

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi Daerah

PERPUSTAKAAN KPK

No. Induk
0387/PEPUS-KPK/201

No. Panggil
A 228
A PPO 28

11020387

Himawan Pambudi

Abstrak

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menumpulkan kembali prakarsa partisipasi dengan mengembalikan model sentralisasi birokrasi gaya Orde Baru. Posisi desa dalam subordinasi kecamatan, penempatan pegawai negeri sipil sebagai sekretaris desa, penumpukan peran parlemen desa, adalah skenario tersembunyi dari kebijakan politik pemerintah pusat untuk melakukan penetrasi politik sampai tingkat lokal. Artikel ini membahas peran birokrasi dalam dinamika lokal, khususnya berkaitan otonomi daerah selama perkembangannya hampir tujuh tahun di Indonesia.

Kata kunci : birokrasi; desentralisasi; partisipasi.

A. Pendahuluan

Artikel ini hendak melacak hubungan antara desentralisasi dan kedaulatan politik rakyat, dengan mendudukan birokrasi sebagai elemen penting dalam proses pembentukan partisipasi politik. Sekalipun birokrasi idealnya adalah elemen netral dari perangkat kekuasaan negara, namun fakta yang terjadi khususnya selama otonomi daerah, menjadi kebijakan politik pemerintah Jakarta. Ini menunjukkan peran birokrasi sangat menentukan dalam menjalankan program-program pelayanan, pembangunan dan juga politik di tingkat lokal sekalipun.

Siapapun yang berkuasa selama masa transisi reformasi politik pasti akan menghadapi sosok birokrasi yang bukan hanya memiliki kemampuan sumber daya rendah, tetapi juga kekuatan politik yang tersembunyi dalam konteks hubungan dan perimbangan politik di tingkat lokal. Ketika artikel ini ditulis, salah satu kabupaten di Jawa Timur, yakni Banyuwangi tengah bergolak menghadapi pertentangan politik karena

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi ...■Himawan Pambudi

penolakan birokrasi di Kabupaten tersebut terhadap keputusan bupati melakukan mutasi terhadap aparatus lokal [*local apparatus*], khususnya sekretaris daerah.¹ Pertanyaannya adalah apakah yang tengah terjadi pada birokrasi negara selama tujuh tahun terakhir sehingga mereka memiliki kekuatan politik sedemikian dahsyat sampai bisa membendung kebijakan politik? apakah birokrasi telah berubah menjadi kekuatan politik tersendiri selain kepala daerah, perlemen dan tentu saja rakyat?

Secara teoritis birokrasi adalah alat kekuasaan untuk menjalankan keputusan-keputusan politik. Namun dalam prakteknya birokrasi telah menjadi kekuatan politik yang potensial yang dapat merobohkan kekuasaan. Kasus Kabupaten Kendal di Jawa Tengah, Kabupaten Kampar di Riau, Kabupaten Banyuwangi dan Tulungagung di Jawa Timur, dan berbagai kasus lain mengenai pembangkangan birokrasi, merupakan bukti empirik bahwa birokrasi telah menjadi “potensi kekuatan” tersendiri di tengah-tengah hubungan politik antara rakyat, DPRD, dan Kepala Daerah (Bupati/Walikota).²

Selain pembangkangan politik sebagaimana terjadi di daerah-daerah tersebut, birokrasi juga efektif menjadi mesin politik pada setiap perhelatan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sekalipun tidak secara vulgar mempertontonkan dukungannya terhadap salah satu calon, keberadaan birokrasi telah secara efektif mempengaruhi perolehan suara dari para kontestan dan menjadi salah satu penentu kemenangan. Dalam kasus ini dapat kita lihat pada kemenangan para kontestan *in-cumbent* yang tidak semata-mata ditentukan oleh performa calon seperti pencitraan, program, kemampuan keuangan dan tim pemenang, tetapi juga hubungan antara *in-cumbent* dengan birokrasi lokal, dan bagaimana menggunakannya sebagai mesin suara yang efektif. Banyak bukti menunjukkan mesin ini sangat efektif mendongkrak suara, bahkan menjadi salah satu faktor penting di atas popularitas politik calon. Kegagalan merengkuh birokrasi menjadi mesin politik juga menjadi

¹ Kompas, 25 Januari 2007

² Daerah-daerah yang disebutkan adalah sebagian kecil dari kasus pembangkangan birokrasi yang menyeret kejatuhan kepala daerah. Untuk kasus Kendal (Jawa Tengah), sampai artikel ini disusun, gerakan pegawai negeri setempat telah “berhasil” memasukkan bupati setempat sebagai tersangka korupsi. Di Kampar, sekalipun kalangan akademis (guru dan murid) yang menjadi tulang punggung perlawanan terhadap Bupati setempat, namun birokrasi menjadi kekuatan pendukung protes tersebut.

kegagalan si calon dalam pertarungan politik lokal, seperti yang terjadi pada Kabupaten Gunungkidul, Yogyakarta. Dengan sendirinya birokrasi menjadi pedang bermata dua bagi kepemimpinan lokal, mengabdikan yang setia dan sekaligus pembangkang yang militan.

