

# **TESIS**

## **BIROKRAT POLITISI**

*studi tentang sikap birokrat  
terhadap proses demokratisasi*



**YAYAK NURWAHYUDI**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2002**

# **BIROKRAT POLITISI**

## **studi tentang sikap birokrat terhadap proses demokratisasi**

**TESIS**  
**Untuk memperoleh Gelar Magister**  
**Dalam Program Studi Ilmu Ilmu Sosial**  
**pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

Oleh  
**YAYAK NURWAHYUDI**  
**NIM. 099913312 M**

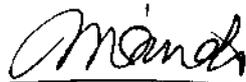


**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**  
**2002**

TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 12 APRIL 2002

Oleh

Pembimbing Ketua



Drs. Priyatmoko, MA

NIP. 130 973 952

Pembimbing



DR. L. Dyson, Drs, MA

NIP. 130 937 724

Mengetahui  
Ketua Program Studi Ilmu Ilmu Sosial  
Program Pascasarjana Universitas Airlangga



DR. L. Dyson, Drs, MA

NIP. 130 937 724

**Telah diuji pada**

**Tanggal 12 April 2002**

**Ketua : Drs. Gitadi Tegas, MS**

**Anggota :**

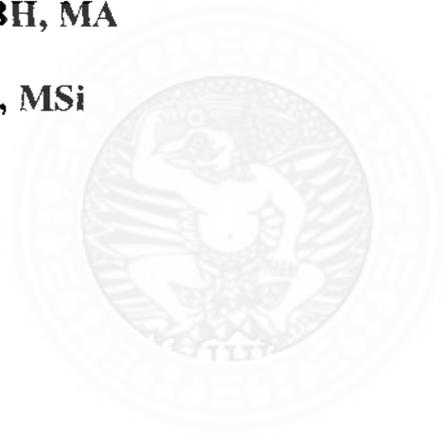
**1. Dr. L. Dyson, Drs,MA**

**2. Drs. Priyatmoko, MA**

**3. Drs. Hariyadi, MSi**

**4. Dra. Windyastuti BH, MA**

**5. Drs. Budi Prasetyo, MSi**



## UCAPAN TERIMAKASIH

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur kehadirat Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala Rakhmat dan KaruniaNya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Terimakasih tak terhingga dan penghargaan yang setinggi tingginya saya ucapkan kepada Drs. Priyatmoko, MA, Pembimbing Ketua yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran-saran yang sangat berharga sehingga penulisan tesis dapat kami selesaikan dengan baik.

Terimakasih sebesar-sebesarnya dan penghargaan setinggi tingginya saya ucapkan kepada DR.L.Dyson,Drs.MA, Pembimbing yang dengan penuh kesabaran selalu memberikan dorongan, bimbingan dan saran.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah saya mengucapkan terimakasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Airlangga, atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Magister.
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, atas kesempatan yang diberikan kepada saya untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Ilmu Sosial pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
3. Kepada isteri dan anakku Ayum, yang telah memberikan semangat dan mengorbankan waktu untuk mendampingi dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

4. Kepada semua pihak yang telah mendorong, membantu dan memberikan semangat sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan.

**Penyusun**



## RINGKASAN

Memahami perilaku politik pegawai negeri sipil memerlukan pendekatan tersendiri, ini disebabkan sikap dan perilaku politik pegawai negeri di era Orde Baru tampak unik. Di satu sisi sebagai individu warga negara seharusnya mempunyai kebebasan, namun disisi lain, sebagai anggota KORPRI, pegawai negeri mempunyai "keharusan" untuk menyalurkan aspirasi politiknya melalui organisasi politik Golkar.

Perkembangan masyarakat dan angin reformasi mulai bergulir diwarnai oleh kehendak untuk mengadakan perubahan secara besar-besaran dalam segala dimensi kehidupan politik. Salah satu upaya demokratisasi politik adalah dengan mengupayakan birokrasi untuk bersikap netral. Upaya tersebut, menimbulkan reaksi yang berbeda-beda dari kader-kader partai yang berasal dari birokrat. Untuk itu penelitian ini berusaha untuk memahami dan menjelaskan kecenderungan kecenderungan pergeseran pola sikap dan pola perilaku politik pegawai negeri. Untuk itu penelitian amatlah berguna untuk memahami dan menjelaskan kecenderungan kecenderungan pergeseran pola sikap dan pola perilaku politik pegawai negeri.

Penelitian ini dilaksanakan melalui penelitian kualitatif dengan lokasi penelitian di Kabupaten Sumenep. Sumenep dipilih sebagai lokasi penelitian tentang birokrasi dan politik ini ada beberapa alasan, antara lain adalah keberadaan fenomena penelitian yang memang ada di Sumenep yakni keterlibatan birokrat dalam kegiatan politik praktis sampai pada Pemilu 1997 dan kecilnya keterlibatan birokrat pada Pemilu 1999.

Subyek penelitian ini adalah adalah individu-individu birokrat yang secara formal terlibat dalam kepengurusan partai yakni Golongan Karya. Pada intinya ada dua jenis bahan empirik yang diperlukan. Pertama, bahan deskriptif, yakni rincian pengalaman atau kejadian yang diangkat sebagaimana apa adanya, tanpa pretensi evaluatif. Kedua, bahan reflektif yang diperoleh dari pemahaman subyek penelitian terhadap keterlibatan birokrasi dalam politik dan proses demokratisasi. Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan "data pengalaman individu" sebagai data yang diolah dan dikaji dalam penelitian.

Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa dalam berkecimpung di dunia politik para birokrat dilatarbelakangi oleh beberapa hal antara lain ; birokrat yang sudah aktif di organisasi massa; birokrat secara konseptual dan pemikiran berada di gelanggang politik dan birokrat yang menjadi politisi karena menjadi utusan jalur birokrasi di Golkar.

Mereka yang berasal dari aktifis organisasi lebih leluasa bergerak di bidang politik berada pada posisi kemandirian. Sedangkan yang berasal dari utusan, mereka tidak leluasa untuk mengaktualisasikan dirinya di organisasi politik karena ketergantungan mereka terhadap struktur yang melingkupinya.

Dalam merespon proses demokratisasi pun mereka berbeda. Para birokrat dari aktifis lebih luwes dengan tetap menjaga hubungan baik dengan Golkar. Hal ini berbeda dengan politisi utusan yang lebih memilih diam untuk keamanan diri.

Penelitian tentang birokrat politisi ini dirasa sangat terbatas. Batasan geografis yang hanya meliputi Kabupaten Sumenep dan terbatas pada aktifis Golkar. Untuk itu penelitian yang lebih berskala luas dan melibatkan banyak kader partai kiranya sangat perlu dilaksanakan.

## **ABSTRACT**

The development of society and era reformation have been begun accompanied by desire to make changes largely in every dimension of political life. One effort of political democratization is by establishing neutral attitude for bureaucracy. That effort, emerged different reactions from party cadres of bureaucrats. Therefore, this research endeavor to understand and explain tends for shift of attitude pattern and political behavior of civil servants.

This research has been done through qualitative research. The location of this research is in Regency of Sumenep. Sumenep is selected as research location based on some reasons, such as the research phenomenon in Sumenep, that is the bureaucrats involvement in practical politics activity until General Election of 1997, and less involvement of bureaucrats in General Election in 1999.

The subject of this research is bureaucrats individuals who were involved formally in committee board of party, it was known as Golongan Karya. Basically, there were two types of empirical material needed. First, descriptive material, that is detail of experience or incident which appeared as an original condition, without evaluative pretense. Second, reflective materials that are obtained from understanding of research subject of bureaucracy involvement in politics and democracy process. In this research, the researcher applies "individual experience data" as data which is exploited and explored in this research.

Their attitudes were different in democratization process. The bureaucrats from activists have more flexible attitude than those who were as just political participant. They remain keep a good relationship with Golkar.

**Key Word :** political attitude, democratization, neutrality

## DAFTAR ISI

Sampul Depan		i
Sampul Dalam		ii
Prasyarat Gelar		iii
Persetujuan		iv
Ucapan Terimakasih		v
Ringkasan		vii
Abstract		viii
DAFTAR ISI		ix
BAB I	: PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Perumusan Masalah	7
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
BAB II	: TINJAUAN PUSTAKA	9
	A. Beberapa Pengertian	9
	B. Birokrat dan Politik	13
	C. Netralitas Birokrasi	15
	D. Birokrasi dan Pembangunan	17
	E. Birokrasi dan Demokratisasi	24
BAB III	: KERANGKA KONSEPTUAL	30
	A. Alur Pikir	30
	B. Memahami Tindakan Manusia	31
	C. Teori Strukturasi	34
	D. Teori Pilihan Rasional	38
	E. Tindakan Sosial	41
BAB IV	: METODOLOGI	42
	A. Jenis Penelitian	42
	B. Lokasi Penelitian dan Informan	43
	C. Kualifikasi Bahan Empirik Yang Dibutuhkan	44
	D. Pengumpulan Data	45
	E. Bias Peneliti	46
	F. Teknik Analisa Bahan Empirik	48
BAB V	: PEGAWAI NEGERI DAN POLITIK	50
	A. Lintasan Sejarah Pegawai Negeri	50
	B. Kiprah Korpri Dalam politik	68
BAB VI	: HUBUNGAN BIROKRASI-POLITIK DI SUMENEP	80
	A. Kultur Masyarakat Sumenep	80
	B. Hubungan Kyai dan Politik	89
	C. Birokrasi dan Politik	96

<b>BAB VII</b>	<b>: TEMUAN LAPANGAN : PEMETAAN AKTIVITAS BIROKRAT POLITISI</b>	<b>100</b>
	A. Temuan Lapangan I : Kelompok Aktifis	100
	B. Temuan Lapangan II : Kelompok Balik Di Layar	110
	C. Temuan Lapangan III : Kelompok Politisi Utusan	113
	D. Pola Sikap Birokrat Politisi	116
<b>BAB VIII</b>	<b>: SIKAP BIROKRASI TERHADAP DEMOKRATISASI</b>	<b>119</b>
	A. Birokrasi Patrimonial	119
	B. Netralitas Birokrasi : Hanya Persoalan Melepas Baju Partai	120
	C. Perilaku Politik Birokrat : Motivasi Tak Sadar Atau Kesadaran Praktis ?	123
<b>BAB IX</b>	<b>: PENUTUP</b>	<b>130</b>
	A. Kesimpulan	130
	B. Saran-saran	131
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		<b>xi</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN



### A. Latar Belakang Masalah

Memahami perilaku politik pegawai negeri sipil agaknya memerlukan pendekatan tersendiri, ini disebabkan sikap dan perilaku politik pegawai negeri di era Orde Baru tampak unik. Di satu sisi sikap dan perilaku pegawai sebagai individu warga negara seharusnya mempunyai kebebasan untuk menentukan sikap dan perilaku politiknya, sehingga mereka mempunyai otonomi dalam menentukan sikap dan perilaku politiknya. Namun disisi lain, sebagai anggota KORPRI, pegawai negeri mempunyai “keharusan” untuk menyalurkan aspirasi politiknya melalui organisasi politik Golkar yang nota bene partai pemerintah. Sehingga sikap dan perilaku politiknya tidak bisa menyimpang begitu saja dari bingkai-bingkai sikap dan perilaku politik organisasi induknya.

Dekatnya hubungan antara pegawai negeri dan Golkar pada satu sisi serta antara pegawai negeri dan pemerintah pada sisi lainnya sesungguhnya dapat dipahami. Sebab lahir dan berkembangnya Golkar memang dibesarkan oleh Pegawai Negeri. Pada satu segi, munculnya Golkar sebagai kekuatan politik ini dapat dijadikan sebagai wadah bagi sebaagian warga -khususnya pegawai negeri- yang trauma terhadap kehidupan politik dimasa Orde Lama, yang dianggap sebagai biang keladi munculnya perpecahan atau disintegrasi bangsa dan negara. Pegawai Negeri dan bahkan juga masyarakat pada waktu itu terkotak kotak dalam petak-petak ideologi yang termanifestasikan ke dalam afiliasi politiknya, seperti

kelompok Nasionalis, Agama dan Komunis. Munculnya Golkar ternyata mampu menjadi “obat mujarab” trauma tersebut.

Pada segi lain, munculnya Golkar dapat dijadikan sebagai wadah penyaluran aspirasi politik pegawai negeri. Sebagai kelompok kepentingan -meskipun didasarkan pada kekaryaan- pegawai negeri tentunya mempunyai kepentingan-kepentingan politik atau aspirasi politik yang perlu diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Dan itu hanya bisa dilakukan apabila pegawai negeri memiliki organisasi politik -apapun namanya, apakah sebagai partai politik atau golongan- sebagai wadah penyaluran kepentingannya.

Dekatnya hubungan pegawai negeri dan Golkar di satu sisi, serta antara Golkar dan pemerintah disisi lain bukan hanya dapat diamati dari kesejajaran antara kepentingan politik Golkar dan aspirasi politik pegawai negeri saja, atau dari kesejajaran antara visi dan kepentingan politik pemerintah, melainkan juga dapat diamati dari orang-orang yang terlibat dalam Golkar (tokoh-tokoh aktifis Golkar) dengan orang-orang yang notabene berstatus sebagai pegawai negeri. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari anggota-anggota legislatif (Fraksi Golkar) yang berasal dari unsur pegawai negeri.

