video money politics salah seorang birokrat di salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Lebong, yakni Hadian Tarzon. Dia merupakan birokrat yang menjabat sebagai Kepala Bidang Kebersihan di Badan Lingkungan Hidup, Kebersihan dan Pertamanan (BLHKP) Lebong.

Dalam video tersebut terlihat Hadian Tarzon yang tengah mengampanyekan di kantornya salah satu pasangan calon kepala daerah. Kampanye tersebut dibumbui dengan pembagian uang yang dia lakukan pada sejumlah orang yang bekerja sebagai Tenaga Kerja Kontrak dan Petugas

Kebersihan di SKPD tersebut. (Putusan MK RI Nomor 82/PHP.BUP-XIV/2016: 24)

Hadian Tarzon mengarahkan para TKK dan Petugas Kebersihan di kantornya untuk memilih calon Bupati Lebong nomor urut 4, Rosjonsyah Syahili, yang merupakan petahana pada Pilkada serentak 9 Desember 2015. (Pangeran Rio Muda, Youtube: 14 Desember 2015)

Temuan tersebut kemudian dilaporkan oleh Tim Pemenangan pasangan calon nomor urut 3, Kopli-Erlan ke Panwaslu Kabupaten Lebong untuk diproses karena diduga sudah melanggar aturan Pilkada dengan memanfaatkan jaringan birokrasi yang masih dikuasai oleh petahana.

Namun setelah diproses, dikaji dan diplenokan oleh Panwaslu, kemudian diputuskan bahwa laporan tersebut cacat dan tidak memenuhi unsur pada pasal 73 UU Nomor 8 tahun 2015 pengganti UU no 1 tahun 2015 yang berbunyi calon dan/atau Tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilihan. Dengan alasan money politics itu dilakukan bukan oleh paslon maupun tim resmi paslon Rosjonsyah.

Dengan alasan tersebut maka pasangan calon petahana tidak bisa dikenakan konsekuensi apapun dan tetap melanggang dalam proses Pilkada. Namun temuan tersebut tetap membuat Hadian Tarzon diproses melalui jalur pidana umum dan pelanggaran kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dengan tegas melarang keberpihakan ASN dalam kontestasi politik.

Kemudian setelah pencoblosan pada 9 Desember dan dilakukan penghitungan suara, petahana Rosjonsyah kembali memenangkan kontestasi untuk menjadi Bupati Lebong periode 2016-2021.

Tidak lama berselang setelah itu Hadian Tarzon yang sebelumnya menjabat Kabid Kebersihan BLHKP Lebong mendapatkan promosi jabatan menjadi Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup Lebong pada 2017. Tidak berhenti disana pada Maret 2018 dia kembali dipromosikan menjadi Pelaksana Dinas Lingkungan Hidup Lebong.

Berdasarkan hal tersebut kenaikan jabatan Hadian Tarzon dapat diduga sebagai reward dari kerja politik ilegalnya yang mendukung petahana saat kontestasi Pilkada

2015.(RmolBengkulu.com). Dia mendapatkan imbalan berupa kenaikan jabatan sebagai pertukaran dari keberpihakan yang diberikan pada saat kampanye mencari dukungan suara.

Kasus tersebut dapat memberikan gambaran dan contoh betapa kuat dan strategisnya posisi petahana dalam Pilkada. Dengan statusnya sebagai petahana dapat memberikan pengaruh dalam tubuh birokrasi sehingga bisa memanfaatkan ASN untuk menjadi tim kampanye terselubungnya.

Tindakan Hadian Tarzon yang menjadi tim sukses terselubung petahana dapat dibaca sebagai permainan judi sekaligus akibat tekanan politik dari petahana. Sudah menjadi pola umum bahwa mutasi ASN menjadi senjata kepala daerah untuk memberikan hukuman dan reward pada ASN. Jika ASN patuh dan mampu menyenangkan serta mendukung Kepala Daerah yang mencalonkan diri lagi dalam Pilkada, maka ia mendapatkan hadiah mutasi berupa kenaikan jabatan. Namun jika ASN dinilai tidak patuh oleh petahana, ia terancam untuk dimutasi ke jabatan yang lebih rendah maupun tempat kerja baru yang kurang menyenangkan, bahkan di non-job kan.