Artikel ini hendak melihat dinamika politik di tingkat lokal (desentralisasi) dalam kaitannya dengan peran birokrasi selama perubahan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang kemudian diubah lagi menjadi UU No. 32 Tahun 2004.³ Dalam perubahan-perubahan politik tersebut telah berlangsung dinamika dalam hubungan birokrasi dengan kekuasaan di tingkat lokal yang ditandai dengan solidnya kelompok ini dalam kancah politik⁴

UU No. 22 Tahun 1999 telah menjadi titik awal bagi upaya membangun partisipasi dan kedaulatan politik rakyat pasca Soeharto lumpuh. Sebagai produk politik yang lahir dalam tekanan disintegrasi dan ketidakpuasan daerah atas hubungan pusat dan daerah selama tiga puluh dua tahun, Undang-undang tersebut ingin mengembangkan partisipasi dengan mendekatkan pengambilan keputusan kepada rakyat dengan memberikan sebagian wewenang kepada Kabupaten. Selain sejumlah agenda yang ditawarkan oleh Undang-undang tersebut, juga sejumlah persoalan berkembang khususnya dengan tidak sterilnya seluruh level politik dari pusat sampai daerah dari pengaruh Orde Baru.⁵

³ Untuk melihat karakter birokrasi dari kekuasaan Orde Baru lihat Donald K. Emmerson (2000). Birokrasi ditempatkan sebagai mesin kekuasaan Soeharto adalah fakta dalam panggung politik Orde Baru selama 32 tahun. Secara sistematis Soeharto berhasil menempatkan birokrasi sebagai mesin kekuasaan bersama ABRI dan Golkar yang dikenal dengan ABG (ABRI, Birokrasi dan Golkar). Birokrasi melalui organisasi profesinya (Korpri) adalah mesin politik yang efektif untuk memobilisasi kepatuhan dan represi politik.

⁴ Perkembangan desentralisasi ditandai dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian berubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur struktur, mekanisme, dan bentuk pemerintahan dari kabupaten ke desa.

⁵ Apa yang disebut sebagai arus utama politik adalah cara pandang UU ini terhadap dua UU sebelumnya yakni UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979. UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1979 telah mencederai (tidak sesuai) dengan UUD 1945. Lihat bagian menimbang huruf c. UU No. 22 Tahun 1999.

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi ...■Himawan Pambudi

Tuntutan mereformasi hubungan pusat dan daerah dimulai dengan dengan berbagai perlawanan daerah-daerah menuntut keadilan atas perlakuan Jakarta selama Soeharto berkuasa. Ekstraksi sumber daya alam, ketimpangan pembangunan, sentralisasi politik, dan kolonisasi daerah, menimbulkan ketegangan antara Jakarta dan daerah. Krisis legitimasi selama Habibie memerintah pada periode awal kekuasaannya segera dijawab dengan memberikan sejumlah kewenangan kepada daerah melalui skema otonomi. Di bawah Ryaas Rasyid sebagai Menteri Dalam Negeri, UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan.⁶ Melalui UU ini, Habibie menawarkan pola komunikasi baru dalam hubungan pusat dan daerah yang diletakkan melalui kewenangan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Beberapa kewenangan dalam format Undang-undang tersebut antara lain: *pertama*, mengenai posisi desa dalam hubungannya dengan kabupaten dan desa sebagai ujung kontrol politik negara terhadap rakyat.⁷ Dalam UU tersebut, desa tidak lagi berada di bawah birokrasi kecamatan tetapi langsung di bawah Bupati. Kecamatan yang dalam UU No. 5 Tahun 1979 ditempatkan sebagai pengendali politik, disingkirkan dan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintahan desa untuk memformulasikan susunan, bentuk, dan nama pemerintahannya. *Kedua*, kepala desa ditempatkan bukan lagi sebagai satu-satunya pemilik otoritas politik di desa, tetapi bersama-sama Badan Perwakilan Desa (BPD) membentuk kebijakan desa yang diharapkan menjawab kebuntuan politik karena penetrasi negara melalui berbagai skenario.⁸

