

Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006

ABDUL HAMID

Lab Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta Km.4 Serang Banten, 42122. Telp/Faks. 0254 -20330/281254

Abstract: This study analyzed the involvement of bureaucracy as a political actor in 2006 Governor Direct Election (Pilkada) of Banten Province. The main goal of the study is to capture a comprehensive picture about the involvement of bureaucracy actor in Pilkada. This research used qualitative method. The data were collected through in-depth interview and document analysis. The result of this study find that: First, governor direct election has been fertile soil for paternalism culture in bureaucracy. Second, before and after election, the strategic position in bureaucracy tended to be positioned as the gifts for loyal persons. It became pulled factor to bureaucrats to be the candidate supporters in Pilkada. On the other hand, many persons in strategic positions were lost their positions due to political reasons. The other phenomenon was how the “outsider bureaucracy” could show their power to make decision and allocate state resources to the candidate’s (mostly incumbent) interests.

Keywords: *Local politics, bureaucracy, local head elections, democracy, paternalism culture.*

Wacana desentralisasi kerap kali mengikuti wacana demokrasi. Karena itu ketika rezim otoriter Soeharto diruntuhkan oleh gerakan massa setelah sebelumnya dihantam krisis ekonomi, maka wacana desentralisasi mengikuti di belakangnya. Hal ini bisa dipahami karena selama 32 tahun orde baru, negara dikelola secara terpusat. Daerah diikat dengan jargon persatuan dan kesatuan. Dinamika politik lokal pun amat tidak menarik karena hanya merupakan representasi kepentingan Jakarta. Tak berhenti sebatas wacana, desentralisasi menjadi kebijakan dengan lahirnya UU no. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU 25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Sejak itulah kemudian politik lokal di Indonesia menjadi fenomena yang amat seksi bagi para pengamat dan akademisi. Selain hubungan pusat-daerah yang terus menerus menarik, kompetisi aktor-aktor lokal dalam merebut kekuasaan merupakan tontonan yang seru. Apalagi kemudian lahir UU 32 tahun 2004 yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara langsung. Kompetisi antar aktor politik lokal berlangsung sengit untuk

memperebutkan sumber daya politik yang juga berarti akses ke sumber daya ekonomi. Salah satu aktor yang amat penting diamati dan nampaknya berperan penting dalam politik lokal adalah birokrasi pemerintah daerah.

Jika selama ini kajian politisasi birokrasi lebih banyak bicara di tingkat nasional, maka tulisan ini justru akan bicara tentang politisasi birokrasi di daerah. Birokrasi di daerah mengalami politisasi yang cukup parah semenjak otonomi daerah diberlakukan. Apalagi semenjak pemilihan kepala daerah (pilkada) dilakukan secara langsung. Terdapat kecenderungan birokrasi dijadikan mesin politik. Hal ini tentu saja bisa berdampak buruk kepada reformasi birokrasi yang berkeinginan mendudukkan birokrasi pada tempatnya yang ideal, melayani masyarakat.

Pilkada langsung adalah upaya membangun demokrasi di level lokal. Selama orde baru dan di awal reformasi kepala daerah dipilih oleh DPRD dan kemudian ditetapkan oleh pemerintah di atasnya. Proses seperti ini pada prakteknya membuat pemilihan kepala daerah menjadi tidak demokratis. Intervensi pusat ke dalam proses pilkada acapkali

terjadi. Kasus yang menonjol adalah pembatalan penetapan Alzier sebagai Gubernur Provinsi Lampung oleh Megawati, padahal yang bersangkutan mendapatkan suara mayoritas di DPRD. Pemilihan Kepala daerah dirancang untuk mengembalikan kedulatan rakyat. Rakyat bisa memilih langsung pemimpin yang dikehendaknya, tanpa harus mewakilkan kepada wakilnya di DPRD. Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada Langsung) adalah pelaksanaan dari UU No. 32 tahun 2004 yang dioperasionalkan melalui PP No. 6 tahun 2005. Pilkada langsung merupakan upaya menjadikan pemimpin daerah dipilih langsung oleh masyarakat.

Provinsi Banten merupakan salah satu Provinsi hasil pemekaran dari Provinsi Jawa Barat menurut UU No. 23 tahun 2000. Pilkada Banten 2006 merupakan pemilihan Gubernur kedua di Banten, namun merupakan pemilihan langsung pertama kalinya. Dalam pemilihan tak langsung, politisasi birokrasi tak terlihat karena pemilih adalah anggota DPRD. Namun dalam pemilihan langsung, penting untuk mengamati keterlibatan birokrasi. Penelitian ini mencoba menjawab dua pertanyaan. *Pertama*, bagaimana pola politisasi birokrasi terjadi dalam pilkada Banten tahun 2006; dan *kedua*, bagaimana dampak politisasi birokrasi terhadap profesionalisme birokrasi.

Sejatinya birokrasi harusnya melayani masyarakat. Ia hadir dalam masyarakat untuk melayani kompleksitas persoalan di masyarakat modern. Secara ideal, Weber (dalam Thoha, 2009: 18-19) misalnya menyajikan beberapa ciri yang harus dimiliki birokrasi, yaitu: 1). Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya; 2). Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping; 3). Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya; 4). Setiap jabatan mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan; 5). Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif; 6). Setiap pejabat mempunyai gaji, termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya; 7). Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas

dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif; 8). Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; 9). Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Sembilan kriteria diatas adalah syarat terbentuknya birokrasi modern. Jika tidak terbangun, maka yang terbentuk adalah birokrasi patrimonial. Menurut Weber dalam Latuconsina (2008: 15) dijelaskan perbedaan antara birokrasi modern dengan birokrasi patrimonial. Unsur *pertama*, klientisme, istilah ini merujuk pada hubungan kekuasaan yang dibangun penguasa dengan kekuatan lingkungan di sekitarnya. Dalam birokrasi modern pusat loyalitas ada pada impersonal order dalam hal ini hukum yang mengatur segala-galanya. Tapi dalam klientisme loyalitas ada pada diri atasan. *Kedua*, dalam birokrasi modern hubungan antara penguasa dengan lingkungannya lebih bersifat legal rasional dan terbuka namun dalam birokrasi patrimonial hubungan bersifat patron klien, loyalitas ada pada atasan dan dibangun oleh kharisma individu atasan atau pengaruh dari aspek material yang dimiliki oleh pimpinan. *Ketiga* menurut birokrasi modern adalah dipisahkannya ruang formal dan ruang personal sedangkan birokrasi patrimonial didasarkan pada hubungan emosional dan non formal.

Salah satu aspek yang penting agar birokrasi tampil profesional adalah dengan menjaga jarak dengan kekuatan-kekuatan politik. Namun ini bukanlah hal mudah karena birokrasi justru dipimpin oleh pemimpin politik. Birokrasi tidak hadir dalam ruang kosong. Bulat – lonjong birokrasi banyak ditentukan oleh kekuasaan yang memayunginya.

