

Prayudi

POSISI BIROKRASI DALAM PERSAINGAN POLITIK PEMILUKADA



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika
2013



Judul:

Posisi Birokrasi dalam Persaingan Politik Pemilukada

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

vi+145 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-88-9

Cetakan Pertama, 2013

Penulis:

Prayudi

Penyunting:

A. Muchaddam Fahham

Desain Sampul:

Fery C. Syifa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR PENULIS

Era otonomi daerah yang berkembang luas saat ini telah melahirkan optimisme bagi masa depan demokrasi di Indonesia. Hal yang mendasar dari optimisme semacam ini tentu didasari oleh keinginan kuat dalam rangka mendorong partisipasi rakyat dalam proses pengambilan kebijakan yang lebih luas dibandingkan saat sistem sentralisasi pernah diterapkan di masa sebelumnya. Pemilukada menempatkan keinginan partisipasi rakyat tersebut menjadi hal yang paling menentukan dalam menggerakkan instrumen politik partisipasi rakyat lainnya dalam pemerintahan. Kekuatan mesin penggerak partisipasi politik dari pemilukada juga dituntut untuk bersinergi secara positif bagi kinerja birokrasi pemerintah daerah (pemda) yang dapat melaksanakan tugas dan kewenangan masing-masing unit organisasinya secara profesional. Kondisi birokrasi yang professional menjadi salah satu ciri dari kapasitas dan sekaligus kemampuan dari jajaran aparatnya dalam memberikan pelayanan publik secara maksimal serta berusaha steril dari segala macam intervensi politik kepentingan kekuatan-kekuatan politik yang ada.

Konteks tuntutan professional kinerja birokrasi dan posisinya yang netral dalam politik, tampaknya masih menjadi sesuatu yang rentan di kurun waktu penyelenggaraan pemilukada. Jaringan patronase politik dari para elit baik di pusat maupun di daerah masih menjadi faktor determinan dalam alokasi *resources* birokrasi yang seharusnya mampu berperilaku atas dasar bagi kepentingan seluruh elemen masyarakat lokal, tanpa kecuali. Ruang lingkup jaringan patronase politik tersebut bukan berjalan dalam poros yang tunggal, melainkan berkembang secara beragam, dan ini menjadi warna persaingan antar kekuatan politik dan masing-masing pasangan calon yang dijagokannya. Spektrum politik persaingan tidak saja berlangsung dalam tataran formal antar kekuatan politik partai atau gabunganpartai, maupun melalui jalur perseorangan, tetapi juga secara operasional politik dengan membawa serta para pendukung tim suksesnya yang berada dalam skala yang luas,

Sebagai akibat dari campur tangan politisi ke dalam birokrasi, maka iklim persaingan di antara para birokrat pun menjadi tidak sehat. Bukan hal aneh, ketika usai pemilukada, berbagai pergeseran dan mobilitas karier antar aparat, serta bahkan tindakan emosi, terjadi di antara mereka yang sebelumnya dianggap pendukung atau sebaliknya sebagai bukan merupakan pendukung

kepala daerah pemenang pilkada. Iklim persaingan semacam ini jelas dapat merusak jalur perjalanan karier pegawai negeri sipil (PNS) di daerah yang sudah di desain dalam format birokrasi secara profesional. Di samping itu, beban anggaran negara di APBD dan APBN juga menjadi persoalan tersendiri, ketika kepala daerah harus mengakomodasi paralyalisnya untuk juga masuk ke birokrasi, menduduki pos-pos strategis, dan bahkan terbanyak adalah melalui jalur tenaga honor setempat.

Pola pengisian formasi PNS sebagai akibat pemilukada yang sarat dengan potensi politik uang jelas tidak akan menempatkan birokrasi yang berperan sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Sebaliknya, birokrasi menjadi sangat berorientasi kepada kekuasaan dan biasanya mentransformasikan kepentingan rezim pengusaha-penguasa dalam proses pengambilan kebijakan. Hal ini tidak lain dari cerminan lemahnya fundamental politik kepartaian di Indonesia dan pola demokrasi lokal yang masih berada di tingkatan prosedural. Taruhan bagi peran birokrasi sebagai *agent of society development* yang gagal, adalah posisi kepentingan pelayanan publik menjadi sangat minim. Apalagi, dengan pendanaan politik pemilukada yang sarat dengan dugaan politik uang yang merupakan hasil korupsi, peran ini menjerumuskan otonomi daerah menjadi sekedar ajang bagi-bagi kekuasaan dan uang di antara aktor-aktor politik yang terlibat.

Menyadari bahaya dari jebakan politik partisan tadi, maka sudah tentu reformasi pilkada melalui ketentuan perundang-undangan dan perilaku politik lokal yang kondusif bagi kematangan pemerintahan daerah, menjadi jawaban yang sangat bermakna strategis. Buku ini mencoba menguraikan aspek-aspek persoalanitu, dan sekaligus elaborasi lebih lanjut dari setiap hal-hal yang mendasar dari jawaban reformasi pemilukada dimaksud.

Jakarta, 2013
Penulis,

Prayudi

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Penulis	iii
Daftar Isi	v
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Agenda Politik Pemilukada	1
2. Potensi Pemanfaatan sebagai Instrumen Politik	2
3. Pemikiran Teoritis	2
BAB II DINAMIKA POLITIK SAAT MEMASUKI ERA REFORMASI	7
1. Pengorganisasian Birokrasi Pemda	7
2. <i>Executive Ascendency</i> dan Retorika Netralitas Politik.....	12
BAB III KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMDA DAN KULTUR POLITIK YANG BERKEMBANG	23
1. Ketergantungan secara personal pada figur kepala daerah	23
2. Warna Identitas Politik Komunal	29
3. Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat.....	37
BAB IV FUNDAMENTAL POLITIK KEPARTAIAN	49
1. Penilaian Publik dan Oligarki Internal Partai.....	49
2. Upaya Penggeseran Jabatan Birokrasi	53
3. Fenomena Politik Dinasti.....	63
4. Lemahnya Pengawasan Publik.....	76
BAB V ANTARA PENYALAHGUNAAN WEWENANG BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK	79
1. Penyimpangan Yang Terjadi	79
2. Kontroversi Rangkap Jabatan dalam Figur Kepala Daerah dan Wakilnya	90

3. Pembinaan Secara Kelembagaan dan Tantangannya.....	97
BAB VI PENUTUP.....	129
1. Kesimpulan.....	129
2. Rekomendasi.....	130
DAFTAR PUSTAKA	133
INDEKS	140