Kasus ini mengkonfirmasi pandangan Lili Romli bahwa birokrasi di Lebong merupakan tipe patrimonial. Yakni rekrutmen pejabat dilakukan atas dasar kriteria pribadi yang tidak objektif dan demi keuntungan pribadi, serta tindakan yang dilakukan adalah atas dasar hubungan pribadi dan politik. Kemudian tindakan Hadian Tarzon merupakan hasil kalkulasi keuntungan pribadi yang dia dapatkan sebagai birokrat, bukan karena menjalankan tugasnya sebagai mesin birokrasi sebagaimana mestinya.

Meskipun secara etis tindakan tersebut adalah pelanggaran, namun secara regulasi tindakan itu dinilai Panwaslu tidak melanggar, sebab dilakukan bukan oleh paslon langsung maupun tim sukses resminya.

Selain itu posisi ASN yang diharapkan netral dalam kontestasi politik juga sulit untuk diukur, kecuali benar-benar ada bukti empiris berupa rekaman, dokumen maupun bukti lain yang memang tidak terbantahkan

menunjukkan keberpihakan langsung pada salah satu kontestan politik.

Bila meminjam pandangan James S. Coleman dan Anthony Down tindakan Hadian Tarzon selaku birokrat dapat dikategorikan ke dalam tindakan yang rasional. Sebab hal itu dilakan untuk mengambil posisi aman dan paling potensial yang bisa memberikan keuntungan kedepannya. Dia berpihak pada pasangan calon petahana yang dinilai paling kuat kemungkinan menangnya pada kontestasi politik tersebut.

Kalkulasi untung rugi sangat berperan pada pengambilan keputusan tersebut. Dengan kemenangan pasngan calon yang didukung maka dia mendapatkan promosi jabatan yang lebih baik sebagai buah dari hasil kerjanya sebagai pendukung. Inilah yang disebut Coleman bahwa individu melakukan tindakan tertentu pasti mengarah pada tujuan tertentu yang dipengaruhi oleh nilai atau preferensi pribadinya.

Sementara bila dilihat dari kacamata teori pertukaran George Caspar Homans, perilaku Hadian Tarzon selaku birokrat yang mendukung petahana dengan melakukan money politics merupakan dorongan untuk mendapatkan manfaat lebih besar jika petahana yang didukung kembali menjabat sebagai kepala daerah. Menurut George rumusnya sederhana yakni dalam interaksi sosial individu selalu dimotivasi oleh harapan untuk mendapatkan keuntungan dan kalkulasi atas “biaya” yang dikeluarkan. Jika biaya tersebut ternyata lebih besar dari keuntungan yang didapatkan, maka individu tersebut akan mengalami kekecewaan yang akhirnya memberikan pengaruh terhadap interaksi yang dilakukan. Namun pada kasus ini Hadian Tarzon mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari upaya dan “biaya” yang dikeluarkan.

### **Kasus di Pilkada Banten**

Kasus yang mirip lebih dulu terjadi pada Pilkada Banten 2006. Calon petahana Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah mempolitisasi birokrasi dengan melakukan mutasi sebelum dan sesudah Pilkada. Sebelum Pilkada, Atut memanfaatkan jabatannya sebagai Wakil Gubernur Banten dan Pelaksana Tugas dan Penanggung Jawab Gubernur Banten untuk melakukan mutasi

terhadap Sekretaris Daerah Provinsi Banten dari Chaeron Muchsin ke Hilman Nitiamidjaja, lalu dilanjutkan dengan pencopotan 12 pejabat eselon II di lingkungan pemerintah Provinsi Banten yang diikuti munculnya jabatan staf khusus Sekda yang tidak lazim ada dalam Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK) Pegawai Negeri Sipil. Tindakan ini dilakukan Atut untuk membersihkan birokrasi dari Loyalis Djoko Munandar, Gubernur Banten yang sedang dononaktifkan oleh Presiden karena jadi terdakwa dalam kasus dugaan korupsi dana perumahan dan kegiatan penunjang DPRD Banten Rp 14 miliar yang berasal dari dana APBD Provinsi Banten 2003. Setelah Pilkada Atut melakukan mutasi terhadap 21 pejabat melalui Keputusan Gubernur No. 821.22/KEP.09-PEG/2007 sebagai reward atas kesetiaan dan dukungan mereka padanya. (Abdul Hamid. 2011:101-105)