Netralitas menjadi hal yang paling sulit dilakukan oleh birokrasi. Thoha (2003: 21) mendefinisikan netralitas birokrasi dalam perspektif Weberian dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu, sementara kepada kekuatan politik lainnya yang sekarang tidak mau. Akan tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang

memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik.

Berkembangnya budaya patrimonial membuat tumbuhnya *spoil system* dalam tubuh birokrasi. Spoil system adalah system yang mengutamakan kepentingan politik, perjuangan politik, satu aliran politik, ideologi dan keyakinan politik, terutama setelah kemenangan dalam perolehan suara setelah pemilu.

Tentu saja hal ini amat berbahaya. Idealnya, birokrasi menganut *merit system* dan *career system*, yaitu menjauhkan terjadinya afiliasi birokrasi dengan politik (dalam artian kerjasama ataupun ikatan simbiosis dengan partai politik dan politisi di dalamnya), atau berani menjadikan birokrasi yang steril dan berani menciptakan jarak dengan partai politik dan politisi sehingga birokrasi hanya memberikan loyalitasnya kepada rakyat, bangsa dan negara, bukannya menjadi building block, “mesin politik” dan antek-antek kepentingan politik dan kekuasaan. Dengan demikian dapat diminimalisasi apa yang disebut dengan penyalahgunaan kekuasaan dan merajalelanya korupsi untuk kepentingan suatu parpol atau segelintir politisi. (Sunantara, 2006: 308).

Birokrasi di Indonesia, sejatinya tak pernah netral dan tumbuh menjadi birokrasi ideal seperti ciri diatas. Ia tumbuh dan berkembang melayani kekuasaan sejak diciptakan di masa pra kolonial sampai era reformasi. Birokrasi di Indonesia di awal pembentukannya memang kepanjangan tangan pemerintah kolonial, bukan diciptakan untuk melayani masyarakat. Pemerintah Hindia Belanda terkenal memakai pemerintahan *dual system*, yakni *Binnenlandsch-Bestuur* dan kaum priyayi, penguasa lokal dengan struktur pemerintahan yang disusun oleh belanda. Sering sistem pemerintahan kolonial ini disebut *indirect rule*, pemerintahan melalui perantaraan penguasa bumiputera yang disebut pangreh praja.

Pangreh praja ini bukan merupakan korps pegawai yang seragam, tapi terdiri dari penguasa lokal yang sejak abad ke-19 (1830) disusun oleh Hindia Belanda. Dipertahankannya para penguasa bumiputera oleh Hindia Belanda bukan karena alasan historis, yakni aliansi Priyayi dengan VOC, tapi karena manfaat yang bisa diambil oleh dari priyayi (Hok Ham, 2002: 17).

Di masa kemerdekaan, pembentukan partai politik dengan maklumat wakil presiden no. X 1945, membuat elit politik terbelah kedalam partai-partai politik. Elit yang menduduki jabatan politik di pemerintahan lantas menggiring bawahannya di pemerintahan untuk masuk ke golongan politik sang elit. Era orde lama merupakan masa dimana birokrasi betul-betul terpolarisasi berdasarkan partai sang pemimpin.

Setelah pemilihan umum 1955, gejala seperti itu semakin jelas. Tidak jarang terjadi suatu departemen yang dipimpin oleh suatu menteri dari partai tertentu, maka seluruh departemen mulai dari tingkat pusat sampai ke desa menjadi sewarna politik menteri. Dahulu kementerian dalam negeri dari PNI, maka mulai dari pegawai di kementerian sampai lurah dan kepala desa di Indonesia adalah berpartai PNI. Demikian pula kementerian agama yang dipimpin oleh menteri dari partai NU, maka mulai dari menteri, pejabat-pejabat di kementerian agama, sampai ke kantor urusan agama (KUA) di kecamatan semua orang NU. (Thoha, 2003: 179).

Hal yang sama terjadi di era Orde Baru. Pada masa tahun 1965 sampai dengan tahun 1998, PNS diharuskan menjadi anggota Golkar. Keanggotaan PNS dijamin melalui mekanisme Korpri yang berafiliasi ke Golkar. Mau tidak mau semua PNS menjadi anggota Golkar meskipun hati nuraninya menolak. (Irsyam, 2001:2).

Karl. D Jackson (dalam Medelina, 2006: 75) bahkan menjelaskan bahwa tipe birokrasi Indonesia pada waktu itu sebagai *bureaucratic polity*, yaitu suatu bentuk masyarakat politik yang ditandai oleh dominannya kepemimpinan militer dan kaum birokrat yang tak tertandingi oleh kekuatan-kekuatan lainnya, baik oleh parpol, kelompok kepentingan maupun kelompok sosial lainnya.

Martini (2010: 70) menggambarkan tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia, yaitu: Pertama, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang harus ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara terbuka ini berlangsung pada periode Demokrasi Parlementer (1950-1959), dimana pada masa ini, para pemimpin partai politik (parpol) bersaing untuk memperebutkan posisi menteri yang langsung memimpin sebuah kementerian.

Setelah menduduki kursi menteri, maka sang menteri akan berusaha sekuat tenaga memperlihatkan kepemimpinanannya dan kebijakan yang ditempuhnya sehingga para pegawai di kementerian tersebut tertarik untuk masuk dan menjadi anggota ke dalam partai sang menteri. Kedua, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode Demokrasi Terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukkan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom). Namun golongan yang terakhir ini di satu pihak secara formal memiliki hak untuk menempatkan beberapa pemimpin atau tokohnya ke dalam kabinet dan kemudian melakukan politisasi birokrasi.

Ketiga, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar.

Paska jatuhnya Soeharto, ada beberapa aturan yang mengharuskan PNS bersikap netral. BJ Habibie, Presiden pertama setelah lengsernya Soeharto, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999, yang menekankan kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) dari partai politik. Aturan ini diperkuat dengan pengesahan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974. Namun fenomena politisasi birokrasi, dalam arti menggunakan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan masih terjadi. Penelitian ini bertujuan mendapatkan pola politisasi birokrasi secara empiris dalam pilkada langsung di Banten tahun 2006. Kajian ini diharapkan mampu memberikan gambaran utuh bagaimana proses politisasi terjadi di lapangan, sehingga menjadi sumbangsih bagi upaya mengembalikan netralitas birokrasi.

METODE

Metodologi yang digunakan adalah kualitatif. Jenis penelitian adalah penelitian deskriptif kualitatif, yakni mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk

tentang hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan studi dokumen. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara elite, yaitu kepada mereka yang memiliki akses level informasi. Wawancara mendalam semi terstruktur dengan para informan dengan menggunakan metode *purposive sampling* dan *snowball* dalam mendapatkan informan. Purposive sampling artinya jumlah informan disesuaikan berdasarkan kebutuhan data. Informan dalam penelitian itu adalah aktor-aktor kunci terkait tema politisasi birokrasi dalam pilkada Banten 2006 seperti birokrat, panwas pilkada, kalangan civil society dan politisi.

Pencarian data juga dilakukan melalui studi dokumen, menggunakan sumber primer serta sumber sekunder (buku, jurnal, laporan penelitian, media massa dan internet).