⁶ Untuk dua maksud tersebut, Habibie setidaknya berhasil melindungi Soeharto dengan menempatkan sistem sebagai sebagai sumber persoalan politik. Oleh karena itu UU No. 22 Tahun 1999 bagian menimbang huruf c menggariskan bahwa UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa tidak sesuai (melanggar) UUD 1945. Dengan sendirinya Soeharto lepas dari tanggung jawab politik atas proses sentralisasi yang dijadikan alas kekuasaan politiknya. Atas berbagai proses dan perkembangan lahirnya otonomi daerah. Baca Tim LAPERA [2000]

⁷ Untuk melihat lebih jauh bagaimana kehadiran Negara selama kekuasaan Orde Baru berlangsung dan sekaligus akibatnya terhadap kehidupan politik rakyat dapat dibaca; Hans Antlov [2004]

⁸ Skenario paling bermasalah dan sampai sekarang macet atau tepatnya tidak ada kabar kelanjutannya adalah penempatan Bintara Pembina Desa sebagai salah satu alat kontrol Negara. Berbagai praktek kekerasan di desa dipelopori oleh agen negara ini. Pengalaman saya di berbagai wilayah, Babinsa menempatkan dirinya sebagai tukang pukul perkebunan yang ingin masuk ke suatu wilayah dan melakukan intimidasi, teror, dan kekerasan fisik kepada rakyat yang menentanginya.

Ketiga, DPRD yang dipilih melalui sistem politik multipartai memiliki otoritas politik cukup signifikan dibandingkan dengan kebijakan sebelumnya. *Keempat*, Bupati memiliki otoritas yang lebih luas dengan mengaburkan posisi pemerintahan provinsi dalam konteks otonomi daerah. Sekalipun juga memiliki sejumlah kelemahan substansif,⁹ sebagai sebuah produk politik yang lahir dari situasi dramatis, UU No. 22 Tahun 1999 cukup progresif dalam meletakkan hubungan pusat dan daerah selain menjinakkan perlawanan daerah juga membuka ruang politik yang tersedia lebih lebar bagi tumbuhnya prakarsa lokal.

B. Desentralisasi dan Problem Birokrasi

Masalah pertama berkaitan dengan desentralisasi adalah pergeseran relasi kekuasaan dari pusat ke daerah yang dipandang telah memindahkan otoritarian pusat ke daerah. Masalah tersebut bukan hanya menyangkut kepemimpinan politik di tingkat lokal (kepala daerah dan DPRD) tetapi juga birokrasi daerah. Dengan jumlah yang hampir mencapai empat juta orang di seluruh Indonesia, birokrasi sangat penting kedudukannya secara politik yang ikut menentukan konfigurasi politik dari lokal sampai nasional. Kenyataan bahwa sampai sekarang Indonesia masih saja menghadapi problem birokrasi yang rumit, mulai dari mental yang korup, sumber daya yang rendah, aturan yang *njlimet* dan masih banyak lagi persoalan yang berkembang seputar badan negara yang gemuk tersebut.

Birokrasi adalah salah satu sumber persoalan tidak selesainya krisis ekonomi yang berlangsung hampir 8 tahun. Penyebabnya adalah efek domino dari seluruh persoalan birokrasi di Indonesia. Gaji rendah, kesejahteraan tidak terjamin, sedikit banyak membuat mereka lamban dalam bekerja. Akibatnya, mental korupsi terbentuk dan pragmatisme pelayanan menjangkiti organ tersebut.

⁹ Gerakan masyarakat sipil melupakan peran dan posisi Kementerian Dalam Negeri sebagai prasyarat demokratisasi. Fokus perhatian gerakan masyarakat sipil lebih banyak tertuju kepada Kementerian Pertahanan dan Keamanan yang harus dikontrol sipil sebagai prasyarat supremasi sipil. Dalam sejarah 3 UU mengenai pemerintahan daerah, proses dan momentum sentralisasi terjadi ketika Kementerian Dalam Negeri dijabat oleh figur berlatar belakang militer seperti Amir Macmud pada 1979 dan Hari Sabarno pada 2004. Oleh karena itu figur dalam Kementerian tersebut sangat penting sebagaimana halnya Kementerian Pertahanan dan Keamanan untuk mendorong transformasi demokratisasi.

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi ...■Himawan Pambudi

Penelitian yang dilakukan oleh PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) terhadap sejumlah negara di Asia, Indonesia termasuk terburuk dan tak mengalami perbaikan sejak 1999 dalam masalah birokrasi. Meskipun masih lebih baik dibanding Cina, Vietnam, dan India, Indonesia memperoleh skor 8,0 pada 2000 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk.¹⁰ Korupsi masih menjadi masalah serius bangsa sekalipun indeks persepsi korupsi yang dihimpun oleh Transparency International (TI) menunjukkan bahwa politisi kini lebih berbahaya dibandingkan dengan birokrasi.