Indikasi politisasi birokrasi oleh Atut terlihat sangat jelas sebab ia berani mengambil kebijakan mutasi tanpa dasar kualifikasi atau merit system. Diantaranya Atut mempromosikan Arsitek waduk menjadi Kepala Dinas Pendidikan, mantan guru SD menjadi Kepala Biro Kepegawaian, dan yang paling mencolok adalah Camat langsung diangkat (tanpa jabatan antara) menjadi Kepala Biro Perlengkapan Provinsi Banten. (Abdul Hamid. 2011:101-105).

Politisasi birokrasi yang dilakukan Atut mengkonfirmasi bahwa birokrasi menjadi alat politik yang populer untuk dimanfaatkan petahana guna mempertahankan dan memperluas kekuasaannya di pemerintahan daerah. Pola hubungan yang terbangun bukan berdasarkan profesionalisme dan prestasi kerja, melainkan cenderung pada hubungan patrimonial atau hubungan personal. Semakin dekat birokrat pada kepala daerah, maka kesempatan untuk naik jabatan dan akumulasi kesejahteraan semakin tinggi. Sebaliknya, semakin jauh hubungan birokrat dengan Kepala Daerah maka perjalanan karirnya di birokrasi akan berjalan biasa saja, lambat mengalami peningkatan, atau bahkan disingkirkan oleh Kepala Daerah.

Pola hubungan seperti ini jelas tidak sehat jika mengacu pada asas yang harus dipegang ASN yakni ketidakberpihakan,

profesionalitas, proporsionalitas, asas pelayanan publik dan asas kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan. Namun yang terjadi adalah konsep ideal itu tidak bisa diaplikasikan sepenuhnya, ada-ada saja penyimpangan yang terjadi dalam praktiknya. Sebab, bagaimanapun ASN merupakan individu yang memiliki pikiran, perasaan, dan kepentingan yang tidak bisa diatur sepenuhnya seperti memprogram sebuah robot. Sulit untuk membantah bahwa perbuatan mereka merupakan hasil dari kalkulasi keuntungan dan kemungkinan resiko yang akan didapatkan, baik secara materi maupun non-materi.

Mengharapkan birokrasi netral sepenuhnya dari pengaruh politik hampir mustahil di era demokrasi politik saat ini. Politisasi birokrasi sejak Orde Baru hanya mengalami perubahan bentuk saja dan menyesuaikan diri dengan perkembangan rezim. Di zaman Orde Baru politisasi birokrasi dilakukan oleh Golongan Karya (Golkar) yang dikendalikan oleh Soeharto, saat ini manipulasi birokrasi itu cenderung dilakukan oleh aktor personal ketimbang pengaruh partai politik.

Hal ini menjadi lebih menarik dan rumit ketika yang berkontestasi dalam Pilkada adalah orang-orang yang memiliki pengaruh besar dalam birokrasi. Misalnya dalam Pilkada Lampung 2014 yang diikuti oleh Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang masih menduduki jabatan strategis di pemerintahan Lampung. Mereka antara lain Sekretaris Daerah Provinsi Lampung (Berlian Thihang) sebagai calon gubernur, Bupati Lampung Barat (Muchlis Basri) sebagai calon wakil gubernur, Wakil Bupati Tulang Bawang Barat (Bahtiar Basri) sebagai calon wakil gubernur, Walikota Bandar Lampung (Herman HN) sebagai calon gubernur dan Walikota Metro (Lukman Hakim) sebagai calon wakil gubernur. Pada kasus ini terjadi mobilisasi para birokrat untuk memberikan dukungan politik pada atasan mereka yang berkontestasi dalam Pemilihan Gubernur Lampung. Sehingga birokrasi menjadi terbelah antara pendukung calon satu dengan calon lainnya. (Moh. Waspa Kusuma Budi. 2014)

Ada banyak implikasi negatif yang bisa lahir akibat politisasi birokrasi. Misalnya



terjadi mutasi besar-besaran (sekaligus maupun bertahap) terhadap birokrat sebagai bentuk reward maupun punishment karena sudah mendukung maupun tidak mendukung Kepala Daerah terpilih saat kontestasi Pilkada. Meskipun begitu, yang sebenarnya paling merasakan dampak buruk politisasi birokrasi bukan para pelaku baik politisi maupun birokrat tersebut, melainkan masyarakat umum yang tidak terlibat langsung bahkan tidak tahu menahu tentang permainan politik demi kepentingan personal politisi dan birokrat tersebut. Sebab, dengan adanya politisasi birokrasi hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan terbaik dari para birokrat dalam semua bidang menjadi terhambat atau teraciderai, akibat dari fungsi birokrasi yang macet dan tidak dijalankan sebagaimana mestinya.