Analisis data kualitatif adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan.

HASIL

Bagi masyarakat Banten, Pilkada Gubernur Banten adalah pengalaman ketiga bagi mereka mengikuti pilkada langsung. Sebelumnya Walikota Cilegon, Bupati Serang dan Bupati Pandeglang juga terpilih melalui pemilihan langsung di tahun 2005. Tapi di level Provinsi, pilkada langsung adalah ajang yang penting bagi berbagai kekuatan politik di Banten. Pemilihan langsung tentu saja memiliki perbedaan amat mendasar dengan pemilihan di DPRD. Dalam pemilihan di DPRD seperti Pemilihan Gubernur tahun 2001, elit-lah yang amat menentukan. Di masa

itu, siapa menjadi Gubernur ditentukan oleh pilihan anggota DPRD.

Terpilihnya Djoko – Munandar dan Atut Chosiyah merupakan upaya keras dari kelompok Jawara yang menggunakan partai Golkar sebagai mesin politik utama dan partai-partai lain sebagai pendukung. Indikasi politik uang yang berpadu dengan ancaman kekerasan membuat Djoko-Atut dipilih oleh mayoritas dari 71 anggota DPRD Banten menjadi Kepala – Wakil Kepala daerah di Banten. Kepemimpinan Djoko sebagai Gubernur Banten tidak berlangsung lama. Pada tanggal 10 Oktober 2005 Presiden mengeluarkan Keppres No.169/M/2005 untuk memberhentikan sementara Gubernur Banten Djoko Munandar. Penyebabnya, Djoko waktu itu tengah menjadi terdakwa kasus dugaan korupsi dana perumahan dan kegiatan penunjang DPRD Banten Rp 14 miliar yang berasal dari dana Tak Tersangka dalam APBD Banten 2003 APBD Provinsi Banten Tahun 2003. Selanjutnya, presiden menunjuk Wakil Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah selaku pelaksana tugas dan penanggung jawab Gubernur Banten.

Berbeda dengan pemilihan di DPRD, dukungan partai-partai politik hanyalah menjadi prasyarat bagi pencalonan saja. Untuk memenangkan pemilihan, seorang calon harus mendapatkan suara mayoritas dalam pemilihan. Artinya, siapapun yang menginginkan dirinya terpilih menjadi Gubernur Banten harus memiliki popularitas dan mesin politik yang kuat.

Dalam konteks Banten, mesin politik pemenangan bisa berupa partai politik, jaringan keluarga dan kekerabatan serta birokrasi. Birokrasi, menjadi mesin politik yang amat penting, terutama bagi calon petahana (*incumbent*), yaitu Ratu Atut Chosiyah.

Indikasi utama dari politisasi birokrasi untuk kepentingan kemenangan dalam pilkada adalah digantinya Sekretaris Daerah Provinsi Banten dari Chaeron Muchsin ke Hilman Nitiamidjaja. Hal itu kemudian dilanjutkan dengan pencopotan 12 pejabat eselon II di lingkungan pemerintah Provinsi Banten. Pergantian yang dilaksanakan menjelang Pilkada langsung menimbulkan banyak praduga bahwa itu adalah upaya petahana membersihkan loyalis Djoko dan menjamin mesin birokrasi berpihak padanya. Persoalan ini sempat menjadi isu politik yang cukup

kuat. Duabelas pejabat yang diganti mengadu ke para politisi di DPRD. Fraksi PKS bahkan membentuk tim investigasi untuk mengusut kasus ini yang hasil akhirnya merekomendasikan digunakannya hak interpelasi anggota DPRD.

Hak interpelasi kemudian diusulkan oleh 18 anggota DPRD. Namun satu orang, Zainal Abidin Suja'i mencabut secara resmi usulannya sehingga tinggal 17 orang. Tapi kemudian upaya itu kandas. Pasalnya dari 59 anggota dewan yang hadir dalam rapat paripurna penyampaian hak interpelasi sebanyak 44 anggota menolak interpelasi di lanjutkan dan hanya 15 anggota dewan yang setuju interpelasi diteruskan (www.dprdbanten.net). Sementara itu proses pilkada tetap bergulir. Semua kandidat berupaya memastikan dukungan dari partai politik sebagai syarat pencalonan. Berikut jumlah anggota DPRD berdasarkan partai politik dapat dilihat pada tabel 1.

Berdasarkan data diatas, maka jumlah minimal kursi yang dibutuhkan untuk menjadi calon gubernur adalah 15% dari 75 kursi yaitu 12 kursi (11,25 dibulatkan ke atas). Hanya Partai Golkar yang memiliki cukup kursi tanpa berkoalisi untuk mengajukan calon Gubernur, selebihnya harus berkoalisi. Namun kemudian, tantangannya adalah dipilih oleh mayoritas pemilih. Berikut data jumlah sementara pemilih dan TPS dalam Pilkada Banten dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut:.

Tabel 2. Jumlah Pemilih Dan TPS Dalam Pilkada Banten

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Pemilih	Jumlah TPS
1	Kab. Pandeglang	722.980	1.622
2	Kab. Lebak	791.423	1.699
3	Kab. Tangerang	2.221.215	4.358
4	Kab. Serang	1.212.952	2.524
5	Kota Tangerang	1.029.701	2.111
6	Kota Cilegon	230.680	535
		6.208.951	12.849

Sumber : DPT Sementara KPU Banten

Para calon bermunculan dan mulai mengerucut kepada beberapa nama yang memang sudah mendapatkan tiket berupa dukungan dari partai politik sebagai syarat pencalonan. Setelah melalui

Tabel 1. Daftar Jumlah Calon Anggota DPRD Provinsi Banten Berdasarkan Partai Politik Periode 2004 – 2009

Partai Politik (Party)	Laki-Laki (Male)	Perempuan (Female)	Jumlah (Total)
(1)	(2)	(3)	(4)
Partai Golongan Karya (GOLKAR)	16	-	16
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	11	-	11
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	7	3	10
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	7	1	8
Partai Demokrat	8	-	8
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	5	-	5
Partai Bintang Reformasi (PBR)	5	-	5
Partai Amanat Nasional (PAN)	4	-	4
Partai Bulan Bintang (PBB)	3	-	3
Partai Damai Sejahtera (PDS)	2	-	2
Partai Nahdlatul Umat Indonesia (PNUI)	1	-	1
Partai Serikat Indonesia (PSI)	1	-	1
Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	1	-	1
Jumlah/Total	71	4	75

Sumber: Banten Dalam Angka 2004, BPS Provinsi Banten.

berbagai seleksi dan Verifikasi oleh KPUD, akhirnya pada tanggal 3 Oktober 2006 sebagaimana tertuang dalam SK KPU Banten nomor 15/Kep-KPUD/2006, KPUD menetapkan 4 pasang calon yaitu dapat dilihat pada tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Nomor Urut, Pasangan Calon dan Partai Pendukung

No	Nama Pasangan Calon	Partai Pendukung dan Jumlah Kursi di DPRD
1	Trjana Sam'un – Benyamin Davnie	PAN (4 kursi), PPP (8 kursi)
2	Atut Chosiyah – Masduki	P. Golkar (16 kursi), PDIP (10 kursi), PBR (5 kursi), PBB (3 kursi), PDS (2 kursi), PKPB (1 kursi) dan Partai Patriot
3	Irsjad Djuwaeli – Mas Achmad Daniri	P. Demokrat (9 kursi), PKB (5 kursi)
4	Zulkifliemasyah – Marissa Haque	PKS (11 kursi), PSI (1 kursi)

Sumber: KPUD Banten, 2006

Indikasi terjadinya politisasi birokrasi terlihat amat kuat dalam mendukung petahana. Modus yang paling dominan adalah menggunakan sumber daya negara untuk meningkatkan citra petahana.