Sebagaimana diketahui, dalam tubuh Golkar dikenal adanya tiga jalur kaderisasi. Pertama, jalur A yaitu kader-kader Golkar yang berasal dari keluarga besar ABRI yang pada tingkat pusat dipimpin oleh Panglima ABRI. Kedua, jalur B (Birokrasi) yaitu kader-kader Golkar yang berasal dari Keluarga Besar KORPRI atau pegawai negeri yang berada dalam naungan Departemen Dalam Negeri. Ketiga, jalur G (Golongan Karya) yaitu kader-kader Golkar yang berasal dari jalur

karier yakni aktifis atau kader Golkar yang berasal dari berbagai kelompok dalam masyarakat yang dibawah naungan DPP Golkar.

Dari beberapa periode keanggotaan DPR menunjukkan betapa eratnya hubungan antara pegawai negeri dan Golkar. Setidaknya dilihat dari sudut tokoh tokoh atau anggota Fraksi Golkar yang berasal dari unsur pegawai negeri, namun sekali lagi kedekatan hubungan antara pegawai negeri dan Golkar itu banyak menimbulkan tanda tanya. Apakah hubungan kedua organisasi KORPRI dan Golkar atau hubungan antara pegawai negeri dan Golkar itu sebagai hubungan yang bersifat "voluntary" atau lebih bersifat "imperatif". Tidak sedikit para pengamat memilih jawaban kedua. Artinya hubungan antara pegawai negeri dan Golkar lebih terbentuk akibat keharusan keharusan "teknis administratif" daripada berdasarkan kesediaan atau kesukarelaan.

Birokrasi di Indonesia mengalami sejarah yang cukup beragam sejak masa kemerdekaan tahun 1945. Pada masa awal kemerdekaan ada semacam kesepakatan bahwa birokrasi merupakan sarana politik yang baik untuk mempersatukan Bangsa. Anggapan ini beralasan karena hanya birokrasi satu-satunya sarana yang dapat menjangkau rakyat sampai kedesa-desa. Semangat kejuangan masih sangat kental mewarnai birokrasi di Indonesia. Para birokrat masih menggelora semangatnya untuk berjuang demi negara dan persatuan bangsanya, sehingga tidak jarang sekelompok mayoritas mau mengalah terhadap minoritas demi kesatuan dan persatuan bangsa. Semangat primordial untuk sementara dapat dikesampingkan oleh semangat-semangat nasional.

Pada perjalanan masa berikutnya, birokrasi kita mulai dihinggap oleh aspirasi primordial yang kuat. Birokrasi Pemerintah mulai mejadi incaran dari

kekuatan-kekuatan politik yang ada. Partai-partai politik mulai melirik untuk menguasai birokrasi pemerintah. Bahkan antara tahun 1950-1959, birokrasi pemerintah berada dibawah kepemimpinan partai politik yang menjadi mayoritas di lembaga DPR. DPR menjadi kuat, tapi sebaliknya lembaga eksekutif dimana birokrasi sebagai pelaksana politik menjadi semakin lemah . Hal demikian diakibatkan oleh Partai-partai yang berdiri pada waktu itu sebagai akibat dari adanya Maklumat 3 Nopember 1945 yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya. Akhirnya partai-partai beramai-ramai ingin menguasai berbagai departemen maupun kementerian, bahkan tidak jarang, terjadi jatuh bangunnya kabinet pemerintah hanya dikarenakan oleh tidak meratanya pembagian kementerian yang diinginkan oleh partai-partai. Pada masa ini pula birokrasi mempunyai loyalitas ganda, satu segi kepada partai politik yang didukungnya dan pada sisi lain kepada masyarakat yang dilayaninya .

Kemudian pada masa antara tahun 1960-1965 birokrasi menjadi incaran kekuatan politik yang ada. Pada saat itu ada tiga kekuatan politik yang cukup besar yaitu, nasional, agama dan komunis (Nasakom) yang berusaha berbagi wilayah kekuasaan atau kaplingannya pada berbagai Departemen. Di bawah label Demokrasi terpimpin, tiga kekuatan politik tersebut membangun akses ke birokrasi pemerintah. Keadaan sistem politik yang primordial membawa pengaruh kuat terhadap birokrasi, sehingga birokrasi pemerintah sudah mulai nampak kepemihakannya kepada kekuatan politik yang ada. Lebih tepat dikatakan bahwa birokrasi saat itu sudah terperangkap kedalam jaring, perangkap yang dipasangkan oleh kekuatan politik Nasakom. Hal ini dapat dilihat pada saat

meletusnya peristiwa G.30 S/PKI kekuatan komunis telah masuk hampir di seluruh departemen pemerintah, sementara kekuatan nasionalis dan agama hanya mendominasi sebagian kecil dari departemen-departemen yang ada.

Kemudian pada masa antara 1965 sampai masa Orde Baru (Era pemerintah Soeharto) birokrasi lebih jelas kepemihakannya kepada kekuatan politik yang dominan dalam hal ini Golkar. Salah satu faktor yang menentukan kemenangan Golkar pada enam kali pemilu (sampai 1997) adalah karena peranan birokrasi yang cukup kuat. Kesadaran politik di masa awal kemerdekaan yang memandang birokrasi sebagai alat pemersatu bangsa yang sangat ampuh, rupanya dipakai pula pada masa tersebut.

Politik floating-mass (massa mengambang) menjadikan birokrasi dapat menjangkau keseluruhan wilayah pelosok desa-desa di tanah air kita ini. Hal ini merupakan potensi kemenangan yang diraih Golkar untuk menguasai birokrasi, apalagi birokrat diperbolehkan untuk menggunakan hak pilihnya (menjadi peserta pemilu) yang pilihannya tidak ada lain kecuali harus memilih Golkar sehingga dengan demikian birokrasi identik dengan Golkar.

Korpri yang diharapkan menjadi wadah aktifitas kedinasan seluruh Pegawai negeri yang keberadaannya tidak berafiliasi kepada satu kekuatan politik apapun, namun betapa sulitnya mempertahankan kenetralannya manakala melihat hanya Golkarlah satu-satunya kekuatan sosial politik yang mempunyai akses ke birokrasi sedang kekuatan politik yang lain hanya berada di luar garis.

Namun seiring dengan perkembangan masyarakat dan syndrome keterbukaan, mulai tahun 1990 nampaknya mulai ada evaluasi dari beberapa kalangan tentang hubungan antara pegawai negeri dan Golkar. Bahkan evaluasi ini

muncul dari kalangan pegawai negeri. Mulai nampak adanya gejala adanya pemikiran dari pegawai negeri yang mempersoalkan tentang "keharusan" pegawai negeri yang menyalurkan aspirasi politiknya melalui organisasi tertentu—Golkar misalnya. Sekalipun gejala ini barangkali masih dalam taraf pemikiran, setidaknya hal ini menyiratkan adanya keinginan dari pegawai negeri meskipun belum sampai pada pemilkiran yang tertuju pada arah multiloyalitas untuk diberi kebebasan dalam menentukan sikap dan perilaku politiknya termasuk kebebasan untuk menentukan afiliasi politiknya. Paling tidak gejala ini menunjukkan mulai adanya multi kepentingan atau multi aspirasi para anggota pegawai negeri.

Angin reformasi mulai bergulir sejak kejatuhan rezim Soeharto. Era politik baru yang sedang dirasakan atau dijalani saat ini, diwarnai oleh kehendak untuk mengadakan perubahan secara besar-besaran dalam segala dimensi kehidupan politik. Reformasi tentu saja dikaitkan dengan usaha untuk melakukan perubahan menuju kehidupan politik yang lebih demokratik guna menciptakan sebuah pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Kehendak untuk mewujudkan demokratisasi politik dan pemerintahan merupakan sesuatu yang tidak dapat dinafikkan lagi karena gejala tersebut merupakan sesuatu yang universal, yakni gejala arus demokratisasi.

Salah satu upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik adalah dengan mengupayakan birokrasi untuk bersikap netral dan menghindarkan diri menjadi alat politik partai tertentu sehingga peran birokrasi lebih terfokus pada fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Upaya untuk meletakkan birokrasi dalam posisi netral tersebut, menimbulkan reaksi yang berbeda-beda dari kader-kader partai yang berasal dari

birokrat. Din Syamsudin, misalnya setelah tidak terlibat dalam Golkar -sebagai Ketua Litbang DPP Golkar- dia lebih banyak menyibukkan diri di dunia intelektual dan sosial ; dr. Sam Suharto, tokoh Golkar Jawa Timur ini setelah tidak di Golkar lagi lebih senang berkecimpung di lembaga Swadaya Masyarakat. Namun ada pula politisi birokrat yang tetap bertahan untuk menggeluti bidang politik, seperti Eddy Wahyudi (DPRD Jawa Timur).

Gejala bervariasinya sikap birokrat terhadap upaya demokratisasi tersebut juga terjadi di Sumenep. Dari kader-kader partai yang berasal dari birokrat ada yang tetap menggeluti bidang politik, kembali menjadi birokrat dan ada pula yang menyalurkan aktifitasnya ke lembaga swadaya masyarakat. Untuk itu usaha mengamati sikap dan perilaku politik pegawai negeri melalui aktifitas penelitian amatlah berguna untuk memahami dan menjelaskan kecenderungan-kecenderungan pergeseran pola sikap dan pola perilaku politik pegawai negeri .

Dari beberapa fenomena tersebut kiranya menarik untuk mengkaji lebih jauh variasi yang terjadi di kalangan birokrat ketika mensikapi upaya demokratisasi yang tengah berjalan di negeri ini.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan bagi aparat birokrasi untuk terlibat aktif dalam kepengurusan partai politik?
2. Bagaimana keragaman sikap aparat birokrasi terkait dengan upaya demokratisasi?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan**

- a. Memperoleh gambaran tentang dasar pertimbangan bagi aparat birokrasi untuk terlibat dalam kepengurusan partai politik.
- b. Memperoleh penjelasan mengenai keragaman sikap aparat birokrasi terkait dengan upaya demokratisasi.

### **2. Manfaat/Kegunaan**

1. Dari sisi akademik hasil penelitian ini diupayakan untuk dapatnya menambah perbendaharaan informasi dan telaah teoritik yang berkaitan dengan kajian mengenai birokrasi dan politik dengan fokus tentang Pegawai negeri Sipil ( PNS ).
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada badan/lembaga yang terkait dengan pemberdayaan PNS, untuk selalu melindungi hak-hak politik PNS sehingga mendorong PNS untuk lebih profesional dalam menjalankan tugasnya.
3. Memberikan gambaran kepada komunitas ilmiah tentang sikap PNS terhadap upaya demokratisasi.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Beberapa Pengertian**

Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata biro yang berarti kantor atau dinas dan kras yang berarti pemerintahan. Dengan demikian birokrasi berarti dinas pemerintahan. Dari beberapa literatur istilah birokrasi dapat diidentifikasi menjadi tiga kategori, yaitu :

1. Pertama, birokrasi dalam pengertian buruk, seperti pemerintahan yang macet, kaku dan segala tuduhan negatif.
2. Kedua, birokrasi dalam pengertian yang baik dan rasional
3. Birokrasi dalam pengertian netral tanpa penilaian baik ataupun buruk.

Terminologi birokrasi sering dipandang dalam pengertian negatif. Istilah birokrasi sering dikaitkan dengan gejala prosedur yang berbelit belit, berlaku dengan sesuatu, banyak sekali menghabiskan dana pajak yang dikutip serta sarana penyalahgunaan status dan wewenang. Berneviste menyatakan bahwa fenomena birokrasi selalu ada bersama kita dan setiap orang mengeluhkannya. Keluhan-keluhan itu misalnya birokrasi sering dianggap tidak mampu melakukan hal-hal yang sesuai dan tepat, tidak pernah ambil peduli rakyat dan sering melakukan kontrol terhadap pasar secara ketat (Berneviste(terj) : 1994 hal v).

Birokrasi sering dipandang secara simultan menampilkan citra yang kontradiktif dari inefisiensi dan ancaman kekuasaan. Inkompetensi, korupsi dan pemborosan di satu pihak ; manipulasi, pengrusakan dan intrik intrik di lain pihak merupakan contoh kebobrokan birokrasi. Hampir tidak ada satu jenis

kebobrokanpun yang belum pernah dilekatkan ke dalam pengertian dan keberadaan birokrasi (Beetham : 1990, v).

Bahkan Laski mencatat, bahwa birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan ada pada pejabat pejabat negara yang diselenggarakan sedemikian rupa sehingga merugikan dan membahayakan warga negara. Sementara itu Robert Michel melihat birokrasi sebagai suatu struktur yang mesti mengambil bentuk oligarkhi. Oleh karenanya, pandangan ini sering disebut sebagai the Iron of Oligarchi, hukum besi dari oligarkhi.

Hegel beranggapan negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena merupakan sintesis dari pertentangan pertentangan individu yang subyektif dan tidak rasional. Dalam kenyataannya kebijakan kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Oleh karenanya perlu adanya struktur yang menjembatani antara *The State* yang merefleksikan kepentingan umum, dan *civil society* yang terdiri dari pelbagai kepentingan khusus dalam masyarakat. Inilah inti konsep Hegelian Bureaucracy, yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara “negara” yang memanifestasikan kepentingan umum dan “civil society” yang memanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat .

Bagi Weber, birokrasi merupakan unsur terpenting bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi. Tipe ideal birokrasi digambarkan Weber mempunyai ciri ciri antara lain : (1) Adanya suatu struktur hierarchi, termasuk pendelegasian-wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi (2) adanya serangkaian posisi posisi jabatan, yang masing masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas, (3) Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standard-standard formal

yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya (4) Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Disamping kedua pandangan diatas birokrasi juga dapat diartikan dalam pengertian *value free*, yaitu dalam pengertian yang terbatas dan tidak terkait dalam pengertian baik atau buruk. Pengertian yang terbatas ini sejalan dengan konsep birokrasi pemerintahan dari Almond dan Powel. Menurutnya birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.