Upaya-upaya perbaikan kualitas birokrasi terus dilakukan dalam setiap pergantian pemerintahan, namun hasilnya belum signifikan dari tahun ke tahun. Salah satu upaya terpenting adalah pembentukan Komisi Ombusman, sebuah lembaga independen yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat nasional ataupun daerah.

Sejauh menyangkut kebijakan desentralisasi berkaitan dengan birokrasi lokal, daerah menghadapi masalah yang rumit untuk memulai reformasi birokrasi. Beberapa masalah mendasar berkaitan dengan reformasi birokrasi lokal adalah; *pertama*, masalah yang berkaitan dengan efektivitas operasional kebijakan karena birokrasi yang sangat gemuk. Sebagai contoh pada awal UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta mendapat limpahan birokrasi dari pemerintah pusat antara 2.500–3.000 orang yang harus disebar ke berbagai kabupaten yang ada di DIY. Padahal jauh sebelum “tenaga tambahan” datang, pemerintah daerah setempat sudah menghadapi problem obesitas birokrasi. Dengan masalah demikian tidak mengherankan kalau aparat ini banyak melakukan penyelewengan, lamban dan tidak peka terhadap persoalan rakyat. Muara problem ini berasal dari kebijakan Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Soeharto sadar betul bagaimana pentingnya posisi priyayi dalam struktur sosial di Indonesia. Dalam masyarakat agraris di mana golongan priyayi ditempatkan dalam struktur sosial elit, maka klien kelompok tersebut besar kemungkinan memiliki afiliasi politik yang sama dengan patronnya.

¹⁰ Lihat Jurnal *Transparansi* Edisi 18 Maret 2000. Bersamaan dengan survei tersebut, Indonesia juga ditempatkan sebagai negara yang paling kronis tingkat korupsinya di Asia, jauh di atas negara-negara lain yang memiliki kebobrokan birokrasi.

Priyayi adalah model sosial sisa feodalisme yang dipelihara kolonial dan dilanjutkan oleh Orde Baru. Dalam konteks struktur feodal lokal, golongan ini adalah lingkaran inti dari kebijakan-kebijakan Raja yang biasa disebut *abdi dalem* atau *rayi* (adik) *ndalem*. Kekuasaan-kekuasaan lokal bukan hanya bertugas menjaga keberadaan golongan ini untuk memudahkan administrasi, tetapi jauh dari itu untuk menjaga wibawa dan kelangsungan kekuasaannya. Melalui tanah-tanah *lungguh* (garapan) yang diberikan, mereka adalah pengabdian-pengabdian yang tangguh terhadap raja. Upeti adalah sebagian kecil dari cara raja *mengecek* kesetiaan mereka terhadap pusat kekuasaan. Di dalam lingkaran para *punggawa* ini sendiri terdapat rakyat kebanyakan yang hidup dari tanah dan perlindungan para *rayi ndalem* yang merupakan birokrasi primitif feodal.

Kolonial Belanda mempertahankan golongan ini pada awal kedatangannya ke Nusantara dan membentuknya sendiri pada fase akhir kolonialismenya untuk kepentingan administrasi perkebunan dan kekuasaannya. Pada fase awal mereka lebih senang menggunakan birokrasi kerajaan dengan menundukkan raja-raja lokal. Dengan model kolonialisme primitif ini, di mana mereka hanya membutuhkan tenaga dan tanah, maka model hubungan primitif antara rakyat nusantara dengan Belanda dapat dijaga sejauh pusat kekuasaannya dapat ditundukkan.

Sejalan dengan kebutuhan administrasi kolonial yang semakin meningkat, di mana birokrasi menjadi bagian tidak terpisahkan, lalu diciptakanlah posisi *ambtenaar* dalam pemerintahan kolonial yang mula-mula diambil dari keluarga bupati yang sudah teruji kesetiaannya pada Belanda. Perubahan-perubahan dalam lapangan politik tersebut tidak mempengaruhi status dan pengaruh birokrasi dalam lapangan sosial. Mereka ini adalah golongan priyayi yang rumit dengan pencitraan sosial yang tinggi seperti terpelajar, hidup layak, dan mampu memutuskan persoalan-persoalan yang penting dalam komunitasnya.¹¹

¹⁰ Untuk memahami golongan ini dalam bentuk fiksi dapat dibaca Novel Umar Kayam yang sangat terkenal yakni *Para Priyayi* yang diterbitkan Gramedia pada 1996. Novel ini menggambarkan kehidupan para priyayi beserta seluruh ideologi kepriyayian dan kehidupan sosialnya. Dengan sangat baik Umar Kayam mendudukan golongan ini dalam lokus pengabdian yang ulung tanpa harus berurusan dengan berbagai kepentingan politik, tetapi juga menjaga citra yang baik. Lihat Umar Kayam (1997).