Mobilisasi sumber daya yang paling lunak adalah pemasangan spanduk bergambarkan calon – biasanya petahana—di sudut-sudut kota dan iklan di media massa. Spanduk dan iklan berisi bermacam-macam pesan, mulai dari selamat idul fitri, selamat HUT RI, uraian keberhasilan pembangunan sampai seruan anti narkoba.

Pesan-pesan yang diangkat dalam berbagai media tersebut cenderung lebih menonjolkan pribadi petahana daripada visi-misi pemerintah. Panitia Pengawas Pilkada Provinsi Banten menyadari bahwa hal ini mengindikasikan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi petahana. Namun Panwas Pilkada mengaku kesulitan menertibkan “kampanye terselubung” semacam ini. Setidaknya ada dua alasan, *pertama*, pemasangan berbagai alat peraga tidak bisa dikategorikan kampanye karena belum memasuki masa kampanye. Karena itu situasi semacam ini berada di luar wilayah penegakan hukum pilkada. PNS bisa dikenai hukuman hanya jika terbukti menjadi penyelenggara kampanye, sedangkan selama ini keterlibatan kalangan birokrat berada tersembunyi dan jarang sekali muncul dalam kegiatan kampanye resmi; dan *kedua*, terbatasnya kewenangan panwas pilkada yang hanya bisa menegur,

tapi tak bisa memberi sanksi. Akhirnya panwas hanya bisa mengirim surat himbauan saja kepada petahana. Namun, berbagai spanduk, baliho, kalender dan media-media lain yang menonjolkan figur petahana tetap marak di mana-mana.

Petahana memiliki seorang tim sukses yang mengoordinasi kalangan birokrasi untuk memberikan kontribusi, ia dikenal sebagai ASDA IV atau ASDA swasta. Lebih spesifik sang ASDA IV melakukan intervensi di Biro Humas. Menurut SB, Kabag Dokumentasi Biro Humas Pemprov Banten membenarkan desain iklan untuk media cetak bukan murni dari Biro Humas.

Ia mengatakan, *"Itu dari Pak Asda IV. Kami tidak bisa mengelak. Ibu kan Plt Gubernur Banten"*. Sebagian besar anggaran itu untuk sosialisasi. *"Semuanya didrop dari atas, bukan inisiatif dari biro itu sendiri,"* kata pejabat di Pemprov Banten. Hal sama terjadi pada Biro Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Biro Perekonomian yang membengkak 250 persen dari anggaran yang diajukan. Sebagian besar anggaran itu untuk bantuan dan kegiatan sosial yang bersifat pengumpulan massa. (www.bantenlink.com).

Pola yang lain adalah dengan memobilisasi sumber dana untuk kegiatan "sinterklas" petahana atau bagi-bagi bantuan untuk masyarakat maupun LSM. Menjelang pilkada, dalam APBD Perubahan 2006, terdapat penambahan anggaran Biro Kesejahteraan Rakyat (Biro Kesra) Rp 5,7 miliar untuk ormas dan profesi dengan alasan untuk memenuhi 5.800 proposal dari masyarakat yang masuk ke Pemprov Banten. Dalih ini menggamangkan masyarakat yang telah rela uangnya dipotong pajak dan retribusi untuk dikumpulkan menjadi anggaran pemerintah. Sebab sebelumnya, Biro Kesra memperoleh alokasi anggaran Rp 64,5 miliar, di antaranya Rp 62,5 miliar untuk bantuan organisasi kemasyarakatan dan profesi. Dengan dalih ini, tersirat dana di Biro Kesra telah habis dibagi-bagikan.

Sementara, justru untuk kegiatan yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat justru dikurangi. Dalam nota disebutkan, anggaran beberapa kegiatan yang menyentuh langsung masyarakat dipangkas. Salah satunya, anggaran program peningkatan kesejahteraan pangan dan gizi

dipangkas Rp 3,2 miliar, dari Rp 13 miliar menjadi Rp 9,8 miliar.

Demikian juga anggaran pembinaan dan pengembangan usaha bidang kelautan dan perikanan dipangkas dari Rp 2 miliar menjadi Rp 1 miliar. Anggaran penanganan masalah kemiskinan juga dipangkas dari Rp 3 miliar menjadi Rp 2 miliar, serta anggaran pendidikan dari sekitar Rp 75 miliar menjadi Rp 72 miliar. Pemangkasan terbesar pada anggaran pemberantasan penyakit dan penyehatan lingkungan, dari Rp 9,7 miliar menjadi Rp 1,3 miliar. (Kompas, 13 Juni 2006 : 26).

Di lapangan, berbagai kegiatan instansi pemerintah dibuat untuk melambungkan popularitas petahana. Modusnya berupa pelibatan terjadi secara halus dalam bentuk kegiatan "Sinterklas". Dinas X misalnya membuat kegiatan safari pembangunan dengan kunjungan ke beberapa lokasi yang dipetakan. Di lokasi Petahana melakukan pemberian bantuan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dana kegiatan tidak hanya diperoleh dari Dinas X tapi urunan dengan instansi lain, setiap instansi menyumbang sekitar 10-25 juta rupiah. Total uang yang dikeluarkan Dinas X hanya sekitar 150 juta rupiah. Tapi karena dilakukan urunan dengan instansi lain, maka hasilnya menjadi cukup signifikan. Menariknya, di desa-desa lokasi Safari Pembangunan diklaim angka kemenangan mencapai 100% (seratus persen).