Vonis ketidakefisienan dan ketidakefektifan serta tuduhan-tuduhan semacamnya telah berbanding terbalik dengan tujuan yang telah ditetapkan pada awalnya, yang munculnya birokrasi berangkat dari tesis efektifitas dan efisiensi. Blau dan Meyer menyatakan, bahwa jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan banyak secara sistematis disebut birokrasi.

Beberapa contoh definisi atau pengertian tentang birokrasi dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan berbagai tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dengan sistem administrasi dan khususnya oleh administratur pemerintah (Fritz Morstein Marx, *The Administratif State : An Introduction To Bureaucracy*; 1957).

2. Birokrasi adalah keadaan pemerintah dimana para ambtenarnya bersikap sangat terikat pada peraturan-peraturan dan penetapan-penetapan sehingga melambatkan jalannya sesuatu. (Oesman Raliby, Kamus Internasional:1978)
3. Birokrasi adalah bagian dari badan pemerintah yang bertugas melaksanakan administrasinya secara resmi (Amir Taat Nasution, Kamus Politik : 1978).
4. Birokrasi adalah keseluruhan aparatur pemerintah baik sipil ataupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan mereka menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu (Fred W Rigs, Bureaucrat and Political Development a Paradoxial Views dalam Joseph Lapalombara (eds) Bureaucracy and Political Develompment : 1956).
5. Birokrasi adalah orang-orang yang digaji dan berfungsi dalam pemerintahan dan militer ( Lance Castles : Birokrasi Kepemimpinan dan Revolusi di Indonesia ).
6. Birokrasi adalah bentuk pengorganisasian modern dengan segala cirinya yang meninggalkan sifat-sifat organisasi tradisional (Arbi Sanit, Ilmu dan Budaya No 8 tahun 1984).
7. Birokrasi Pemerintahan adalah lembaga dan aparat-aparat pemerintahan yang merupakan sarana penyelenggara kekuasaan negara. Berdasarkan batasan tersebut, lembaga lembaga non pemerintah seperti parpol ataupun Angkatan Bersenjata tidak dimasukkan ke dalam birokrasi pemerintahan (Dr. Maswadi Rauf, Optimis No. 42 tahun 1983)



## **B. Birokrat dan Politik**

Birokrasi melahirkan birokrat-birokrat adalah premis yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Tetapi persoalannya adalah bagaimanakah peranan birokrat-birokrat tersebut dalam kehidupan politik. Diakui atau tidak, kaum birokrat dalam pembangunan politik memiliki kewenangan yang strategis. Ia merupakan organ politik yang memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan dan pembuatan produk-produk keputusan yang berpengaruh terhadap masyarakat luas. Meskipun di negara-negara Barat kaum birokrat lebih dipandang sebagai aparat "instrumental" yang melakukan kebijakan melalui lembaga lembaga politik non birokrasi, Riggs punya keyakinan bahwa birokrat memiliki peranan yang tinggi dalam pembangunan politik. Di negara-negara berkembang akan terlihat tingginya peranan birokrat dalam hal itu ( Riggs :1985, hal 97).

Hal itu paling tidak disebabkan oleh perkembangan struktur-struktur politik pasca kolonisasi yang menyebabkan banyak dibutuhkan struktur-struktur politik baru. Implikasi dari terbentuknya struktur politik baru itu adalah munculnya elit-elit birokrasi di segala sektor untuk bertugas membangun kerangka politik yang berbeda atau bahkan berbeda sama sekali dengan keadaan sebelumnya. Penentuan-penentuan kebijakan dan pengambilan keputusan politik untuk menciptakan struktur baru telah mendorong terbentuknya lembaga-lembaga baru. Konsekwensi dari hal itu ialah menguatnya peran birokrat dalam pembangunan politik. Itulah logika politik yang terjadi di negara-negara berkembang terhadap terbentuknya kekuatan baru elit birokrasi.

Tidak disangsikan lagi bahwa dalam masyarakat yang sedang berkembang proses modernisasi telah ditandai oleh progresivitas pembentukan struktur-struktur

sosial formal yang saling berbeda dari tugas-tugas politik dan pemerintahan yang dibeda-bedakan arahnya sebagai upaya differensiasi fungsi-fungsi politik. Meskipun ide-ide Barat digunakan, proses itu tidaklah menghilangkan kelembagaan lama dalam masyarakat tradisional yang memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan kebijakan dan penentuan keputusan-keputusan politik.

Peranan birokrat dalam proses pemerintahan utamanya dalam penentuan keputusan secara aktual dan formal adalah sebagai agen dari para pembuat keputusan, bukan sebagai anggota pembuat keputusan, yang berperan hanya alatnya bukan pihak yang bebas berpikir menurut kemauannya dan merupakan pelaksana netral dari rencana-rencana yang ditetapkan pihak lain. (Mohtar Mas'oed :1982, hal.92).

Akan tetapi teori birokrasi formal tersebut hanyalah mitos belaka. Dalam kenyataannya setiap negara birokrasi memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan bahkan dalam negara-negara dengan sistem politik tertentu, birokrasi menjadi aktor utama dan paling terkemuka. Di kebanyakan negara-negara berkembang, birokrat-birokrat tidak saja menjadi pelaksana tetapi juga menjadi perencana-perencana yang handal. Tetapi demi menghormati teori birokrasi formal, peran sebagai sumber inspirasi itu seringkali ditutup-tutupi.

Dalam kegiatan pemerintahan untuk menjamin keterlibatan dalam proses proses politik dan penentuan kebijakan, birokrat memerlukan kekuasaan dalam batas-batas tertentu. Artinya dia membutuhkan struktur politik yang dapat menjamin keselamatan posisinya serta memantapkan status dan kedudukannya. tanpa itu barangkali birokrat tak dapat berbuat banyak dalam bidang politik.

Perspektif yang luas tentang peranannya dalam pembangunan politik tak dapat dilepaskan dari sistem dan struktur politik tempat dia hidup.

Dalam sistem yang cenderung demokratis, misalnya, kaum birokrat akan menciptakan produk-produk kebijakan yang searah dengan komitmen-komitmen demokrasi. Begitu pula sebaliknya, dalam kehidupan politik yang otoriter dapat dipastikan bahwa birokrat-birokrat justru akan merancang dan sekaligus mengembangkan tatanan dan perangkat sistem politik otoriter demi keamanan sistem di satu sisi dan kedudukannya dalam sistem itu sendiri.

### C. Netralitas birokrasi

Konsep netralitas birokrasi sangat erat dengan perkembangan analisis sosial politik hampir dua abad yang lalu. Konsep itu terpusat pada analisis dan buah pikiran para pemikir klasik seperti Karl Marx, Max Weber, Stuart Mill, Gaetano Mosca dan Rober Michels.

Sekitar abad ke-20 konsep netralitas organisasi birokrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan sosial politik modern. Berbarengan dengan itu mereka juga ingin tahu sampai dimana peranan birokrasi dalam perubahan-perubahan besar dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik pada zaman yang semakin maju ini.

Kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa posisi kenetralan birokrasi menjadi sesuatu yang penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya merubah "isi" dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat yaitu kelompok kepentingan khusus (*particuler interest*) yang dalam hal ini diawali oleh para pengusaha dan profesi kemudian

kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwahi oleh negara dan kelompok ketiga adalah kelompok birokrasi. Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen dari kelompok yang dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diawali oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini berarti Marx menginginkan birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa

Masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsepsi Marxis pada tingkat tertentu menjamin hubungan yang sangat erat dengan kelas dominan dalam suatu negara. Disinilah netral atau tidaknya suatu birokrasi sudah ramai dibahas.

Sedangkan Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat diatas menginginkan birokrasi harus berposisi ditengah sebagai perantara antar kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili negara dengan kelompok pengusaha dan profesi sebagai kelompok khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi menurut Hegel harus netral.

Konsep lain tentang birokrasi adalah Wilson (1887) dan Goodnow (1901); keduanya menyatakan perlunya memisahkan antara administrasi dengan politik yang arahnya adalah menjaga agar masing-masing bertugas dan berfungsi sebagaimana mestinya. Administrasi sebagai lembaga implementasi kebijakan, sedang politik sebagai lembaga pembuat kebijakan.

Sebagai lembaga pelaksana kebijakan politik, birokrasi menurut Wilson dalam kaitan dengan kenetralannya berada diluar bagian politik. Sehingga

permasalahan administrasi/birokrasi hanya terkait dengan persoalan bisnis dan harus terlepas dari segala urusan politik. Konsep dasar yang diletakkan oleh Wilson ini kemudian diikuti oleh para sarjana ilmu politik lainnya seperti; D.White S (1926) Wilhoughby dan juga Frank Goodnow. Goodnow sendiri mengatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow harus membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan .

#### **D. Birokrasi dan Pembangunan**

Paling tidak ada empat hal yang terkandung dalam konsep pembangunan demikian Bryant dan White, pertama, pembangunan berarti memperhatikan dan mengusahakan tumbuhnya kemampuan masyarakat untuk mengadakan perubahan (ability and energy to make change). Kedua, pembangunan berarti mengusahakan adanya pemerataan dan kebersamaan (equality) . Perhatian yang tidak merata dan mudarnya kebersamaan terhadap dan di kalangan kelompok dan lapisan masyarakat yang berbeda-beda dapat mengundang perpecahan dan demikian melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa. Ketiga, pembangunan berarti pemberian hak, wewenang, atau kekuatan untuk mengontrol (empowerment) masa depan kepada masyarakat. Keempat, karena setiap masyarakat merupakan komponen system yang lebih besar, setiap masyarakat perlu bekerja sama satu dengan yang lain (interdependent) agar masing masing mampu berkembang secara mandiri (sustainable).

Dengan memperhatikan empat hal tersebut, jelaslah bahwa empowerment tidaklah cukup. Jika kepada masyarakat sudah ditawarkan berbagai alternatif, kepada mereka harus diberi kebebasan untuk memilih dan memutuskan apa yang dikehendaknya. Kemudian kepada masyarakat diberikan kesempatan untuk membuktikan bahwa pilihannya tepat dan untuk belajar dari pengalaman: sukses atau kegagalan.

Tetapi harapan seperti itu sulit ditemui di negara-negara sedang berkembang. Birokrasi yang ada sekarang ini pada umumnya sudah sedemikian otonom, sehingga tidak memungkinkan lagi tumbuhnya masyarakat sedemikian itu. Fred Luthans berbicara mengenai *the fate of bureaucracy* dan oleh karena itu amat diperlukan suatu revolusi atau setidaknya pembaharuan pendekatan terhadap peranan pemerintah dalam pembangunan.

Sentralisasi dalam struktur birokrasi juga merupakan fungsi dari perkembangan struktur politik yang sangat condong ke sentralisasi. Lebih lebih pada sistem politik yang mengutamakan pembangunan ekonomi dan jelas menunjukkan corak mobilisasi, birokrasi itu juga akan condong pada corak sentralisasi. Ini diperkuat oleh susunan hierarchi yang kuat dalam hubungan hubungan kepegawaian dan karena adanya komunikasi yang satu arah.

Ini berarti menurut Schoorl (1984:174) bahwa dalam birokrasi di negara-negara berkembang sering juga tidak banyak semangat untuk merangsang kegiatan-kegiatan lokal atau regional. Menurut tujuan dan filsafatnya pekerjaan *community-development* justru berusaha mengembangkan inisiatif dan kegiatan masyarakat lokal itu sendiri. Akan tetapi sementara itu pengalaman sering menunjukkan, betapa sukarnya untuk melaksanakan hal itu dalam sistem politik

sentralistik. Di satu pihak organisasi lokal ; yang dapat mengambil inisiatif dan bekerja sendiri masih sedikit, di lain pihak birokrasi yang ada sering tidak berkemampuan untuk mengembangkan atau memungkinkan hal ini. Dengan sendirinya merupakan suatu masalah yang sangat berat untuk menemukan perimbangan yang tepat antara pembinaan ke arah masyarakat modern dan rangsangan untuk inisiatif lokal, di dalam suatu masyarakat yang tingkat pengetahuan dan pemahamannya tentang masyarakat modern masih agak rendah.

Tidak bisa dielakkan bahwa ada daya kerja dan etos kerja birokrasi dalam pembangunan ini. Birokrasi telah berhasil menciptakan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Keberhasilan itu juga menjadi bukti dari kinerja birokrasi yang didukung oleh kekuatan sosial ekonomi dan politik lain. Namun apa arti semua prestasi itu jika birokrasi tetap melakukan kolusi dan penyalahgunaan kewenangannya? Apa implikasinya terhadap masa depan pembangunan bangsa ini dan sampai sejauh mana kritik masyarakat dapat menstimuli daya kerja birokrasi yang tangguh, berwibawa dan dapat melayani kepentingan publik dengan memadai?

Diakui bahwa birokrasi mempunyai banyak keunggulan dan itu tampaknya tidak dimiliki oleh yang lain. Dengan kondisi birokrasi yang *powerful* sulit dipercaya bahwa percaya kalau birokrasi itu sesungguhnya *powerless*. Tampak dari luar birokrasi itu sebagai tuan di negeri ini dan benar-benar kuat, sedangkan kalau dilihat dari dalam ia sebagai organisasi yang lemah dan tidak berdaya. Hal ini disebabkan oleh adanya semacam kelenturan dan sikap cepat adaptif terhadap stimulus-stimulus yang dapat mendatangkan kepuasan materi yang berasal dari

luar. Situasi semacam itu membuat birokrasi menjadi terbiasa dengan semangat materialistis. Dan inilah biang kolusi, korupsi dan lain sebagainya.