## KESIMPULAN

Dari hasil penelitian ini ditemukan kesamaan antara kasus politisasi birokrasi di Lebong dan Banten, yakni birokrasi sebagai institusi dan para birokrat sebagai mesin penggerak menjadi alat politik yang populer untuk dimanfaatkan petahana guna mempertahankan dan memperluas kekuasaannya di pemerintahan daerah.

Pola hubungan yang dibangun dan terbangun bukan berdasarkan profesionalisme dan prestasi kerja, melainkan cenderung pada hubungan patrimonial atau hubungan personal.

Semakin dekat sang birokrat pada kepala daerah, maka kesempatan untuk naik jabatan dan akumulasi kesejahteraan semakin tinggi. Sebaliknya, semakin jauh hubungan birokrat dengan kepala daerah maka perjalanan karirnya di birokrasi akan berjalan biasa saja, lambat mengalami peningkatan, atau bahkan disingkirkan oleh kepala daerah.

Momen Pilkada menjadi kesempatan bagi para birokrat untuk menunjukkan kesetiaan sekaligus perjudian politik demi meningkatkan kesejahteraan dan kenaikan jabatan kedepannya. Apabila calon yang didukung berhasil mendapatkan kursi kekuasaan maka dia sebagai bagian dari gerbong politiknya akan ikut mendapatkan jatah kesejahteraan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budi, Moh. Waspa Kusuma. (2014). *Menegakkan Netralitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Tahun 2014*. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional Dies Natalis ke 30 Universitas Terbuka Tanggal 23 Oktober 2014 di Universitas Terbuka Covention Center (UTCC), Pondok Cabe Tangerang Selatan.
- Budiarjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Creswell, J. W. (1994). *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*. London: Sage Publications.
- Down, Anthony. (1968) *Okonomische Theorie der Demokratie, engl: An Economic Theory of Democracy 1957*, New York: Tubingen.
- Gunanto, Djoni. (2020). Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada di Indonesia, *Jurnal Independen*, Volume 1 Nomor 2 Oktober.
- Hamid, Abdul. (2011). Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 11, Nomor 2, Juli.
- Machmud, Muhammad Eka. (2015). *Transaksi dalam Teori Exchange Behaviorism George Caspar Homans*, *Jurnal Iqtishadia*, Volume 8, Nomor 2, September 2015.
- Moleong, Lexy J. (2007). *Metodelogi Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mulyadi, Mohammad. (2016). *Metode Penelitian Praktis: Kuantitatif dan Kualitatif*. Jakarta: Publica Institute.
- Pengeran Rio Muda, "Rekaman 1 Money Politik Terstruktur Melalui BLHKP Lebong", lihat <https://www.youtube.com/watch?v=JOUN1o9qIfw>, diakses pada 9 Juni 2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 82/PHP.BUP-XIV/2016, hal.24.
- Ritzer, George & Douglas J. Goodman. (2012). *Teori Sosiologi Modern Edisi Revisi*, Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Rmoltengkulu.com, <http://www.rmoltengkulu.com/read/>

- 2018/03/16/7245/121-Pejabat-Eselon-II,-III-Dan-IV-Lebong-Dimutasi,-Ini-Daftarnya-, diakses pada 9 Juni 2022.
- Romli, Lili. (2007) *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sarwono, Jonathan. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Saryono. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suripto. (2016). Analisis Penyelesaian Sengketa atau Konflik Politik. *Jurnal Politikologi Institute Pemerintahan Dalam Negeri*, Volume 3, Nomor 1, Oktober.
- Thoha, Miftah. (2010). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wahyudi, Lutfi. (2018). Politisasi Birokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, dalam *Jurnal Paradigma*, Vol. 7 No. 3, Desember.