Massifnya politisasi birokrasi ini berkontribusi besar dalam menjadikan Petahana sebagai pemenang dalam Pilkada Banten 2006. Berikut hasil perolehan suara Pilkada dapat dilihat pada tabel 4 sebagai berikut:

Persoalan terkatung-katungnya nasib eselon II yang menjadi staf khusus Sekda terus berlarut-larut selama Pilkada dan sampai Pilkada selesai persoalan ini belum juga tuntas. DPRD Banten memang mempertanyakan hal ini kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Namun Menpan baru memberikan jawaban tertulis pada tanggal 12 Maret 2007 dengan nomor B/589/M.PAN/3/2007 lalu, Intinya, pedoman pembentukan satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah harus tetap mengacu pada PP No 8/2003 dan menganggap pembentukan Staf Khusus Sekda di Provinsi Banten tidak sesuai dengan

Tabel 4. Perolehan Suara Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Provinsi Banten

No.	Jumlah Suara						Jumlah
	Kab. Serang	Kota Cilegon	Kab. Tangerang	Kota Tangerang	Kab. Lebak	Kab. Pandeglang	
1	175,297	25,339	258,263	89,219	118,435	151,723	818,276
2	282,698	58,509	434,468	176,775	278,805	214,202	1,445,457
3	33,739	4,276	38,849	15,535	29,029	26,474	147,922
4	258,419	63,044	407,403	239,148	106,401	113,780	1,118,195
Jumlah	750,173	151,168	1,138,983	520,677	532,670	506,179	3,599,850
Suara tidak sah	41,995	9,645	61,562	22,054	22,809	19,076	177,141
Suara sah + tidak sah	792,168	160,813	1,200,545	542,731	555,479	525,255	3,776,991

Sumber: KPUD Banten, 2006

ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Nama-nama Pejabat Staf Khusus Sekda Pemprov Banten:

1. Edi Supadiono, dari Kabupaten Lebak, saat itu menjabat sebagai Kepala Dinas PU Lebak kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
2. Mudjio, tadinya sebagai Wakil Bupati Kabupaten Pandeglang kemudian menjadi Staf Khusus Sekda yang ditugaskan di Bappeda Provinsi Banten, serta menjadi penasehat kebijakan internal di biro-biro Pemprov Banten.
3. Ritongga, tadinya sebagai Kepala Bawasda Banten, kemudian masih menjadi Staf Khusus Sekda.
4. Sartono, tadinya Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, kemudian menjadi staf khusus Sekda yang ditugaskan Badan Koordinasi Penanaman Modal daerah (BKPMMD) Preovinsi Banten.
5. Saefudin, tadinya menjabat sebagai Kepala Biro Organisasi, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
6. Rochimin Sasmita, tadinya sebagai kepala Dispenda Provinsi Banten, setelah 2 tahun menjadi Staf Khusus Sekda, sekarang pensiun.
7. Dindin Safrudin, tadinya Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Banten, kemudian masih menjabat sebagai Staf Khusus Sekda.
8. Bambang Iswaji, tadinya sebagai Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Banten, setelah satu tahun setengah menjadi Staf Khusus Sekda kemudian menjabat eselon II di STPDN.
9. Syamsul Arief, tadinya sebagai Kepala Biro Hukum, kemudian menjabat Staf Khusus Sekda.
10. Muhamad Arslan, tadinya sebagai Kepala Biro Ekonomi setelah menjadi Staf Khusus Sekda selama satu tahun setengah, kemudian menjabat sebagai kepala Dinas PU Kabupaten Serang.
11. Nandi Mulya, tadinya sebagai Kepala Biro Umum Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda yang ditugaskan di Dispenda Banten.
12. Ubaidillah, tadinya kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
13. Boy Tenjuri, tadinya Kepala Biro Administrasi Pembangunan, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
14. Heri Suhaeri, tadinya Kepala Biro Keuangan Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
15. Adang Kosasih, tadinya kela Biro Administrasi Pembangunan Banten, kemudian menajdi Staf Khusus Sekda selama 2 bulan, sekarang pensiun.

16. Harmin Lanjumin, tadinya Kepala Bapeda Banten, setelah menjadi Staf Khusus Sekda selama 2 bulan, dan pada akhir bulan Februari, Harmin Lanjumin meninggal dunia.

Di sisi lain, penempatan pejabat yang menempati posisi eselon II paska pilkada dianggap lebih mengedepankan penghargaan terhadap loyalitas pejabat yang mendukung Atut – Masduki dalam Pilkada. Kalangan Civil Society di Banten mengkritisi pengangkatan para pejabat dan membeberkan latar belakang para pejabat tersebut Lihat tabel 5.

Dari 21 nama pada tabel 5 tersebut, yang paling spektakuler adalah Agus Randil yang mendapat promosi luar biasa, dari seorang camat menjadi eselon II di tingkat provinsi. Hal ini mencengangkan banyak pihak dan dianggap sebagai penghargaan atas dukungan Agus Randil terhadap kemenangan Atut di wilayahnya.

Seorang pejabat mengungkapkan bahwa kedekatan dengan Petahana dan lingkaran dalam petahana amat menentukan karir seorang birokrat. Ia mengakui bahwa naik-turunnya karir ditentukan oleh rekomendasi oleh orang-orang kepercayaan petahana, terutama keluarga dekatnya. Loyalitas seorang pejabat dipantau oleh orang kepercayaan petahana dan dilaporkan kepada petahana.

Dukung mendukung tak hanya terjadi di level elit birokrasi saja. Di level *grass root*, dukungan terhadap petahana disampaikan oleh Persatuan Kepala Desa dan Lurah (PKDL) Lebak. Dukungan ini merupakan sikap resmi PKDL, bahkan mereka akan menindak tegas bahkan memecat anggota PKDL yang mendukung calon selain Atut. (Radar Banten, 27 Juli 2006:6).

PEMBAHASAN

Tentu saja, politisasi birokrasi menjadi persoalan serius dalam upaya membangun profesionalisme di tubuh birokrasi. Pilkada menjadikan kalangan birokrat sebagai mesin politik yang digunakan politisi – kecenderungannya petahana – untuk mendapatkan kemenangan.

Temuan penelitian ini menegaskan bahwa politisasi birokrasi berjalan terus di Indonesia dalam bentuk yang berbeda, menyesuaikan diri dengan *rezim* yang sedang berlangsung. Jika di era orde lama dan orde

baru politisasi dilakukan oleh partai politik, maka dalam pilkada langsung di era reformasi, politisasi dilakukan oleh individu petahana yang seringkali memiliki kekuatan politik melampaui partai politik. Hal ini yang mungkin menjadi bukti kuat telah terbangunnya raja-raja kecil di era otonomi daerah. Petahana menjadi raja dan birokrasi di aras lokal menjelma menjadi abdi dalem yang tak melayani masyarakat, namun melayani petahana dalam hubungan patrimonial.

Loyalitas bukan dalam bentuk loyalitas terhadap institusi, namun loyalitas yang memersona. Ini membuka peluang disalahgunakannya jabatan dan sumberdaya Negara baik berupa dana maupun fasilitas untuk kemenangan petahana. Hancurlah *merit system* dalam konteks ini. Tak peduli sebaik apapun prestasi seorang birokrat di daerah, ketika ia tak memberikan loyalitas pribadi dalam bentuk dukungan politik terhadap sang “bapak” atau “ibu”, maka ia bisa tersingkir dari jabatannya. Corak hubungan yang terbangun di tubuh birokrasi di era pilkada langsung di banten bersifat informal, sangat pribadi, serta memunculkan kebiasaan-kebiasaan informal.

Hal ini terbukti dengan dicopotnya 14 orang pejabat eselon II sebelum pilkada yang diikuti munculnya jabatan staf khusus sekda yang tidak lazim ada dalam SOTK pegawai negeri sipil. Indikasi kuatnya adalah karena petahana membutuhkan pejabat eselon II yang kooperatif dan loyal dalam mensukseskan target politiknya.