Pada gilirannya sejauh masyarakat sebagai penerima layanan birokrasi kurang bisa memberikan stimulus materi pada birokrasi maka masyarakat akan mendapatkan layanan birokrasi yang pas-pasan. Operasionalisasi kekuasaan (kewenangan) birokrasi menjadi kurang baik. Dengan kata lain birokrasi cenderung lebih banyak melayani kepentingan diri sendiri ketimbang kepentingan publik. Karena itulah, harus dipikirkan bagaimana cara memberdayakan birokrasi itu. Ini menjadi tanggung jawab kita bersama bukan birokrasi semata.

Ada yang mengatakan bahwa birokrasi di negara berkembang gagal mencapai tujuan-tujuan administratif yang telah dirumuskan dan ia berdiri menjauh dari perkembangan politik. Pernyataan itu ada benarnya bila dihubungkan dengan fenomena hilangnya (degradasi) kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Begitu banyak hal yang bisa dicontohkan. Misalnya birokrasi di daerah akan bersikap dan berperilaku melebihi birokrasi pusat. Dalam menanggapi pelbagai kesulitan atau masalah masyarakat, birokrasi di daerah kurang perhatian dan peduli. Keluhan-keluhan masyarakat sering kurang ditanggapi bahkan yang sering dikatakan adalah hal itu sudah diatur oleh pusat, kita yang ada di daerah hanya melaksanakan saja. Bahkan dalam menghadapi kesulitan yang berkenaan dengan aspirasi dan kepentingannya, masyarakat itu tidak lagi mengadukan masalahnya itu kepada birokrasi, tetapi mereka cenderung bergerak sendiri dengan menggelar aksi unjuk rasa seperti aksi mogok, demonstrasi hingga tindakan yang bersifat kekerasan. Atau dengan meminta

bantuan kekuatan eksternal seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, mahasiswa dan sebagainya.

Kecenderungan sikap dan perilaku masyarakat yang sudah kurang percaya dengan kompetensi birokrasi akan menimbulkan masalah besar. Minimal akan menimbulkan ketegangan sosial. Artinya, birokrasi yang *powerless* seperti sekarang ini akan menjadi 'bom waktu' munculnya ketegangan sosial (protes secara terbuka) dan friksi-friksi sosial di masyarakat. Apalagi kalau diingat bahwa saat ini tengah terjadi proses transformasi ekonomi dari ekonomi berbasis agraris ke ekonomi berbasis industri. Di samping itu juga terjadi transformasi budaya dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern. Implikasi politisnya *profile* dan *performance* birokrasi harus *powerful* dan responsif.

Dengan kurang percayanya masyarakat terhadap kompetensi birokrasi selayaknya untuk dicarikan jalan keluarnya. Fakta memperlihatkan bahwa dari keseluruhan rangkaian pertumbuhan birokrasi, secara historis tampaknya birokrasi sudah terbiasa dengan fungsi ganda sebagai pelaksana kebijaksanaan dan pembuat kebijaksanaan.

Menurut Parkinson (*Parkinson's law*) dalam birokratisasi itu terkandung unsur kerapuhan, tidak netral, monoton dan tidak responsif terhadap perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Akibatnya partai-partai politik yang ada kurang berperan dalam menghidupkan mesin demokrasi. Karena itu pengarah politik yang kuat bagi birokrasi perlu dilakukan. Tanpa itu, birokrasi akan cenderung menggunakan kewenangannya untuk mengamankan kepentingan-kepentingannya sendiri dalam masa yang tidak terhingga.

Dalam pengarahannya politik di sini terkandung unsur *political will* dari rakyat. *Political will* rakyat ini dipadukan dengan *political will* dari birokrasi dan kekuatan sosial ekonomi dan politik lain. Hal ini semuanya perlu dilakukan dalam upaya memerangi degradasi etos kerja birokrasi dalam melayani publik. Sebelum semuanya telanjur, maka mulai sekarang birokrasi perlu juga untuk merenung citra buruk yang melekat pada dirinya. Ini sangat penting, karena di zaman ini dan yang akan datang, tidak mungkin lagi berkuat dengan tradisi birokrasi Weber yang masih mengagungkan arti pentingnya kekuasaan (kewenangan). Alasannya, seperti telah disinggung di atas saat ini tengah mengalami dua proses transformasi. Untuk itu yang dibutuhkan adalah birokrasi yang bersifat terbuka, responsif, memiliki rasa tanggung jawab yang besar terhadap proses perubahan, memiliki sikap peduli atas keadaan lingkungannya dan sebagainya.

Selain pengarahannya politik, ada strategi lain untuk memberdayakan birokrasi sebagaimana disarankan oleh David Osborne dalam bukunya *Reinventing Government*. Osborne menyatakan bahwa jiwa *entrepreneurship* perlu diperhitungkan ke dalam sistem administrasi publik, karena jiwa *entrepreneurship* merupakan 'roh' yang bisa hidup dalam birokrasi. Dengan adanya roh itu dalam tubuh birokrasi maka dengan sendirinya birokrasi akan memakai cara-cara familiar dan dialogis dalam memberikan pelayanan kepada publik. Tidak lagi menggunakan cara-cara pengarahannya atau sistem komando. Yang ditekankan di sini adalah cara-cara yang bersifat kemitraan, kebersamaan, persuasi yang diwarnai dengan unsur kreatif dan dinamis. Apakah saran Osborne dapat memberdayakan birokrasi?

Tampaknya tiada pilihan mudah, tetapi memang itulah roh yang sangat dibutuhkan oleh birokrasi saat ini, karena sekarang bukan lagi zamannya organisasi yang dijiwai oleh roh Weberian, tetapi organisasi yang dijiwai oleh roh *entrepreneurship*. Organisasi yang bisa melayani kepentingan dan kebutuhan publik saat ini adalah organisasi pasca-birokrasi yang mampu melakukan dialog. Dialog merupakan konsep kunci yang bisa menengahi permasalahan yang dihadapi masyarakat dalam pembangunan. Artinya dengan dialog kita dapat merumuskan segala sesuatu itu berdasar kewenangan dan bukan kekuasaan. Inilah yang membedakan antara organisasi yang dijiwai oleh roh Weberian dengan roh *entrepreneurship*. Jadi jelas bahwa strategi yang diperlukan oleh birokrasi untuk mengatasi pelbagai kelemahannya adalah membuat konsensus yang tidak berdasarkan lagi pada kewenangan, peraturan dan tradisi sebagaimana yang disarankan oleh Weber. Akan tetapi konsensus yang dibuat berdasar hubungan dialogis yang bersifat terbuka dengan pelbagai pihak yang ada di dalam masyarakat.

Dengan cara seperti ini akan terbentang jaring pertukaran informasi untuk membangun konsensus dan kesepadanan antara tugas-tugas individu dan misi organisasi secara menyeluruh. Keuntungan lain yang didapat adalah mengurangi aturan-aturan yang bersifat membatasi (mengekan) ekspresi, kreativitas dan improvisasi pelaksanaan kerja. Jadi birokrasi itu akan benar-benar efektif.

Hal itu berarti setiap insan birokrat perlu bertanggung jawab terhadap suksesnya sistem secara keseluruhan. Artinya, pengaturan hubungan kerja di antara orang-orang dipisahkan sedemikian rupa ke dalam spesifikasi fungsi dan tugas. Dengan strategi seperti itu, setiap masalah akan menciptakan suatu sistem



yang orang-orang menjalin hubungan kerja yang ditentukan oleh masalah yang dihadapi, tidak lagi hubungan kerja yang ditentukan oleh struktur yang ada.

Keleluasaan untuk berinisiatif juga harus dikembangkan, ditradisikan kepada semua jaringan (lapisan) birokrasi tidak terbatas pada kelompok yang telah memasuki golongan eselon saja. Atasan dan bawahan memiliki kompetensi masing-masing dan kompetensi itu akan bermanfaat sepenuhnya jika dilakukan secara proposional. Tidak mungkin membangun bangsa pada saat ini dan masa depan dengan perilaku birokrasi yang mencerminkan sosok sebagai tuan bagi rakyatnya. Dari perilaku birokrasi yang seperti itu akhirnya menimbulkan sikap kurang peduli terhadap kepentingan dan nasib rakyat.

#### **E. Birokrasi dan Demokratisasi**

Sejak dua dekade lalu, demokrasi telah menjadi sesuatu yang populer di negara-negara berkembang yang umumnya memiliki sistem politik yang belum demokratis. Ia didambakan, dijadikan obsesi, dan akhirnya telah diberlakukan sebagai simbol peradaban modern yang hendak mereka tuju. Sehubungan dengan fenomena ini, maka demokratisasi sebagai suatu proses menuju kehidupan politik yang semakin demokratis, telah berkembang menjadi semacam pseudoideologi yang diyakini, diperjuangkan, dan dituntut untuk direalisasikan oleh warga masyarakat di berbagai negara berkembang yang berbeda-beda corak sistem politiknya.

Terhadap realitas tersebut, terdapat dua teori yang coba dibangun oleh para ilmuwan untuk menjelaskannya. *Pertama*, adalah teori yang berasal dari para penganut "tesis keberakhiran" (*endism*) yang antara lain dikedepankan oleh

Francis Fukuyama. Menurut teori ini, demokrasi menjadi populer dan diterima secara universal karena ia merupakan sistem politik yang paling baik dalam memajukan kemanusiaan. "Demokrasi muncul di atas puing-puing sejarah alternatif-alternatif sistem yang lain. Fascisme telah gagal jauh sebelumnya, Komunis demikian juga, dan rezim militeristik tidak dapat menghasilkan pemerintahan yang efektif".

Sedangkan teori yang *kedua* melihat pada perubahan-perubahan sosial mendasar yang terjadi di dunia dewasa ini yang telah menjadikan demokrasi demikian populer dan demokratisasi berkembang sebagai gerakan politik universal. Menurut teori ini, revolusi di bidang teknologi komunikasi, terutama komunikasi elektronik yang mulai bisa menjangkau dan menyatukan seluruh negara di dunia, telah mempercepat terjadinya proses globalisasi. "Dan globalisasi, dengan kemampuannya dalam mentransformasikan keseharian hidup (*everyday life*) satu bangsa ke bangsa lain, yang mendasari munculnya dorongan-dorongan ke arah demokratisasi pada saat sekarang"

Dari dua teori tentang demokratisasi tersebut, terlihat bahwa apa yang disebut "demokratisasi dari atas" ternyata secara teoritis validitasnya sangat lemah apabila digunakan untuk menjelaskan fenomena demokratisasi di negara-negara berkembang saat sekarang (termasuk di Indonesia). Karena demokratisasi yang menggejala di dunia ada pada akhir abad XX ini (jadi bukan hanya di Indonesia saja) terjadi sebagai konsekuensi logis dari menggejalanya proses sosial yang secara substantif (versi Fukuyama) maupun praksis (versi Anthony Giddens) bersifat egaliter atau mendetradisionalisasikan nilai-nilai lama dan massif atau mendesakralisasikan semua status dan kedudukan.

Berdasarkan gerak sejarah ini, terlihat bahwa tidak ada kekuatan lain yang bisa disebut sebagai motor penggerak demokratisasi yang menggejala di negara-negara berkembang dewasa ini, kecuali masyarakat itu sendiri (kekuatan "bawah"). Karena digerakkan oleh arus bawah, maka konsekuensinya hampir tidak ada kaum elite atau suatu pemerintahan yang dapat membendung gelombang demokratisasi ini. Yang bisa mereka lakukan adalah mengarahkan gerak-langkah demokratisasi tersebut agar mempunyai peran positif dalam mempercepat kemajuan, tidak sebaliknya malah merusak tatatan yang telah ada.

Sebagaimana diketahui, gambaran tentang demokratisasi di Indonesia terwakili oleh muncul dan semakin berkembangnya daya kritis masyarakat. Daya ini kemudian melahirkan tindakan-tindakan politik terbuka dalam berbagai bentuk mulai dari imbauan, permintaan dialog, unjuk rasa, pengajuan petisi, aksi-aksi protes, pemogokan, sampai kepada tindakan kekerasan politik.

Secara umum, corak demokratisasi di Indonesia sejauh ini terlihat merupakan demokratisasi yang lebih digerakkan oleh partisipasi langsung masyarakat yang mengejawantah dalam bentuk tindakan-tindakan politik terbuka di atas, daripada partisipasi tidak langsung yang disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan publik yang ada (misalnya DPR, Orsospol, Ormas, dan lain-lain).

Walaupun tidak diabaikan peran yang dijalankan lembaga-lembaga perwakilan publik, tetapi kemampuan lembaga tersebut menyuarakan kehendak masyarakat masih terlalu kecil bila dibandingkan dengan laju pertumbuhan kehendak yang ada. Sehingga, dalam mendesakkan kepentingan-kepentingannya,

masyarakat akhirnya lebih banyak menggunakan jalur langsung, yaitu dengan melakukan tindakan-tindakan politik terbuka.