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi ...■Himawan Pambudi

Mereka bukan hanya *ambtenaar* dari kekuasaan, tetapi karena ketergantungan ekonominya terhadap Belanda, juga menjadi mata-mata yang efektif untuk mengawasi setiap pergerakan rakyat yang membahayakan kekuasaan. Golongan juga penting bagi jalannya pemerintahan dari republik yang masih muda.¹² Satu hal yang terus dijaga oleh golongan ini adalah status sosialnya yang tinggi di masyarakat yang membentuk pergeseran sosial dalam hubungan patron-klien dari corak produksi primitif agraris yakni tuan dan pembantu, menjadi majikan dan abdi. Si klien hidup, mendapat perlindungan, mendapatkan jaminan, dan kadang sedikit “status” dari majikan priyayinya yang biasanya diikuti pula dengan afiliasi politiknya.¹³

Kemampuan terpenting dari golongan ini adalah dalam memobilisasi dan menjadi patron melalui pencitraan sosial yang dibangunnya sebagai golongan terdidik dan mapan secara ekonomi. Soeharto memanfaatkan hal tersebut secara jitu dengan merekrut sebanyak-banyaknya untuk dimasukkan sebagai golongan ini dengan dua tujuan utama, *pertama* menjadi pendukung politiknya melalui tiga pilar utama kekuasaannya yakni ABG (ABRI, Birokrasi, dan Golkar). *Kedua*, melakukan kanalisasi politik di tingkat rakyat dan mendorongnya pada Golkar. Oleh karena itu tidak mengherankan kalau Orde Baru melakukan rekrutmen birokrasi seolah tanpa batas. Dengan model rekrutmen yang penuh dengan KKN, ditambah status sosial tinggi, maka golongan ini selain gemuk juga mentalitasnya payah karena nyaris tanpa seleksi. Mempunyai banyak bawahan, asisten, sekretaris, dan sejenisnya, menjadi simbol betapa penting kedudukannya di dalam birokrasi. Tanpa sadar setiap fungsionaris ingin mempunyai pembantu, dan pembantunya juga ingin mempunyai pembantu lagi. Dengan demikian, secara tidak sadar birokrasi juga membengkak tanpa guna, melampaui titik tertentu, bahkan menjadi sangat kontraproduktif karena tumpang tindih tugas dan fungsi yang membuat organisasinya lumpuh.

Kebijakan otonomi mengandung sejumlah masalah dalam mengatur dan menempatkan birokrasi di level daerah. Beberapa masalah tersebut

¹² George McT Kahin (1980).

¹³ Untuk mengetahui awal mula golongan priyayi, Clifford Geertz telah melakukan riset yang sangat mendalam tentang tata sosial golongan ini di Mojokuto (Pare), Kediri pada 1950-an dan disusun dalam laporan mengenai keberadaan tiga varian yang sangat monumental yakni santri, abangan, dan priyayi. Lihat Clifford Geertz (1987).

antara lain: *Pertama*, kemampuan keuangan daerah yang tidak memadai untuk melaksanakan program-program pembangunan akibat beban penggajian untuk aparat birokrasi yang sangat tinggi. Hampir di semua daerah beban anggaran untuk menggaji aparat mencapai 70-80 persen dari total anggaran daerah. Sehingga hanya 20 persen yang dapat digunakan untuk pembangunan yang masih harus menghadapi persoalan korupsi pada saat pelaksanaannya.

Dengan kualitas pelayanan negara yang buruk dan subsidi anggaran yang sangat kecil dari negara, tidak heran kalau rakyat terhinggapi *syndrom stateless* (tanpa negara). Suatu gejala di mana masyarakat merasa tidak membutuhkan kehadiran negara dalam kehidupan sosial ekonomi mereka yang ditunjukkan dengan pembangkangan politik (*civil disobedience*) seperti menolak membayar pajak, golput dalam pemilu dan pilkada, dan lain sebagainya. Di sebelah yang lain, kontrol publik terhadap jalannya pemerintahan masih sangat lemah.

Sejauh perubahan politik yang berlangsung selama tujuh tahun, belum ada prakarsa politik yang masih mengenai pentingnya kontrol terhadap kinerja birokrasi. Suatu pemerintahan akan berjalan baik kalau organisasi rakyat tumbuh dan melakukan inisiatif untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Bila organisasi rakyat tersebut tidak mampu melakukan artikulasi kontrol terhadap kebijakan, maka yang terjadi adalah penyelewengan. Dengan jumlah birokrasi yang sangat besar, rumit, dan berkualitas rendah, tanpa adanya kontrol dari publik mengenai kinerja dan efektivitasnya maka aparat birokrasi dapat dengan leluasa mengendalikan lingkungan di luar birokrasi, sehingga dapat mengokohkan kedudukannya dalam tatanan organisasi pemerintahan negara.