Namun persoalan politisasi birokrasi tak hanya bisa diletakkan dalam konteks kepentingan politisi saja. Memberikan dukungan terhadap politisi dalam pilkada dianggap sebagai cara terbaik untuk mendapatkan promosi karir. Kalangan birokrat paham bahwa nasib mereka berada di tangan pemimpin politik. Memberikan dukungan pribadi bahkan memobilisasi sumber daya bisa menjadi alat terpenting untuk mendongkrak karir mereka.

Selain itu ternyata dari banyaknya pejabat yang tak memiliki kualifikasi sesuai dengan institusi yang dipimpinnya. Arsitek waduk menjadi Kepala Dinas Pendidikan, mantan guru SD menjadi Kepala Biro Kepegawaian, dan yang paling mencolok adalah Camat langsung (tanpa jabatan antara)

Tabel 5. Analisis Terhadap Nama dan jabatan 21 pejabat eselon II yang dilantik dalam Keputusan Gubernur, No. 821.22/KEP.09-PEG/2007

No	Nama	Latar Belakang
1	Asmudji	Dari Kepala Biro Hukum menjadi Asisiten Daerah Tata Praja atau dikenal Asda I.
2	Hidayat Djohari	Dari Asda III menjadi Asda II.. Hidayat yang berasal dari daerah Priangan ini dipandang berhasil mengamankan administrasi keuangan selama Plt Gubernur Banten menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, sehingga menjadi Gubernur Banten.
3	Apon Suryana	Dari Kepala Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosnaker) Banten menjadi Asda III, menggantikan Hidayat Djohari yang menjadi Asda II. Diduga kuat, keberhasilan Apon yang lahir di Tasikmalaya, Jawa Barat ini adalah program sosialisasi yang menampilkan Atut Chosiyah, Plt Gubernur Banten di media cetak dan elektronik maupun acara-acara yang bersifat masif. Dan, sosialisasi itu secara "kebetulan" berdekatan atau menjelang Pilkada Banten 2006.
4	Sukiya	Dari Biro Pendengkapan menjadi Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Dipeindagkop) Banten. Diperkirakan, keberhasilannya adalah "mengamankan" pengadaan lahan yang berkaitan dengan kelompok dominan di Provinsi Banten. Sekadar diketahui, Sukiya berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jawa Barat.
5	Suroto	Dari Kasubdin Perhubungan Laut, Dinas Perhubungan menjadi Kepala Dinas Perhubungan Banten. Tak ada catatan prestasi yang menonjol dari pejabat yang semula eselon III menjadi eselon II. Tetapi rumor yang beredar adalah penempatannya berkaitan dengan proyek terminal di Pandeglang dan sejumlah daerah lainnya. Terkesan, penempatannya karena kepentingan pengusaha yang berada dalam lingkaran kekuasaan.
6	Ranta Soeharta	Dari Kepala Biro Umum menjadi Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Banten. Sebagian besar PNS mengetahui "kedekatan" Ranta dengan Hilman Nitiamadja, Sekda Pemprov Banten. Kedekatannya muncul ke permukaan saat Hilman menjabat Kepala Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) Banten. Ketika menjabat Sekda, Ranta pun pindah dari Sekretaris Bapeda (eselon III) menjadi Kabiro Umum yang eselon II. Kenaikan Ranta dinilai sangat cepat. Dalam tempo 5 tahun, dia melejit dari eselon IV ke eselon II, tanpa membukukan kinerja yang luar biasa bagi Banten.
7	Opar Sohari	Dari Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat menjadi Kepala Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosnaker) Banten. Ada yang menarik dari perjalanan Opar Sohari. Terlahir di daerah Ciomas, lulusan Sekolah Pendidikan Guru Negeri (SPGN) Serang dan meraih gelar sarjana pendidikan (S1) dan S2 ini berkahir menjadi guru. Kemudian, dia masuk ke provinsi dan menjadi Kasubdin Pendidikan Dasar (Dikdas) Dinas Pendidikan Banten. Tak lama setelah Atut Chosiyah menjadi Plt Gubernur Banten, Opar pun memegang jabatan Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Pemprov Banten, meskipun tidak jelas prestasi apa yang diraih Opar ketika menjabat Kasubdin Dikdas. Menjelang Pilkada Banten 2006, Opar dikenal gigih. Beberapa kali media cetak lokal melansir berita, uang kesejahteraan rakyat sudah habis dibagikan kepada masyarakat dan kelompok-kelompok tertentu. Sedangkan lebih 5.000 proposal masih menumpuk di mejanya. Pada Pembahasan APBD Banten 2006, Kesra mendapatkan tambahan dana. Dalam mutasi ini, Opar semula diisukan akan memegang jabatan Kepala Dinas Pendidikan Banten. Ternyata, dia menjadi Kadinsosnaker Banten, menggantikan Apon Suryana.
8	Yunadi	Dari Kepala Dinas Pendidikan menjadi Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Banten. Aktivitas pejabat yang pernah memegang Asda II Pemkab Pandeglang ini meringkat menjelang Pilkada Banten 2006. Secara mencolok, pemirsa se-Indonesia disuguhkan tayangan tentang kesuksesan wajib belajar sekolah dasar di Banten melalui tayangan di televisi swasta. Dalam tayangan itu, tampil Atut Chosiyah mengenakan baju PDH dengan atribut gubernur di dadanya, berbaur dengan anak-anak berseragam SD dan figuran lainnya. Di lain pihak, Yunadi tidak mengulir prestasi yang luar biasa selama menjabat Kepala Dinas Pendidikan Banten.
9	Widodo Hadi	Dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum menjadi Kepala Dinas Pendidikan Banten. Widodo bedatar belakang arsitek sipil, lebih spesialis lagi arsitek waduk atau bendungan air. Penempatan Widodo sebagai Kadis Pendidikan memperjelas, pendekatan kekuasaan dan pembangunan fisik. Perlu diingat, mulai tahun 2007, Mou perbaikan sekolah antara Pemerintah Pusat, Pemprov Banten dan kabupaten/kota harus dimulai. Dana perbaikan seluruh sekolah se-Banten mencapai Rp 1,2 triliun. Dan, 50 persen biaya pembangunan itu ditanggung pemerintah pusat.
10	M Saleh	Dari Wakil Kepala Dinas Pekerjaan Umum menjadi Kepala Dinas Pekerjaan Umum.
11	Tahir Mudjahid	Dari Kepala Dinas Perhubungan menjadi Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Banten.
12	Karimil Fatah	Dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan menjadi Kepala Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) Banten. Sebagian besar PNS mengetahui, Karimil sangat loyal terhadap Atut Chosiyah sejak menjadi Wakil Gubernur Banten, Plt Gubernur hingga Gubernur Banten.