Dalam perkembangan selanjutnya, daya kritis masyarakat tersebut ternyata telah mengalami radikalisasi, di mana gejala ini bisa dilihat dari semakin berkembangnya sikap non-konformis dan resisten warga masyarakat dalam berinteraksi dengan sesama warga masyarakat lainnya. Semakin membudayanya sikap untuk memunculkan kelompok dan organisasi-organisasi tandingan sebagai akibat dari konflik-konflik antara anggota masyarakat yang tak terselesaikan (tidak dicapai konsensus)

Berdasarkan gambaran yang telah dikemukakan, kiranya dapat dideteksi bahwa corak demokratisasi di Indonesia memiliki dua karakteristik utama. *Pertama*, gerak demokratisasi berjalan lebih melalui jalur partisipasi langsung seperti demonstrasi, pengajuan petisi, aksi-aksi protes, dan tindak kekerasan politik. Dan *kedua*, gerak demokratisasi cenderung mengalami radikalisasi sehubungan dengan semakin berkembangnya sikap non-konformis dan resisten masyarakat dalam berinteraksi. Sikap ini ditampakkan dalam bentuk tidak terselesaikannya konflik-konflik yang timbul di antara mereka.

Secara teoretis, perubahan politik yang terjadi melalui jalur partisipasi politik langsung masyarakat, akan melahirkan kondisi politik yang kurang tertib daripada jalur partisipasi tak langsung (penjelasan teoretis tentang ini, lihat Samuel P. Huntington: *Political Order in Changing Societies*, 1968). Karena itu dengan gerak-langkah demokratisasi di negara kita yang cenderung lebih berjalan melalui jalur partisipasi politik langsung masyarakat seperti yang dikemukakan di atas, akan hadir kondisi politik yang kurang tertib di masa depan. Sedangkan

dinamika interaksi masyarakat dalam berdemokrasi yang cenderung mengalami radikalisasi (bersifat non-konformis dan resisten), akan memperkuat ketaktertiban politik yang menggejala itu.

Sebagaimana diketahui, masyarakat terdiri dari banyak individu dan kelompok yang antara satu dengan lainnya memiliki gagasan, kehendak, maupun kepentingan yang berbeda-beda. Kalau setiap perbedaan ini harus diselesaikan dengan tindakan politik terbuka (tidak disederhanakan melalui sistem perwakilan), tentu saja yang akan terjadi adalah kekacauan.

Sementara itu masyarakat atau negara pada hakikatnya berdiri sebagai hasil dari konsensus-konsensus antar berbagai orang yang hidup bersama dan mendiami suatu wilayah tertentu. Apabila orang-orang yang hidup bersama dan mendiami wilayah tertentu ini tidak lagi bisa berkompromi (non-konformis) dan malah cenderung ingin membelot (resisten) apabila berbeda pendapat atau kehendak dengan pihak lain (baik dengan negara maupun dengan sesama anggota masyarakat), maka dapat diproyeksi eksistensi masyarakat atau negara ini akan menghadapi ancaman yang serius.

Barangkali, apa yang dikemukakan tersebut masih berupa kecenderungan awal dalam kehidupan politik di Indonesia. Akan tetapi kalau tidak segera diatasi dan diarahkan kembali, sangat mungkin ketaktertiban politik akan menggejala di masa depan. Untuk itu, sebagai upaya preventif guna mencegah agar hal-hal yang jelas tidak diinginkan itu menjadi kenyataan, maka perlu diadakan pembaruan dalam mengelola gerak demokratisasi tersebut.

Adapun pembaruan-pembaruan yang perlu dilakukan antara lain, menghidupkan dan mengefektifkan jalur partisipasi politik tidak langsung. Tujuan

dihidupkannya jalur ini adalah untuk mengurangi bentuk-bentuk partisipasi politik langsung dan secara bertahap mengalihkannya menjadi partisipasi tidak langsung yang lebih dapat dijamin keteraturan, ketertiban serta kondusivitasnya terhadap stabilitas politik.

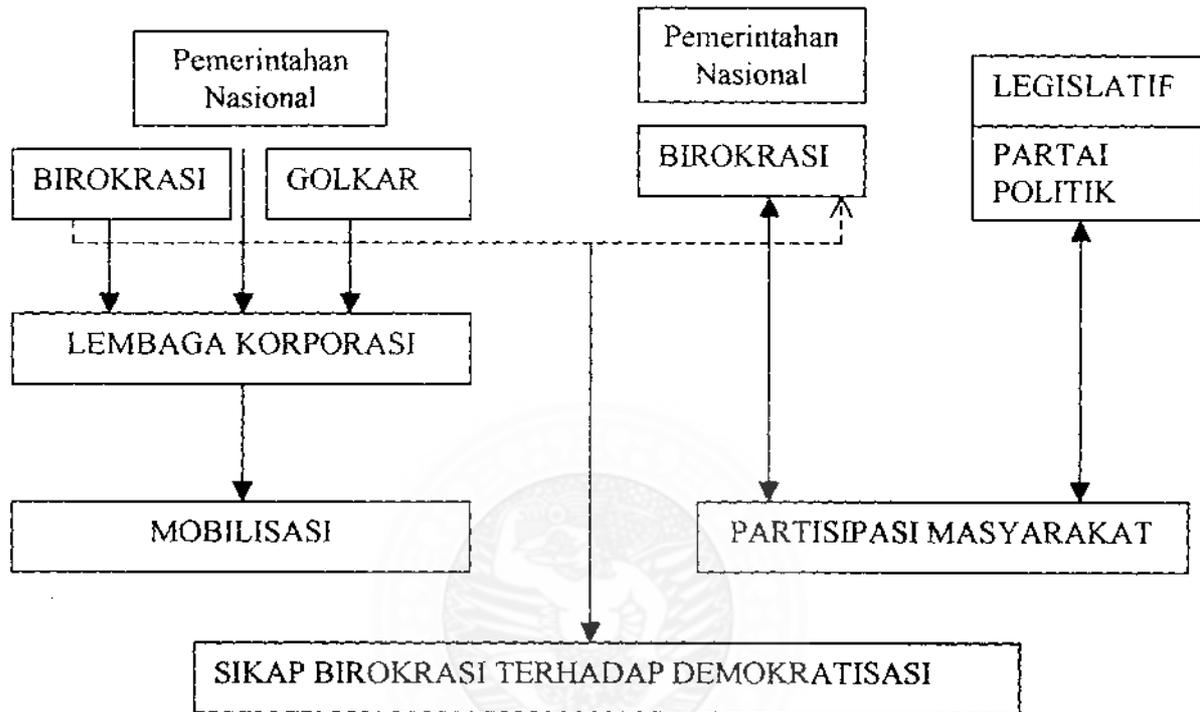
Tentu saja, dihidupkannya jalur partisipasi tidak langsung ini membutuhkan prasyarat berupa untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas lembaga-lembaga perwakilan publik yang ada, terutama partai-partai politik dan lembaga perwakilan rakyat (MPR/DPR, DPRD).



### BAB III

## KERANGKA KONSEPTUAL

#### A. Alur Pikir



## B. Memahami Tindakan Manusia

Secara teoritik, kecenderungan untuk menekankan pada satu dimensi dalam melihat gejala-gejala sosial berakar dari persoalan : apa yang paling menentukan suatu tindakan sosial terjadi dalam masyarakat. Apakah kesadaran individu atau masyarakat yang lebih menentukan tindakan sosial ataukah struktur sosial dengan seperangkat institusinya yang mempengaruhi individu dan masyarakat dalam melakukan tindakan sosial.

Persoalan-persoalan inilah yang "menghantui" perkembangan teori-teori sosial modern dan kontemporer. Dalam perkembangan teori-teori sosial modern, pola kecenderungan untuk menekankan salah satu kutub secara ekstrem telah dimulai dari sosiologi Comte. Comte menekankan tingkat budaya dalam kenyataan sosial, khususnya tahap-tahap perkembangan intelektual. Kecenderungan ekstrem pada salah satu kutub ini sesungguhnya disadari oleh Marx dengan memperkenalkan pendekatan dialektika materialisme-historis dalam fenomena sosial. Menurut Marx "Men make their own history, but they do not make it just as they please".

Namun demikian, karena Marx lebih memusatkan perhatiannya pada cara orang menyesuaikan diri dengan lingkungan fisiknya, ia justru terjebak untuk lebih menekankan struktur sosial daripada kesadaran aktor. Kegagalan Marx dalam mempertahankan posisi dialektis suatu fenomena sosial terumuskan dalam ungkapannya sendiri: *"It is not the consciousness of men that determines their existence, but their sosial existence that determines their consciousness"*. Perilaku sosial, dengan demikian, lebih berorientasi kepada lingkungan. Lingkungan ini

tentunya tidak hanya membuat kondisi-kondisi tetapi bagian dari perumus tujuan-tujuan dan norma-norma kelakuan sosial.

Di tempat yang berbeda, kecenderungan untuk menekankan kutub kesadaran individu-individu dirumuskan oleh Weber. Menurutnya, bukanlah struktur-struktur sosial atau peranan-peranan sosial yang pertama-tama menghubungkan orang dan menentukan isi corak kelakuan mereka, melainkan "arti-arti" yang dikenakan orang kepada kelakuan mereka. Bagi Weber, hanya individu-individu yang riil secara objektif, dan masyarakat menunjukkan sekumpulan individu-individu.

Dalam konteks dikotomistis ini, Parsons tampil untuk menyatukan dikotomi ini dengan teori fungsionalisme-struktural. Ia ingin memperlihatkan bagaimana posisi individu-individu dari perannya dalam fungsi-fungsi struktur sosial. Namun demikian, tujuannya untuk menjelaskan "bagaimana keteraturan masyarakat itu dimungkinkan" justru menyeret dia untuk lebih mementingkan sistem struktur sosial daripada individu-individu. Posisi yang sama juga telah dilakukan Herbert Mead lewat teori "Interaksionisme-simbolis". Baginya, struktur sosial memang menyediakan kondisi-kondisi tindakan sosial, tetapi tidak menentukan.

Dalam perkembangan teori-teori ilmu sosial yang paling kontemporer, usaha untuk melihat hubungan masyarakat (individu-individu) dengan struktur sosial secara seimbang juga sedang dilakukan Berger, misalnya, mencoba menghindari kecenderungan yang lebih menekankan salah satu kutub melalui teori "konstruksi sosial". Menurut teori ini, dunia sosial dipahami dalam pola hubungan yang dialektis antara individu dan struktur sosial melalui tiga momentum proses, yakni eksternalisasi, objektivasi, dan internalisasi.

Kita juga melihat usaha yang sedang dirumuskan oleh Anthony Giddens lewat teori "strukturasi". Giddens dalam konteks aktor dan struktur sosial ini menunjukkan titik tolak hubungan tersebut dalam kesadaran subjek yang bersifat intensional. Kesadaran itu baginya bukan sesuatu yang tertutup dan terlepas dari objek-objek yang disadari, tapi kesadaran selalu mengarah dan melibatkan objek. Demikian pula tindakan sosial (agency) selalu mengandalkan keterlibatan struktur sosial. Tindakan sosial tidak pernah terlepas dari struktur sosial, struktur dalam konteks tindakan sosial, dengan demikian, berperan sebagai sarana (medium) dan sumber-daya (resources) bagi tindakan sosial, yang kemudian membentuk sistem dan institusi sosial. Bentuk pelibatan tindakan sosial dengan struktur ini ditunjukkan Giddens dalam apa yang disebutnya sebagai "recurrent sosial practices". Proses strukturasi ini terjadi pada tingkat kesadaran praktis (*practical consciousness*). Dan pada level kesadaran ini pula struktur dibangun dan dilanggengkan dalam rutinisasi dan direproduksi. Ini bisa berlangsung karena pada tindakan sosial yang berulang-ulang berakar suatu rasa aman ontologis (*ontological anxiety*). Proses strukturasi ini mencapai titik baliknya pada kesadaran diskursif (*discursive consciousness*). Dalam kesadaran yang terakhir inilah terbentuk daya reflexivity dalam diri pelaku (agency) untuk mengambil jarak dan mensiasati secara kritis suatu gejala. Perubahan sosial dalam konteks ini terjadi lewat aplikasi reflexivity. Berikut lebih jauh dijelaskan teori strukturasi Giddens

### C. Teori Strukturasi

Seperti para teoritis lain, Giddens juga mulai dari telaah kritis terhadap mazhab pemikiran sosial lain yang ada. Dalam telaah kritis tersebut, Giddens menaruh perhatian khusus pada soal dualisme yang menggejala dalam ilmu ilmu sosial. Dualisme itu berupa ketegangan antara subyektifisme dan obyektifisme, volunterisme dan determinisme. Yang pertama adalah tendensi cara pandang yang memprioritaskan tindakan/ pengalaman individu diatas gejala keseluruhan. Yang kedua merupakan kecenderungan sebaliknya.

Menurut Giddens, akar dualisme tersebut terletak pada kesesatan melihat obyek kajian ilmu ilmu sosial. Obyek utama ilmu sosial bukanlah peran peran sosial seperti dalam fungsionalisme Parsons, bukan kode tersembunyi seperti dalam strukturalisme Levi-Straus, bukan juga keunikan situasional seperti dalam interaksionisme Goffman. Bukan keseluruhan, bukan bagian, bukan struktur dan bukan pelaku perorangan, melainkan titik temu keduanya, yaitu "praktek sosial yang berulang serta terpola dalam lintas ruang dan waktu".