Kedua, patron politik lama yang masih dominan dalam tubuh birokrasi. Tidak dapat dihindari bahwa masa lalu birokrasi adalah Golkar. Sekalipun sekarang birokrasi diletakkan dalam ruang netral, hubungan emosional politik dengan partai utama Orde Baru tersebut tidak akan hilang begitu saja. Hal tersebut yang menyebabkan mengapa Golkar dengan mudah dapat kembali mengokohkan posisi politiknya sebagai partai utama hanya dalam waktu lima tahun sejak keruntuhan Orde Baru. Dilihat dari konfigurasi ketegangan politik di tingkat lokal antara khususnya penurunan kepala daerah secara paksa oleh birokrasi local, umumnya berlangsung di daerah yang Bupati/Walikota berasal dari

partai non-Golkar.¹⁴ Sekalipun konflik yang berlangsung berlatarbelakang kebijakan, namun konfigurasi politik tetap menunjukkan bahwa mereka ini tidak mudah lepas dari pengaruh Golkar sebagai partai politik besar. Birokrasi bukan lagi alat kekuasaan semata di mana dia mengabdikan pada keputusan-keputusan politik daerah, tetapi telah berubah menjadi kekuatan politik yang mengerikan yang setiap saat dapat mengancam kedudukan Bupati atau Walikota.

Pembangkangan politik terjadi bukan hanya dalam proses-proses politik besar seperti penurunan Bupati atau Pilkada, tetapi juga pembangkangan tersembunyi pelayanan yang lambat, maladministrasi pelayanan, kebocoran anggaran, dan berbagai praktek menyimpang lainnya. Dalam hal ini afiliasi politik birokrasi sangat menentukan rona politik di daerah. Sebagai korps (Korpri), birokrasi memang diwajibkan untuk netral, tetapi sebagai individu mereka punya pilihan-pilihan politik yang tidak dapat dicegah siapapun. Selama proses politik lama belum memudar citranya, maka pengaruh politiknya akan tetap bertahan dalam lingkup kekuasaan tingkat lokal.

Ketiga, orientasi atau watak birokrasi yang cenderung korup. Kecenderungan menjadi preman berseragam masih menonjol dalam karakter birokrasi sampai saat ini.¹⁵ Konon dunia preman dan birokrasi di Indonesia hanya memiliki perbedaan tipis, yakni sebatas seragam dinas. Kata preman yang berarti perampok, penodong, dan pemeras sejalan dengan karakter dan kinerja "oknum" di pelbagai jajaran birokrasi Indonesia. Alih-alih menjadi fasilitator dan pelayan, oknum pemerintah justru menghambat kinerja pemberdayaan dan kemajuan. Kasus korupsi di daerah menunjukkan keterlibatan "oknum birokrasi", mulai dari kebocoran anggaran (*mark-up*), proses tender yang tidak transparan, sampai dengan pelaksanaan program yang melenceng atau sekedar formalitas. Susahnya

¹⁴ Terlepas dari *abuse of power* yang dilakukan Bupati setempat, berbagai kasus yang terjadi di berbagai daerah sangat penting dibicarakan. Umumnya kasus-kasus tersebut melibatkan aparat birokrasi baik langsung ataupun tidak langsung. Mulai dari mobilisasi aksi mendongkel kepemimpinan daerah sampai menyediakan data-data kebijakan untuk memobilisasi opini publik. Beberapa kasus yang dapat dijadikan contoh adalah kasus Bupati Kampar dengan latar belakang PAN, kasus Bupati Klaten, Temanggung, Gunungkidul, Boyolali, Kendal, dan Banyuwangi dengan latar belakang PDI P, serta kasus Walikota Depok dengan latar belakang PKS.

¹⁵ <http://www.desentralisasi-keschatan.net/>

adalah kalau oknom yang terlibat banyak dan hampir di semua level dan akhirnya menjadi budaya tahu-sama tahu, maka praktek tersebut bukan lagi oknum tapi sudah institusi.