13	M Husni Hasan	Dari Kasubdin Bina Program, Dinas Pekerjaan Umum menjadi Wakil Kepala Dinas Pekerjaan Umum. Tak ada catatan prestasi yang menonjol dan bukan orang yang dibicarakan masyarakat. Isu yang beredar, kedekatan dengan kelompok dominan menyebabkan bisa naik menjadi Wakil Kepala DPU Banten.
14	Agus Randil	Dari Camat Pagelaran Kabupaten Pandeglang menjadi Kepala Biro Perlengkapan Pemprov Banten.
15	M Natsir Aziz	Dari Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Kesehatan (eselon III), menjadi Kepala Biro Umum Pemprov Banten (eselon II). Kedekatan Natsir dengan pengusaha di lingkungan kekuasaan adalah faktor yang menyebabkan terpilih menjabat kabiro umum. Prestasinya tak ada yang menonjol. Sebaliknya, dia sempat "berurusan" dengan kepolisian maupun kejaksaan.
16	Acid Syamsuri	Dari Kabag Tata Usaha Biro Umum menjadi Kepala Biro Kepegawaian. Kinerja apakah yang membuat mantan guru SD di Lebak ini mampu menjabat Kepala Biro Kepegawaian. Yang diketahui umum adalah Acid merupakan keponakan dari Chasan Sochib, ayah dari Atut Chosiyah, Gubernur Banten. Acid adalah adik istri di Labuan.
17	Sigit Suwitarto	Dari Kabag Kesejahteraan Sosial, Biro Kesejahteraan Rakyat menjadi Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat. Sebelum dan selama Pilkada Banten 2006, selalu terlihat dalam setiap acara Atut Chosiyah sebagai Plt Gubernur Banten atau acara-acara yang terlepas dari jabatan tersebut.
18	Cepi Suwardi Mulya Noor	Dari Sekretaris Badan Perencanaan Daerah menjadi Kepala Biro Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah. Isu tersebut bahwa dia adalah "titipan" Partai Bulan Bintang (PBB) yang menjadi pengusung Atut Chosiyah-M Masduki dalam Pilkada Banten 2006.
19	Faryda Ruslan	Dari Sekretaris Korpri menjadi Kepala Biro Organisasi Pemprov Banten. Jabatan ini ditukar tempat dengan Kurdi Matin yang menjabat Kabiro Organisasi. Kedua pejabat ini masih memiliki hubungan saudara.
20	Anwar Masud	Dari Kepala Biro Kepegawaian menjadi Kepala Biro Hukum. Penempatannya sebagai Kabiro Hukum juga banyak yang mempertanyakan. Sebab Biro Hukum akan menghadapi persoalan hukum yang akan semakin berat dihadapi Pemprov Banten.
21	Kurdi Matin	Dari Kepala Biro Organisasi menjadi Sekretaris Dewan Pengurus Provinsi KORPRI. Selain ditukar tempat dengan saudaranya, Faryda Ruslan, perlu diketahui kemenangan Plt Gubernur Banten, Atut Chosiyah dalam menghadapi gugatan 14 pejabat nonjob tidak terlepas dari kesaksiannya sebagai Kepala Biro Organisasi di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung.

Sumber: Nurzaman (PC GP Ansor Pandeglang) dan Suhada, (Aliansi Lembaga Independen Peduli Publik)

menjadi Kepala Biro Perlengkapan Provinsi Banten. Tentu saja, hal-hal semacam ini menjadi penguat bagi budaya patrimonial. Siapa yang loyal niscaya akan naik jabatannya, dan siapa yang dianggap tidak loyal – sebaik apapun prestasinya – akan disingkirkan dari jabatannya.

Diteropong dengan konsep birokrasi profesional Weber tentu saja amat tidak memenuhi kriteria. Politisasi birokrasi dalam Pilkada Banten mengakibatkan terbentuknya birokrasi patrimonial yang oleh Eisenstadt dalam Latuconsina (2008: 15) memiliki ciri-ciri yaitu; *pertama*, perekrutan pejabat didasarkan pada kriteria pribadi dan politik; *kedua*, jabatan dipandang sebagai suatu sumber kekayaan dan keuntungan; *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administrasi. dan yang *keempat*, adalah setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. Kondisi ini pada gilirannya membentuk perilaku aparat yang cenderung menghambakan diri pada kekuasaan seperti tampak pada prinsip-prinsip ABS (asal

bapak senang) atau dalam konteks Banten, AIS (Asal ibu senang).

Selain itu ditengarai dalam birokrasi patrimonial pola hubungan dengan ikatan kekeluargaan atau despotisme tidak berhenti pada sebatas hubungan organisasional tetapi melebar pada pola hubungan patron klien antara penguasa dan pengusaha dalam kaitannya dengan pembagian keuntungan daripada pemanfaatan jabatan birokrasi mereka.

Dampak lain yang cukup mengkhawatirkan adalah munculnya perpecahan di tubuh birokrasi itu sendiri. Hal ini terlihat dari konflik antar Kepala Desa/Lurah yang terpecah dan saling mengancam karena perbedaan calon yang didukung. Lebih jauh lagi hal ini mengancam pelayanan terhadap masyarakat karena akan menimbulkan diskriminasi pelayanan berdasarkan calon yang didukung.

Hal ini tentu saja menumbuhkan terbagunnya *spoils system* dalam tubuh birokrasi. Ada beberapa ciri. *Pertama*, promosi tidaklah dikarenakan oleh prestasi (merit system), tapi lebih ka-

rena dukungan politik dari penguasa. *Kedua*, birokrasi menjelma menjadi mesin politik yang menjunjung tinggi kepentingan politik petahana, dan bukan kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.

Kondisi demikian akan mempengaruhi kinerja birokrasi dalam melakukan fungsinya. Birokrasi cenderung tidak berorientasi kepada tujuan negara atau keberhasilan pembangunan, tapi berorientasi kepada bagaimana kepentingan politik penguasa terpenuhi, baik kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi. Selain itu kinerja para birokrat juga menurun karena yang menentukan promosi bukanlah prestasi kerja, tapi hubungan kuat dengan penguasa politik. Kondisi ini tentu saja menimbulkan suasana ketidakpastian dan ketidaknyamanan bekerja bagi para birokrat. Padahal, menurut Prasodjo (2006: 301-302) upaya membangun birokrasi professional dengan reformasi birokrasi membutuhkan de-kooptasi dan netralisasi birokrasi. Harus ada perubahan system politik dan hukum secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya birokrat dan masyarakat, serta perubahan mindset dan komitmen pemerintah serta partai politik, dan tentu saja pejabat politik.

Sebagai perbandingan, penelitian Purba (2010: 185) dalam Pilkada di Gowa, Kutai Kertanegara dan Kabupaten Malang menemukan munculnya barisan sakit hati di kalangan birokrasi akibat ketidakpastian dalam karir mereka. Keberhasilan karir ditentukan loyalitas dan hanya mereka yang mendukung yang mendapatkan posisi dan proyek yang diinginkan.