Setidaknya ada dua tema sentral yang menjadi poros gagasan Giddens, yakni hubungan pelaku-struktur dan sentralitas waktu dan ruang. Pertama, hubungan pelaku (agency) dan struktur (struktur). Bahwa pelaku berbeda dengan struktur adalah tentu saja. Tapi perbedaan itu berupa dualisme atautkah dualitas? Giddens melihat bahwa ilmu sosial dijajah oleh dualisme pelaku vs struktur. Ia memproklamirkan hubungan keduanya sebagai hubungan dualitas: "tindakan dan struktur saling mengandaikan". Apa yang disebut "pelaku" menunjuk pada orang kongkret dalam "arus kontinu tindakan dan peristiwa di dunia". 'Struktur' bukanlah nama bagi totalitas, bukan kode tersembunyi seperti dalam

strukturalisme, bukan pula kerangka keterkaitan bagian bagian dari suatu totalitas. Struktur ialah “aturan dan sumber daya yang terbentuk dari dan membentuk keterulangan praktik sosial”. Struktur analog dengan langue (mengatasi waktu – ruang), sedang praktek sosial analog dengan parole (dalam waktu – ruang). Berdasar prinsip dualitas struktur pelaku ini, Giddens menggagas suatu teori baru : Teori Strukturasi.

Kedua, sentralitas waktu (time) dan ruang (space). Sebagai poros teori strukturasi, sentralitas waktu-ruang juga menjadi kritik pada dualisme static – dinamik, sinkron-diakroni. ‘Waktu’ dan ‘ruang’ biasanya dipahami, sebagai arena (panggung) tindakan : ke mana kita masuk, darimana kita keluar. Menurut Giddens, ruang waktu bukanlah arena tindakan, melainkan unsur konstitutif dari tindakan dan pengorganisasian masyarakat. Pokok ini pula yang membuat Giddens menamakan teorinya sebagai “struktur-asi”, sebagaimana setiap akhiran “sasi” menunjuk proses.

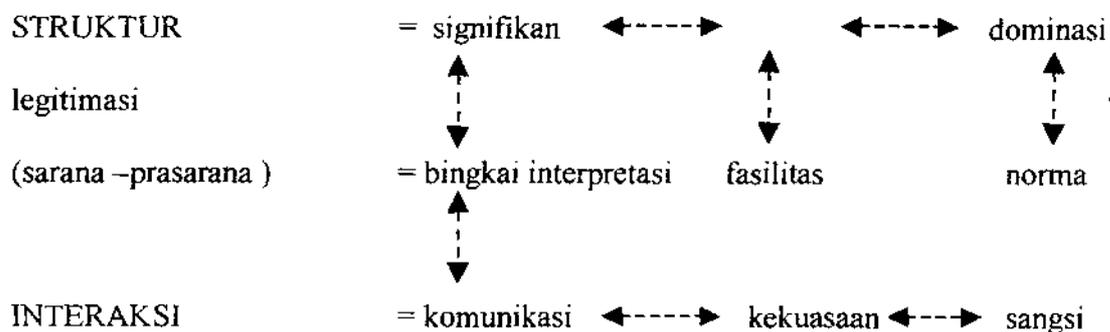
Seperti yang sudah disebutkan diatas hubungan antara “pelaku” (tindakan) dan “struktur” berupa relasi dualitas bukan dualisme . Dualitas ini terjadi “praktek sosial yang berulang dan terpola dalam lintas ruang dan waktu. Dualitas terletak dalam fakta bahwa skemata mirip “aturan” yang menjadi prinsip bagi praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil ( outcome ) keterulangan tindakan kita dan sekaligus skemata yang mirip “aturan” itu menjadi sarana (medium) bagi berlangsungnya praktek sosial kita. Giddens menyebut skemata itu “struktur”. Lain dengan pengertian Durkheimian tentang struktur yang lebih bersifat mengekang (constraining), struktur dalam gagasan Giddens juga bersifat

memberdayakan (*enabling*). Maksudnya, memungkinkan berlangsungnya praktek sosial. Itulah mengapa Giddens menyebutnya sebagai “sarana”.

Meskipun bersifat obyektif, obyektifitas struktur sosial lain dengan arti struktur dalam fungsionalisme ataupun strukturalisme (struktur berposisi dan mengekang pelaku). Bagi Giddens obyektifitas struktur tidak bersifat eksternal melainkan tak terpisah dari tindakan dan praktik sosial yang kita lakukan. Struktur bukanlah benda melainkan skemata yang hanya tampil dalam praktik - praktik Sosial.

Dari berbagai prinsip struktural, Giddens melihat 3 gugus besar struktur. Pertama struktur signifikasi (*signification*) menyangkut skemata simbolik, penyebutan dan wacana. Kedua, struktur ‘dominasi’ (*domination*) yang mencakup skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang/hal (ekonomi). Ketiga, struktur ‘legitimasi’ (*legitimation*) menyangkut skemata peraturan normatif yang terungkap praktik sosial pada gugus struktur.

Prinsip ‘signifikasi’ pada gilirannya juga mencakup skemata ‘dominasi’ dan ‘legitimasi’, karena skemata signifikasi ‘orang yang mengajar disebut guru’ pada gilirannya menyangkut skemata dominasi ‘kekuasaan guru atas murid dan juga skemata legitimasi ‘pengadaan ujian’. Hal yang sama juga berlaku bagi struktur ‘dominasi’ dan ‘legitimasi’. Ringkasan berikut mungkin berguna :



Dalam skema diatas, dualitas struktur dan pelaku berlangsung sebagai berikut. Ambillah konsepsi struktur sebagai 'sarana' (medium) praktik sosial. Tindakan dan praktik sosial 'berkomunikasi' selalu mengandaikan struktur 'signifikasi' tertentu, misalnya tata-bahasa. 'Penguasaan' atas barang (ekonomi) dan orang (politik) melibatkan skemata 'dominasi', sebagaimana penerapan 'sangsi' mengandaikan skemata legitimasi.

Reproduksi sosial berlangsung lewat dualitas 'struktur' dan 'praktek' sosial tersebut. Soalnya ialah apakah kita para pelaku tahu akan hal itu, atautkah kita hanya seperti wayang ditangan (para) dalang dalam (berbagai) lakon yang telah ditentukan, seperti status pelaku dalam fungsionalisme Parsons atau Marxisme Althus ? Jawaban Giddens lugas : kita tahu . Akan tetapi 'tahu' tidak harus diartikan sebagai 'sadar' apalagi sebagai kapasitas menjelaskan semua proses secara eksplisit. Giddens membedakan 3 dimensi internal pelaku : motivasi tidak sadar (unconscious motives), kesadaran praktis (practical conciousness) dan kesadaran diskursif (discursive conciousness).

"Motivasi tak sadar " menyangkut keinginan/kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tetapi bukanlah tindakan itu sendiri. "Kesadaran praktis" menunjuk pada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai. Dalam fenomenologi, inilah level yang berisi gugus pengetahuan yang sudah diandaikan (taken for granted). Gugus pengetahuan yang sudah diandaikan ini merupakan sumber "rasa-aman ontologis" (ontological security). Melalui level ini kita tahu bagaimana melangsungkan hidup keseharian tanpa mempertanyakan terus

menerus apa yang terjadi atau harus dilakukan. Rutinisasi hidup personal dan sosial terjadi melalui gugus kesadaran praktis ini.

“Kesadaran praktis” merupakan kunci untuk memahami strukturasi. Reproduksi sosial berlangsung lewat keterulangan praktik sosial yang jarang dipertanyakan lagi. Hal ini tidak berarti tidak perubahan. Menurut Giddens perubahan selalu terlibat dalam proses strukturasi, betapapun kecilnya perubahan itu. “Batas antara kesadaran praktis dan kesadaran diskursif sangatlah lentur dan tipis, tidak seperti antara kesadaran diskursif dan motivasi tak sadar. Dengan meminjam gagasan Gofman, Giddens mengajukan argumen bahwa sebagai “pelaku”, kita punya kapasitas memonitor diri secara refleksif (strategic monitoring of conduct). Perubahan terjadi ketika kapasitas ini menggejala secara luas sehingga berlangsung de-rutinisasi. De-rutinisasi menyangkut proses dimana skemata yang selama ini menjadi “aturan” (rules) dan sumber daya (resources) tidak lagi memadai sebagai prinsip.

#### **D. Teori Pilihan Rasional**

Karena perspektif developmentalisme dan ketergantungan yang bersifat deterministic mengabaikan individu sebagai aktor, maka muncullah perspektif baru yang berangkat dari pandangan ekonomi liberal klasik yang justru memandang manusia mampu berpikir dan bertindak rasional. Perspektif ini pertama kali diungkapkan oleh Harsanyi pada tahun 1969. Asumsi yang mendasari teori pilihan rasional ialah para aktor berupaya mencapai tujuan. Tujuan ini mencerminkan kepentingan pribadi sang aktor; perilaku timbul dari pilihan yang sadar; individu merupakan aktor utama dalam masyarakat; para

aktor memiliki tata preferensi yang konsisten dan stabil; para aktor akan memilih alternatif pilihan yang memiliki kegunaan maksimal dan para aktor memiliki informasi yang luas baik mengenai alternatif pilihan yang tersedia maupun konsekwensinya.

Teori pilihan rasional ini mengabaikan keterbatasan yang inheren dalam diri sang aktor. Karena itulah muncul modifikasi atas tiga asumsi yang terakhir yang dilabel dengan rasionalitas terikat (*bounded rationality*). Modifikasi atas ketiga asumsi itu dirumuskan sebagai berikut :

Pertama, aktor memiliki keterbatasan kemampuan menghitung karena itu perilaku rasional bersifat adaptif di dalam kendala yang dikenakan oleh situasi eksternal dan oleh kemampuan aktor sendiri. Kedua, aktor mencari alternatif, konsekwensi dan informasi secara selektif dan tidak lengkap. Ketiga, keputusan dicapai ketika suatu alternatif yang memuaskan ditemukan, sedangkan alternatif ini tidak selalu berupa yang paling optimal, melainkan yang hanya memenuhi kepuasan minimum saja (*satisficing*). Keempat, memprediksi perilaku memerlukan pengetahuan ekstra yang luas, khususnya tujuan aktor dan orientasi konseptual terhadap dunia sekitar. Dan kelima, titik berat pada proses pembuatan keputusan sebagai unit analisis (seperti orang, perusahaan, pemerintah) berarti proses pembuatan keputusan itu sendirilah, bukan hasil dari proses itu, yang menjadi ciri utama rasionalitas terikat.

Tiga kategori kritik dapat diajukan terhadap pilihan rasional ini. Pertama, pilihan rasional dinilai teori budaya mengabaikan kendala atas pilihan bebas yang dikenakan oleh budaya, seperti tradisi, kebiasaan dan norma yang dikenakan secara sosial. Pilihan rasional ini secara cultural dianggap hanya berlaku untuk

masyarakat Barat yang individualis. Kedua, proses pembuatan keputusan yang melibatkan manusia tidak memaksimalkan perolehan melainkan mencapai kepuasan minimum (*bounded rationality*). Dan ketiga, pilihan rasional diniulai gagal menjelaskan altruisme dan perilaku kolektif. Kedua hal ini bertolak belakang dengan keyakinan pilihan rasional akan watak manusia yang mementingkan diri sendiri.

Kritik orang dalam terhadap teori pilihan rasional lebih bersifat penyempurnaan. Deskripsi tentang pilihan rasional diatas dianggap tidak lengkap, karena a) tidak menjabarkan sifat kepentingan yang dikejar (berupa preferensi atau kemanfaatan, kepentingan sempit atukah termasuk didalam kepentingan orang lain, bersifat materialistis universal atukah terikat dengan budaya tertentu). b) tidak merumuskan aturan keputusan yang digunakan sang aktor ; c) tidak mendeskripsikan peringkat detail yang diperlukan dalam menggambarkan konteks sosial pilihan.

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, teori aktor rasional – yang dilukiskan sebagai rasionalitas ekonomi yang sempit (*broadened practical rationality*). Rasional yang terakhir ditandai oleh tiga karakteristik, yaitu memiliki a) seperangkat tujuan yang menjadi arah tindakannya; b) seperangkat keyakinan akan lingkungan alam dan sosial tempat dia hidup, dan c) seperangkat norma yang memainkan peranan dalam mempertimbangkan tindakan.

Para penganut teori pilihan rasional mencoba meramalkan tindakan manusia berdasarkan sebuah asumsi sederhana, yaitu bahwa setiap orang akan berusaha sekeras-kerasnya untuk mencapai kepentingan pribadi atau *self-interest*.

## E. Tindakan Sosial

Menurut Weber, tidak semua tindakan sosial dapat difahami dengan mudah, karena sangat tergantung pada rasionalitasnya. Semakin rasional tindakan sosial itu semakin mudah dipahami. Berdasarkan rasionalitasnya, weber (dalam George Ritzer,1980) membedakan 4 jenis tindakan manusia, yaitu ;

1. *Zwerk Rational* , yaitu aktor tidak hanya sekedar menilai cara yang terbaik untuk mencapai tujuannya, tapi juga menentukan dari tujuan itu sendiri. Dengan kata lain tindakan ini berorientasi pada perhitungan yang tepat dan pengambilan sarana-sarana yang paling efektif untuk tujuan tujuan yang dipilih dan dipertimbangkan dengan jelas . Bila aktor berkelakuan dengan cara yang paling rasional maka mudah memahami tindakannya.
2. *Werkrational action*, dalam tindakan tipe ini aktor tidak dapat menilai apakah cara-cara yang dipilihnya itu merupakan yang paling tepat ataukah lebih tepat untuk mencapai tujuan lain. Dalam tindakan ini memang antara cara-cara mencapainya cenderung menjadi sukar untuk dibedakan .
3. *Affectual action*, tindakan yang dibuat buat. Dipengaruhi oleh perasaan emosi dan kepura-puraan si aktor. Tindakan ini sukar dipahami dan tidak rasional .
4. *Traditional action*, tindakan yang didasarkan atas kebiasaan kebiasaan- dalam mengerjakan sesuatu dimasa lalu .