Keempat, secara teoritis birokrasi adalah alat untuk menjalankan keputusan-keputusan politik yang dibuat parlemen dan kepala daerah. Namun dalam prakteknya birokrasi juga menjadi kekuatan politik itu sendiri. Banyaknya pembangkangan yang dilakukan birokrasi, menunjukkan perubahan konfigurasi politik lokal dimana pimpinan daerah bukan lagi dapat dijatuhkan oleh rakyat tapi oleh aparaturnya. Sulit menjamin birokrasi akan didudukkan secara netral dalam konstelasi politik lokal, baik dalam rangka mobilisasi resistensi ataupun dukungan politik. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, kedudukan desa ditempatkan lebih otonom, Namun ketika UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, negara telah melakukan rebirokratisasi melalui dua cara yakni, menempatkan pegawai negeri sipil di desa sebagai aparat pemerintahan desa (sekretaris desa) dan menempatkan kecamatan kembali sebagai otoritas politik lokal mewakili Bupati.

C. UU No. 32 Tahun 1999 dan Resentralisasi Politik

Resentralisasi politik adalah menempatkan kembali dominasi negara sebagai alat pengendali politik. Ini terjadi selama tiga tahun terakhir dengan memperlakukan berbagai kebijakan yang menarik kembali sejumlah kewenangan lokal ke pusat dan menempatkan kehidupan politik lokal kembali dalam pengaruh negara. Sejarah lahirnya UU No.32 Tahun 2004 menunjukkan kepentingan negara yang sangat dominan untuk mengatur kembali posisi hubungan pusat dan daerah. Undang-undang tersebut lahir di luar kontrol politik rakyat karena dilakukan dengan memanipulasi partisipasi. Sekalipun Ketua Panitia Khusus-nya berasal dari PDI Perjuangan [Agustin Teras Narang], namun kental sekali kepentingan Golkar masuk dalam Undang-undang tersebut salah satunya ditunjukkan dengan masuknya aparat negara yang kemungkinan besar Golkar menjadi sekretaris desa.

Secara maraton Pansus merumuskan dan merancang UU No. 32 Tahun 2004 menjelang akhir masa jabatan DPR periode 1999-2004. UU No. 32 Tahun 2004 disetujui dan disahkan oleh DPR periode 1999-2004 pada 24 Oktober 2004 di mana DPR hasil Pemilu 2004 secara *de facto* sudah terpilih. Dengan demikian kelahiran UU No. 32 Tahun 2004 dipandang *illegitimate*, karena mencuri *injury time* dengan mengesahkan

Undang-undang tersebut ketika DPR lama sudah kehilangan legitimasinya karena selang 1 minggu kemudian DPR baru dilantik.¹⁶

UU tersebut memiliki beberapa kepentingan; *pertama*, pusat telah pulih kepercayaan dirinya setelah mengalami krisis legitimasi selama hampir 5 tahun sejak kejatuhan Soeharto. Selama lima tahun, Jakarta kembali melakukan konsolidasi politik, khususnya memotong jalur-jalur separatisme yang tumbuh di daerah. Pemerintahan Megawati (di mana UU tersebut lahir), dengan pandangan integralistiknya berusaha merebut ruang politik yang tercerai berai selama pemerintahan Habibie dan Gus Dur.

Kedua, pemerintahan Megawati rupanya berusaha mencuri start politik yang berakibat fatalnya produk politik yang dibangunnya. Dengan susah payah Megawati menanam resentralisasi, namun yang menikmati buahnya adalah SBY. Megawati merasa yakin bahwa dia akan memenangkan Pemilu 2004 yang pada saat itu sedang berlangsung. Dengan kemampuan dukungan politik dan posisinya *in-cumbent*, dia merasa optimis akan memenangkan pertarungan politik pada 2004, sehingga pasca pemilu 2004 dia akan dengan leluasa mengatur aparat politik di bawahnya melalui UU No. 32 Tahun 2004.

Ketiga, hampir seluruh mekanisme pembahasan UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengembangkan proses politik yang transparan dan menjamin keterlibatan rakyat dalam penyusunannya. Sebuah produk politik yang sedemikian penting dan membahas pilar-pilar partisipasi politik rakyat pembahasannya dilakukan secara tertutup. UU Otonomi Daerah adalah produk kebijakan penting di mana UU tersebut akan menjamin kedudukan rakyat dalam politik dengan mengembangkan prakarsa-prakarsa demokrasi. Namun prakarsa-prakarsa politik rakyat yang penting diluluhkan oleh produk kebijakan yang disusun hanya dalam tempo tiga bulan oleh suatu badan politik yang sudah *illegitimate*.¹⁷

¹⁶ Himawan Pambudi [a], *UU No. 32/2004 Mencederai Demokrasi*, 2005.