Tapi fenomena ini bukan fenomena umum di Indonesia. Sebagai perbandingan, pengisian jabatan eselon II di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paska Pilkada langsung tetap mengedepankan merit system. Penelitian Nasir (2009: 1-8) menemukan bahwa pengisian jabatan eselon II di Provinsi NAD dilakukan dengan *fit and proper test* oleh tim independen yang diketuai Guru Besar Manajemen Universitas Syiah Kuala. Dari sisi manajemen kepegawaian, rekrutmen melalui *fit and proper test* menjadi upaya untuk membangun kinerja pegawai negeri sipil (PNS) yang profesional. Dengan menempatkan mereka pada posisi yang tepat dengan cara-cara yang *fair*, berarti pemerintah telah menunjang pembinaan karir pegawai bersangkutan.

Fit and proper test juga tidak meninggalkan peran dari Baperjakat yang merupakan pihak berwenang dalam hal penjurangan karir dan promosi Pegawai Negeri Sipil. Konsultasi dengan Baperjakat tetap dilakukan selama proses rekrutmen. Rekrutmen melalui *fit and proper test* dalam kasus Aceh tetap mengedepankan persyaratan dan ketentuan yang berlaku sesuai dengan posisi Eselon II yang akan diemban. Tentu saja hal yang paling penting adalah kepangkatan calon dalam posisinya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dengan memperhatikan faktor kepangkatan, kalangan akademisi yang mengikuti proses seleksi rata-rata bergelar profesor dan doktor senior dalam bidang yang relevan. Dari hasil seleksi, terpilihlah dua orang guru besar dari Universitas Syiah Kuala yang memangku jabatan kepala dinas.

SIMPULAN

Dalam pilkada Banten tahun 2006, terjadi politisasi birokrasi dalam bentuk dukungan birokrasi terhadap kemenangan pasangan petahana dalam pilkada. Hal ini terbukti dari mutasi sebelum dan sesudah pilkada yang tidak mencerminkan aspek profesionalisme namun semata mencerminkan hubungan patrimonial antara petahana sebagai patron dan para birokrat sebagai klien. Indikasi lain adalah dipergunakannya sumber daya yang dimiliki daerah untuk membangun pencitraan petahana. Kondisi ini sulit ditangani karena cenderung berada di luar wilayah penegakan hukum pilkada dan juga lemahnya wewenang yang dimiliki oleh Panwas pilkada. Politisasi birokrasi semakin menjauhkan cita-cita membangun birokrasi yang professional. Politisasi birokrasi oleh petahana menyuburkan budaya patrimonial dan *spoil system* serta menghancurkan upaya membangun birokrasi profesional.

Temuan lapangan dalam Pilkada Banten 2006 memberikan alasan kuat untuk membangun upaya keras mengembalikan netralitas PNS. Dari temuan lapangan bisa disimpulkan bahwa politisasi birokrasi bersifat resiprokal, artinya hubungan saling mendukung secara politik, baik dari pihak politisi maupun birokrasi itu sendiri. Politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana melejitkan karir. Karena itu dalam konteks

penegakan aturan netralitas setidaknya ada dua hal yang mesti dilakukan. *Pertama*, perlu aturan yang lebih komprehensif dalam membatasi keterlibatan birokrat dalam politik. Pemberian sanksi tak hanya diberikan kepada PNS yang berkampanye dalam kegiatan kampanye resmi, namun mesti menjangkau keterlibatan birokrat dalam dukung-mendukung kandidat secara sembunyi-sembunyi. *Kedua*, pemberian sanksi hendaknya juga mampu menjangkau pihak yang terbukti mempolitisasi birokrasi. Selama ini sanksi bagi pihak yang melibatkan PNS dalam kampanye hanyalah penghentian kampanye. Tentu saja sanksi ini terlalu ringan dan ruang lingkungannya terlalu sempit. Perlu sanksi keras bagi pihak yang mempolitisasi birokrasi baik dalam kampanye resmi maupun secara sembunyi-sembunyi.

Upaya mengentikan politisasi harus diikuti oleh upaya membangun budaya dan etika professional di kalangan birokrat dan upaya menghilangkan budaya patrimonial. Hal ini penting untuk memberi kepastian para birokrat dalam bertugas dan memberi motivasi untuk berprestasi. Jika tidak, kita nampaknya harus mengucapkan selamat tinggal kepada cita-cita membangun birokrasi professional.

DAFTAR RUJUKAN

- Atut Janji Segera Bubarkan Staf Khusus Sekda*, www.bantenlink.com, diakses 20 April 2007.
- BPS Provinsi Banten, 2005. *Banten Dalam Angka* 2004.
- Hendytio, Medelina K. 2006. *Menegakkan Netralitas Birokrasi, Mungkinkah?* **Jurnal Analisis CSIS** Vol. 35, No. 1, 67 – 78.
- Hok Ham, Ong. 2002, 13 Juni. Dari Soal Priyayi Sampai Nyi Blorong, Refleksi Historis Nusantara. **Kompas**. Hal.17.
- Irsyam, Mahrus, 2001, 14 Maret. *Reformasi Birokrasi, dari Politik ke Profesional*, **Harian Republika**, Hal. 2.
- Latuconsina, Nurainy, 2008. *Netralitas Birokrasi (Sekilas Cerita Tentang harapan dan kenyataannya di Indonesia)*, **Jurnal Hipotesa**, Vol. 3 No. 1: 13 – 21.
- Kompas, 2006, 13 Juni. *Kesra Dipotong Rp 18 M Untuk 5.800 Proposal Permohonan Sumbangan*, Hal. 26.
- . *Peta Mutasi 21 Pejabat Eselon II Dari Kedekatan Hingga Balas Budi Politik*, www.bantenlink.com, 31 Januari 2007.
- Martini, Rina, 2010. *Politisasi Birokrasi di Indonesia*, **Jurnal Politika**, Vol. I, No. 1, 67 – 74.
- Nasir, Muhammad. 2009. *Reformasi Sistem Rekrutmen Pejabat dalam Birokrasi Pemerintah (Studi Kasus Rekrutmen Pejabat Eselon II di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)*, **Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS** Vol. 3, No. 2, 1-8.
- Peta Mutasi 21 Pejabat Eselon II Dari Kedekatan Hingga Balas Budi Politik*, www.bantenlink.com, diakses 31 Januari 2007.
- Prasodjo, 2006. *Reformasi Birokrasi di Indonesia, Beberapa Catatan Kritis*. **Jurnal Bisnis dan Birokrasi**, Vol. XIV/No. 1/ Januari 2006: 295 – 304.
- Purba, Lusya Astrid. 2010. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa Dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)*, **Tesis Magister Hukum**, Universitas Indonesia.

Radar Banten 2006, 27 Juli, *PKDL Lebak Dukung Atut*, Hal. 6.

Rosyadi, Nur Iman. *Atut Janji Segera Bubarkan Staf Khusus Sekda*, www.bantenlink.com, 20 April 2007.

Sunantara, I Gede Arya. 2006, *Rekiblatisasi Peran Strategis KORPRI: Garda Depan*

Birokrasi Indonesia. Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. XIV, No. 1, 305 – 312.

Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.

_____. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.