## **BAB IV**

### **METODOLOGI**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini berupaya untuk mendiskripsikan dan memahami fenomena hubungan birokrasi dan Politik ini melalui pendekatan kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang lebih menekankan pada aspek proses dan makna tindakan yang dilihat secara menyeluruh (holistik) dimana suasana, tempat dan waktu yang berkaitan dengan tindakan itu menjadi faktor penting yang dipertimbangkan. Atau dengan kata lain penelitian kualitatif akan memfokuskan kajiannya terhadap fenomena secara holistik dan tidak mereduksi fenomena tersebut kedalam variabel-variabel yang kemudian dicarikan hubungannya secara partial akan tetapi fenomena tersebut dilihat sebagai bagian dari suatu keseluruhan.

Penggunaan metode ini didasari beberapa pertimbangan. Pertama, sumber data dalam penelitian ini berlatar alami (natural) pada konteks dari suatu bentuk. Artinya yang diteliti adalah fenomena yang alami atau apa adanya dengan mempertimbangkan konteks dimana fenomena tersebut berada. Kedua, penelitian ini lebih mengutamakan proses dan makna daripada analisis data suatu aktifitas. Ketiga, dalam proses suatu penelitian peneliti merupakan suatu instrumen kunci dalam pengambilan data sehingga peneliti dapat menyesuaikan diri dengan kenyataan kenyataan yang ada dilapangan dan dapat menghadapi hal hal yang dapat mengganggu bahkan menghancurkan maksud dan tujuan penelitian.

## B. Lokasi Penelitian dan Informan

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sumenep. Sumenep dipilih sebagai lokasi penelitian tentang birokrasi dan politik ini ada beberapa alasan, antara lain adalah keberadaan fenomena penelitian yang memang ada di Sumenep yakni keterlibatan birokrat dalam kegiatan politik praktis sampai pada Pemilu 1997 dan kecilnya keterlibatan birokrat pada Pemilu 1999. Secara praktis penelitian yang dilakukan di Sumenep akan lebih memudahkan pelaksanaan penelitian karena domisili peneliti yang memang di Sumenep. Peneliti berada di Sumenep sejak tahun 1989 dan menjadi salah satu PNS di Sumenep. Jadi tiga kali pelaksanaan Pemilu peneliti pernah mengalami secara langsung yakni Pemilu 1992, Pemilu 1997 dan Pemilu 1999. Dengan keberadaan peneliti di Sumenep dan mengalami tiga kali Pemilu di Sumenep akan memudahkan peneliti untuk melakukan pemetaan terhadap birokrat yang terlibat langsung dalam Pemilu.

Subyek penelitian ini adalah individu-individu birokrat yang secara formal terlibat dalam kepengurusan partai yakni Golongan Karya, karena hanya di Golongan Karya para individu birokrat tersebut terlibat (dilibatkan atau melibatkan diri) dalam suatu kepengurusan partai.

Setelah melakukan pemetaan awal maka diperoleh gambaran tentang beberapa individu yang akan menjadi subyek penelitian yakni antara lain :

1. Aparat Birokrasi yang aktif (menjadi pengurus Partai) dalam Pemilu 1997 dan tidak aktif dalam Pemilu 1999.
2. Aparat birokrasi yang aktif dalam Pemilu 1999

### C. Kualifikasi Bahan Empirik yang Dibutuhkan

Pada intinya ada dua jenis bahan empirik yang diperlukan. Pertama, bahan deskriptif, yakni rincian pengalaman atau kejadian yang diangkat sebagaimana apa adanya, tanpa pretensi evaluatif. Rincian pengalaman ini antara lain mengungkap bagaimana, dimana, kapan dan apa yang telah dilakukan dalam keterlibatannya di kepartaian. Reaksi, sikap dan perilaku birokrat dalam menghadapi demokratisasi merupakan bahan deskriptif yang akan dipaparkan. Kedua, bahan reflektif yang diperoleh dari pemahaman subyek penelitian terhadap keterlibatan birokrasi dalam politik dan proses demokratisasi. Masuk dalam kategori ini adalah pertanyaan mengapa mereka berperilaku, bersikap dan bereaksi seperti data yang di dapat di bahan deskriptif.

Dari pengalaman individu tersebut, penulis akan berusaha mencari bahan-bahan mikro subyektif, berupa proposisi perilaku sejumlah aktor dalam membangun pemahaman terhadap realitas sosial. Dari konstruksi sosial mereka lalu digunakan untuk memahami sifat-sifat komunitas yang melingkupinya.

Dari data individual tersebut peneliti kemudian memperoleh unsur unsur kehidupan sosial, karena seperti yang diasumsikan individu memiliki kesadaran intensional yang selalu mengandaikan kenyataan orang orang lain. Dari pengalaman-pengalaman individu tersebut, diperantarai oleh cara cara berpikir berpikir dan merasa, lalu diteruskan melalui hubungan hubungan sosial sehingga menjadi realitas subyektif. Dengan kata lain, dari bahan empirik atau data mikro subyektif, kemudian diketahui proses aktor dalam mempengaruhi realitas obyektif (obyektivasi) berdasarkan realitas subyektif yang dimiliki. Sebagai aktor, subyek penelitian bukan sekedar berpikir bagaimana menyesuaikan diri dengan sistem

yang dikembangkan oleh pemerintah dan mereproduksi situasi yang dihadapi namun juga memproduksi realitasnya sendiri.

#### **D. Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan “data pengalaman individu” sebagai data yang diolah dan dikaji dalam penelitian. *Individual's life history* yang dimaksud disini adalah keterangan mengenai apa yang dialami oleh individu-individu tertentu sebagai warga suatu masyarakat yang sedang menjadi obyek penelitian (Koentjaraningrat, 1981 : 197). Dengan teknik koleksi data ini peneliti dapat memperoleh suatu pandangan dari dalam, melalui reaksi, tanggapan, interpretasi dan penglihatan para warga terhadap dan mengenai masyarakat yang bersangkutan. Dengan metode ini peneliti juga dapat memperdalam pengertian secara kualitatif terhadap data yang ada pada obyek penelitian.

Memang pada dasarnya data tentang pengalaman individu itu sangat bersifat subyektif, yang mungkin tidak sesuai dengan realita masyarakat obyek penelitian. Tetapi penelitian ini memang tidak akan berusaha untuk melihat realita obyek penelitian. Peneliti hanya akan mendata beberapa pengertian, interpretasi dan tanggapan birokrat.

Menurut Koentjaraningrat (1981 :208) fungsi dari metode ini antara lain :

1. Data pengalaman individu penting bagi si peneliti, untuk memperoleh pandangan dari dalam mengenai gejala sosial masyarakat melalui pandangan dari para warga sebagai partisipan dari masyarakat yang bersangkutan.

2. Data pengalaman individu penting bagi si peneliti untuk mencapai pengertian mengenai masalah individu yang berkelakuan lain dari biasa.
3. Data individu penting bagi peneliti untuk memperoleh pengalaman mendalam tentang hal hal psikologis yang tidak mudah dapat diobservasi dari luar.

Pengumpulan bahan pengalaman individu penulis lakukan dengan cara dialog ataupun wawancara mendalam (*in-depth interview*) tentang riwayat hidup sehari hari (*life histories*) maupun pengalaman sehari hari (*everyday-life*) sehingga diperoleh diskripsi pengalaman sejumlah aktor.

Dialog atau wawancara tersebut tidak hanya dilakukan dengan cara mencatat hasil wawancara, namun juga menggunakan alat rekam (*tape recorder*) . Hasil rekaman suara tersebut selanjutnya dilakukan transkripsi untuk pemeriksaan hasil dialog, mengamati kata kata ataupun idiom idiom yang dipakai oleh subyek penelitian.

#### **E. Bias Peneliti.**

Peneliti adalah seorang pegawai negeri dan termasuk birokrat yang terlibat dalam sepak terjang kepartaian pada khususnya pada hari hari pelaksanaan Pemilu. Posisi peneliti seperti ini tentu mempunyai kelebihan dan kekurangan. Salah satu kelebihanannya adalah peneliti banyak tahu akan sepak terjang dari teman teman birokrat yang terlibat dalam kegiatan politik, yang hal ini akan memudahkan proses penggalian data dari mereka, karena diskusi akan berlangsung sebagaimana orang menceritakan nostalgia bersama ketika sama-sama aktif di partai politik.

Di lain pihak posisi peneliti tersebut mungkin akan membawa bias tersendiri tatkala peneliti melakukan koleksi data, editing data, klasifikasi data ataupun analisisnya karena peneliti larut dalam nostalgia. Namun posisi tersebut justru membuat peneliti untuk terus melakukan kehati-hatian dalam melaksanakan penelitian. Sebagaimana Denzin dan Lincoln, ada dua hal yang mengharuskan peneliti bersikap hati-hati, yaitu :

1. Peneliti bisa kehilangan sensitifitas terhadap aktifitas sehari-hari, karena berbagai aktifitas itu sudah dapat ditebak sebelumnya, sehingga tidak menarik atau bosan sehingga mengakibatkan kemampuan melihat, mencatat dan merekam detail fenomena yang ada menjadi tumpul.
2. Peneliti kehilangan obyektifitas terhadap setting, karena terikat dengan kelompoknya, yang bisa berakibat netralitas sebagai kolektor bahan empirik tidak terpenuhi.

Sikap tersebut sangat penting agar peneliti tidak kehilangan sensitifitas terhadap fenomena yang terjadi atau menganggap fenomena yang muncul sebagai hal yang wajar, tidak terlalu menarik. Kemampuan untuk melihat, mencatat dan merekam fenomena yang ada tetap peneliti pertahankan sehingga netralitas sebagai kolektor bahan empirik terpenuhi.

Bias yang lain terjadi tatkala peneliti dianggap sebagai “orang dalam birokrasi” yang berusaha untuk melihat kekurangan dan kelebihan teman-teman sendiri di birokrasi terkait erat dengan perilaku politik mereka ketika aktif di birokrasi dan aktif di kegiatan kepartaian.

## F. Teknik Analisis Bahan Empirik

Analisa bahan empirik dilakukan sejak dilakukan penelitian lapangan yakni dengan melakukan pemetaan awal dengan mengumpulkan bahan empirik dalam bentuk ungkapan, pengalaman sehari-hari untuk memperoleh beberapa kategori dan tipe reaksi subyek penelitian terhadap demokratisasi.

Pemetaan awal ini berhasil peneliti lakukan karena peneliti mendapatkan *key informan* yang sangat faham terhadap sepak terjang birokrat dalam pentas politik di Sumenep. Dari langkah ini peneliti mendapatkan informasi yang bermanfaat untuk menggambarkan sejumlah varian reaksi birokrat terhadap proses demokratisasi.

Dalam khazanah etnografi, teknik analisa yang digunakan secara berturut adalah analisa domain, taksonomi, komponensial dan akhirnya menemukan tema budayanya. Analisis domain dilakukan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup di suatu fokus/pokok permasalahan yang diteliti. Hasil analisis ini berupa pengetahuan di tingkat permukaan tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual tertentu. Hubungan antar kategori tersebut adalah hubungan semantis yang bersifat simbolis (Faisal, 1990 : 91-92).

Analisis domain yang merupakan produk kegiatan penjelajahan ini dilanjutkan ke analisis taksonomi. Dalam analisis taksonomi ini domain-domain yang dipilih dilacak secara rinci dan mendalam struktur internalnya, sehingga terlihat organisasi atau himpunan elemen yang bersamaan di suatu domain. Setelah itu dilanjutkan dengan analisa komponensial yang tidak hanya

mengorganisasikan kesamaan elemen dalam domain, melainkan mengkontraskan antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui wawancara terseleksi .

Setiap domain-domain yang ada ini akhirnya diperbandingkan dan dihubungkan dengan yang lain, sehingga membentuk proposisi-proposisi atau skema tentang tema budayanya . Namun dalam rangkaian ini, interpretasi tetap diperlukan agar bisa menghasilkan tema tema tersebut berdasarkan konseptualisasi kelompok masyarakat yang menjadi subyek penelitian.



## BAB V

### PEGAWAI NEGERI DAN POLITIK

#### A. Lintasan Sejarah Pegawai Negeri

##### 1. Masa 1945-1959

Memahami keberadaan Pegawai Negeri setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945 sesungguhnya tidak bisa dilepas begitu saja tanpa dikaitkan dengan keberadaan “pegawai negeri” pada masa sebelumnya. Sebab personil pegawai negeri setelah kemerdekaan pada dasarnya adalah mereka mereka yang dulu bekerja sebagai pamong praja, pegawai pemerintahan Hindia Belanda atau pemerintah Jepang.