¹⁷ Pada mulanya dalam rancangan awal UU otonomi daerah, muncul berbagai versi dari pembahasan UU tersebut antara lain versi DPR, versi Departemen Dalam Negeri, dan versi masyarakat. Rupanya dalam perkembangan pembahasan versi Depdagri lebih mendominasi dilihat dari isi kebijakan yang cenderung bergaya Orde Baru. Pembahasan demi pembahasan hanya menjadi arena bagi Departemen Dalam Negeri dan DPR, khususnya para anggota Pansus. Keterlibatan rakyat, khususnya masyarakat adat, komunitas desa, dan mereka yang paling berkepentingan terhadap produk kebijakan tersebut sangat terbatas ditandai tertutupnya dan tergesa-gesanya proses politik yang berlangsung ketika pembahasan. lihat kertas Posisi Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria/Karsa (2005).

Proses dan substansi politik yang terkandung dalam UU No. 32 Tahun 2004 mencerminkan kegagalan untuk mewujudkan ide demokratisasi, dan menutup partisipasi rakyat lebih luas. Sentralisasi kembali ditempatkan sebagai substansi dasar kehidupan politik di tingkat lokal. Penghapusan peran Badan Perwakilan Desa (BPD) yang sebelumnya lebih luas, penempatan kembali kecamatan sebagai otoritas politik, dan masuknya unsur pegawai negeri sebagai sekretaris desa adalah salah satu cara negara menaklukkan partisipasi politik lokal.¹⁸

Dengan demikian UU No. 32 Tahun 2004 telah kembali mencampuradukkan politik administrasi dengan mengabaikan asas tanggung gugat (*administrative accountability*). Keadaan demikian cepat atau lambat akan memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh aparatur negara di tingkat lokal yang ditandai dengan pengaturan secara ekstrim partisipasi politik di bawah birokrasi negara.

D. Penutup

Birokrasi adalah alat politik untuk mengatur dan mewujudkan agenda-agenda politik [*policy*], bukan menjadi alat politik sebagaimana pada waktu Orde Baru. Sifat kekuasaan aparat birokrasi sebenarnya bukan tanpa kendali (*out of control*), tetapi tetap dibatasi oleh perangkat kendali dari luar dan dari dalam. Dengan demikian, pelaksanaan kerja aparat birokrasi sebenarnya merupakan hubungan timbal balik yang berkesinambungan, yakni antara kekuasaan yang dimiliki dengan tanggung gugat yang harus diberikan kepada masyarakat. Birokrasi semestinya tunduk kepada keputusan-keputusan politik, bukan menjadi kekuatan politik tersendiri.

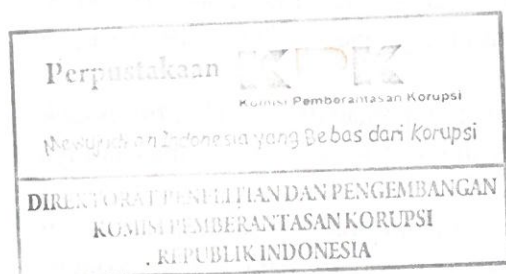
Birokrasi adalah lembaga yang ditempatkan di bawah kontrol politik yang berfungsi melayani kepentingan rakyat. Namun masalahnya sekarang, mampukah aparat birokrasi melaksanakan semuanya itu? Jawaban atas pertanyaan tersebut tentulah tidak mudah, karena dalam praktik penyelenggaraan organisasi pemerintah, para aparat birokrasi hingga kini masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yakni beban politik yang harus ditanggungnya dan sikap tertutup terhadap partisipasi.

¹⁸ lihat Kertas Posisi LAPERA, *Kembalinya Sentralisasi Kekuasaan di Tingkat Lokal*, Tim LAPERA, 2005.

Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi ...■Himawan Pambudi

Kecenderungan mendorong birokrasi sebagai kekuatan politik juga berkembang dengan keterlibatannya dalam moment politik penting seperti Pilkada. Dengan jumlah yang besar dan posisi politik yang penting, badan ini telah menjelma menjadi kekuatan politik mengerikan di daerah.

Di tingkat lokal posisi kecamatan sebagai birokrasi administrasi lokal kembali dihidupkan sebagaimana Muspida (musyawarah pimpinan daerah) pada jaman orde baru. Di desa, kehadiran PNS sebagai sekretaris desa juga akan memasukkan kembali pengaruh politik negara sebagaimana Babinsa (Bintara Pembina Desa) di masa Orde Baru. Mereka merupakan alat penetrasi negara untuk mencampuri urusan-urusan politik di tingkat lokal. Dengan alasan tertib administrasi, mereka akan memangkas prakarsa lokal dan melakukan kooptasi politik.¹⁹ Proses politik akan dengan mudah dilumpuhkan aparat negara dan pada gilirannya akan mengembalikan kehadiran negara secara dominan dalam kehidupan politik rakyat.



dibandingkan dengan Muspida dan Babinsa yang menggunakan alasan tertib keamanan untuk memotong gerak partisipasi politik rakyat, lihat STPMD “APMD” [2006].