Tatkala pemerintah Belanda jatuh ke tangan Jepang, maka pegawai pemerintahan Hindia Belanda (pegawai negeri sipil) secara otomatis menjadi pegawai negeri sipil pemerintahan Jepang. Begitu pula ketika Jepang jatuh ke tangan sekutu yang kemudian disusul dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, maka pegawai negeri sipil pemerintahan Jepang itu juga menjadi pegawai negeri sipil pada negara Kesatuan Republik Indonesia. Peralihan status pegawai negeri sipil pemerintahan Jepang menjadi pegawai negeri sipil pada Negara Kesatuan Republik Indonesia ini sesuai dengan pernyataan dan pengumuman pemerintah Republik Indonesia pada waktu itu

Namun dalam kenyataannya pernyataan dan pengumuman pemerintah itu ditanggapi oleh pegawai negeri sipil dengan berbagai macam sikap. Ada yang menyambut dengan spontan dan merebut kekuasaan di kantornya. Ada yang bersikap ragu-ragu karena tidak mengetahui keadaan. Ada yang takut karena

tentara Jepang secara fisik masih berkuasa dengan senjata yang masih lengkap. Bahkan ada pula yang menyatakan bahwa Indoensia tidak mungkin merdeka.

Ketika bulan Oktober 1945 tentara sekutu (Inggris) dengan diboncengi tentara Belanda mendarat di Indonesia dan menduduki beberapa kota besar seperti Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Palembang, Padang, Medan dan sebagainya; dan berusaha untuk mengembalikan kekuasaan Belanda dan mendirikan pemerintahan dalam kota kota yang didukinya itu; keadaan pegawai negeri sipil terpecah menjadi dua. Sebagian pegawai negeri sipil yang berada di wilayah kekuasaan negara Republik Indonesia tetap menjadi pegawai negeri sipil pada Negara kesatuan Republik Indonesia. Tetapi pada daerah daerah pendudukan tentara sekutu, ada yang menjadi pegawai negeri sipil pada Belanda dan ada yang lari untuk tetap menjadi pegawai negeri sipil pada negara kesatuan Republik Indonesia.

Hal yang sama juga terjadi setelah adanya Persetujuan Renville. Sebagian pegawai negeri sipil lari ke wilayah Republik Indoensia, tetapi ada yang tetap tinggal dan ikut bekerja pada Belanda. Tatkala terjadi agresi Belanda II, pegawai pegawai negeri sipil yang tetap setia pada negara Republik Indoensia itu bersama sama dengan Tentara Nasional Indoensia melanjutkan perjuangan untuk menentang kekuasaan Belanda.

Akhir dari perlawanan rakyat terhadap Belanda adalah diadakan diadakan Konperensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Hasil dari Konperensi Meja Bundar adalah terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan UUD RIS dan bentuk negara federal. Waktu pemulihan kedaulatan tanggal 27 Desember

1949, sebagai akibat dari KMB, terdapat tiga macam pegawai negeri sipil yang harus ditampung dan difikirkan penempatannya oleh Republik Indoensia Serikat.

Pertama, pegawai negeri sipil yang berasal dari negara Kesatuan Republik Indoensia . Mereka adalah pegawai negeri sipil yang setia terhadap negara RI dan ikut berjuang bersama sama tentara Nasional Indoensia melawan pendudukan Belanda pada masa revolusi fisik. Meskipun sebagian besar diantara mereka tidak atau kurang mempunyai keahlian tetapi mereka mempunyai semangat dan rasa cinta tanah air yang tinggi.

Kedua, pegawai negeri sipil yang non-cooperatif. Yaitu pegawai negeri sipil yang dahulu tinggal di wilayah pendudukan Belanda tetapi tidak mau bekerjasama dengan Belanda. Mereka memang kurang mencintai tanah air, tetapi mempunyai keahlian di bidangnya masing masing, bahkan banyak yang termasuk dalam golongan pegawai tinggi.

Ketiga, pegawai negeri sipil yang bekerja pada Belanda pada masa pendudukan (Agresi I dan II) tetapi mereka mempunyai keahlian dan pengalaman kerja di bidangnya masing –masing.

Kenyataan ini menyebabkan dilema. Pemerintah RI dihadapkan pada dua pilihan yang cukup sulit : apakah menempatkan pegawai yang telah berjasa pada Republik dengan keahlian dan pengalaman kerja yang relatif kurang, atau menempatkan pegawai yang pernah bekerja pada Belanda—yang oleh masyarakat pada umumnya dianggap sebagai “penghianat” – karena mereka mempunyai keahlian dan pengalaman kerja . Karena tidak ada kebijakan yang seragam pada masing-masing daerah, hal ini menimbulkan berbagai sikap ketidakpuasan.

Ketika pada tanggal 15 Agustus 1950 UUD RIS diganti dengan UUD 1945, Negara RI kembali ke bentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan parlementer. Hampir semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat sementara menjadi anggota suatu partai politik. Untuk memperkuat posisi kekuasaannya partai politik berusaha mencari dukungan massa yang sebesar besarnya, termasuk dukungan pegawai negeri. Usaha partai ini disambut baik oleh pegawai negeri sipil, karena mereka merasa bahwa dengan terlibat dalam partai politik atau melalui partai politik karir mereka akan cepat menanjak.

Dalam kenyataannya, apabila timbul perbedaan atau pertentangan antara kepentingan Negara dan kepentingan golongan, maka pada umumnya Pegawai yang bersangkutan lebih mengutamakan kepentingan golongannya, dan sebagai kelanjutannya maka kepentingan golongan dijadikan dan tujuan Negara dijadikan alatnya. Karenanya bukan saja secara fisik, akan tetapi juga, mental, kesetiaan dan ketaatan Pegawai Negeri itu sendiri tidak dapat diandalkan. Akibatnya, pegawai negeri terpecah pecah dalam garis partainya masing masing.

Partai politik yang berkuasa berusaha untuk menempatkan anggotanya ke dalam jabatan jabatan penting tanpa mengindahkan prinsip prinsip kepegawaian yang baik. Akibat lebih lanjut suasana kerja menjadi tidak harmonis. Antara pegawai negeri sipil yang satu dengan yang lain, karena tidak satu partai – meskipun satu kantor dan satu ruangan—saling curiga mencurigai, saling mencari cari kesalahan kelompok lain dan sulit diajak kerjasama. Maka, timbullah hierarchi disiplin dan loyalitas ganda : di satu pihak tunduk pada atasan di kantor dipihak lain harus pula tunduk pada atasan tidak resmi tetapi sangat menentukan,

yaitu pimpinan partai. Dan umumnya pegawai negeri sipil pada waktu itu lebih loyal pada pimpinan partai.

## 2. Masa 1960-1965

Untuk mengatasi ketidak harmonisan dan permainan politik pada pegawai negeri, setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1959 yang melarang pegawai negeri Golongan F menjadi anggota partai politik. Pada pegawai negeri golongan ini dihadapkan pada dua pilihan, apakah tetap menjadi pegawai negeri dan keluar dari partai politik, atau sebaliknya memilih aktif di partai politik dengan konsekwensi meninggalkan jabatan pegawai negeri sipil.

Sehubungan dengan hak azasi Warga Negara sebagai dimaksud pasal 28 UUD 1945, maka ditegaskan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut, sebagai berikut : "Pada azasnya setiap Warga Negara RI berhak menjadi anggota sesuatu Partai Politik atau penganut sesuatu aliran politik. Akan tetapi sekarang Pejabat Negeri yang berkewajiban menjalankan sesuatu tugas Negara sebaiknya mempunyai kedudukan yang khusus, sehingga di dalam hubungan hak-hak azasi Warga Negara tersebut di atas perlu mendapat perlakuan secara khusus pula".

Sebenarnya tujuan pokok Pemerintah dari Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1959 itu adalah dalam rangka usaha memulihkan keutuhan dan kekompakan segenap Pegawai Negeri sebagai Aparatur Negara untuk menyelenggarakan Pemerintahan dan mengutamakan kepentingan Negara dan kepentingan umum di atas segala-galanya, tetapi perkembangan selanjutnya menunjukkan kenyataan yang berbeda.

Meskipun secara formal Peraturan Pemerintah itu dimaksudkan untuk memulihkan keutuhan dan kekompakan pegawai negeri sipil, namun dalam kenyataannya justru pegawai negeri sipil makin terpecah-pecah, terutama akibat kebijakan politik Nasakom. Masing-masing pegawai negeri terpecah-pecah menjadi tiga kekuatan dasar, yaitu kelompok Nasionalis, Agama dan Komunis. Masing-masing kelompok berusaha untuk mencari pengikut pada massa bawah. Akibatnya perpecahan pada tubuh pegawai negeri ini juga terjadi pada kelompok-kelompok masyarakat. Dan tidak jarang hal ini menimbulkan bentrokan fisik.

Dalam kehidupan pemerintahan, masing-masing kelompok juga berusaha untuk menguasai lembaga-lembaga pemerintahan. Dan biasanya Partai Komunis Indonesia (PKI) yang keluar sebagai pemenang dalam perebutan ini. Suka atau tidak suka hal tersebut sesungguhnya disebabkan oleh beberapa keunggulan yang dimiliki PKI seperti rencana yang terarah dan tersusun rapi, kader yang ulet dan terlatih, mahir dalam melancarkan perang urat syaraf dan sebagainya. Disamping sistem yang memberi kemudahan bagi kemenangan PKI waktu itu. Hal tersebut dibuktikan oleh lahirnya Gerakan 30 September /PKI pada tahun 1965 yang berusaha menggulingkan pemerintah RI berdasarkan Pancasila untuk kemudian digantikan dengan negara komunis.

Kegagalan PKI menunjukkan pemerintah RI yang berdasarkan Pancasila tidak dapat dipatahkan oleh kekuatan Komunisme. Upaya penumpasan terhadap gerakan tersebut disertai dengan tindakan pengamanan termasuk pada pegawai negeri. Melalui penyelidikan dan penelitian mendalam tindakan-tindakan pengamanan oleh jajaran ABRI yang dimotori oleh Jenderal Soeharto ternyata

menunjukkan hasil. Tidak sedikit pegawai negeri yang terlibat dalam G 30 S/PKI, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Untuk itu pemerintah –dengan dimotori ABRI- mengadakan pembersihan dari unsur unsur PKI di berbagai kantor pemerintahan dan berbagai tingkatan kepegawaian. Era inilah yang kemudian hari dianggap sebagai tonggak awal dimulainya Orde Baru.

### 3. Masa 1966-1999

Orde Baru yang hendak menyusun tatanan pemerintahan RI dengan tekad mengamalkan Pancasila secara murni dan konsekwen, berusaha menata kembali fungsi lembaga lembaga negara sesuai dengan UUD 1945. Ini disebabkan oleh adanya penyimpangan penyimpangan kelembagaan yang terjadi pada masa Orde lama. Bahkan penataan ini tidak saja pada lembaga lembaga tinggi negara saja, tetapi juga kepada pelaksanaannya. Untuk itu penataan terhadap pegawai negeri sipil juga tidak luput dari sasaran Orde Baru itu.

Pengalaman Orde Lama yang memberi kesan adanya kekacauan pada kehidupan pegawai negeri akibat keterlibatan mereka pada kehidupan partai politik, agaknya banyak mengilhami pada para perumus kebijakan Orde Baru. Para pengambil kebijakan ini berusaha untuk menghindari praktek praktek kehidupan pegawai negeri yang tidak sehat pada masa Orde Lama, seperti sikap saling curiga mencurigai, saling mencari kesalahan antara kelompok pegawai negeri yang mendukung partai politik tertentu dengan kelompok pegawai negeri yang mendukung partai politik lain, kurangnya disiplin dan loyalitas pada negara dan sebagainya.

Dimasa Orde Lama itu pegawai negeri dan masyarakat pada umumnya terpetak-petak sesuai dengan partai masing masing, dan petakan petakan ini diperkuat dengan perbedaan ideologi masing masing partai. Dalam perkembangan selanjutnya petakan-petakan ini memanifestasi pada perilaku politik mereka, yang akhirnya menimbulkan ketidakteraturan sosial. Masing masing pihak menganggap ideologi dan partainya saja yang benar, sementara ideologi dan parati lain dianggap salah, untuk itu perlu dimusnahkan. Maka pada akhirnya konflikpun berkepanjangan.

Kehidupan politik semacam inilah yang direnungkan para pengambil strategi kebijakan Orde Baru, agar tidak terulang kembali. Sentuhan ideologi dan keterlibatan Pegawai Negeri dalam dunia politik memang membuat kreatif dan dinamis. Namun karena budaya politik mereka masih rendah dan belum adanya aturan main ( rule of the game) yang jelas, maka kreatifitas dan dinamika itu justru mengakibatkan ketidakteraturan sosial.

Sementara itu dari kalangan Partai-Partai Politik timbul tuntutan yang keras agar Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 1959 itu dicabut kembali karena dinilainya tidak memenuhi tuntutan hati nurani rakyat dalam rangka usaha Pengamanan Revolusi 17 Agustus 1945 dan Undang-Undang Dasar 1945. Akhirnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, pada tanggal 11 Pebruari 1970 disahkan dan di undangkan UU Nomor 2 tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dengan alasan bahwa pencabutan Peraturan Presiden itu adalah sesuai dengan hasrat Bangsa Indonesia untuk membina Negara Republik Indonesia yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri kemanusiaan, maka

Negara Republik Indonesia memupuk dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negaranya untuk berserikat untuk berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya.

Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1970 tersebut, maka pada tanggal yang bersamaan (11 Pebruari 1970) telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Peraturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri Dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia, yang intinya menginginkan berlakunya merit system dan meninggalkan spoil system dimana prestasi kerja, mutu kerja, kerajinan, kesehatan, penghargaan dilaksanakan tanpa adanya perbedaan keturunan, kelamin, agama, partai politik, organisasi masa, golongan dan daerah. Peraturan Pemerintah ini mengatur jabatan-jabatan tertentu yang tidak dapat diadakan perangkapan dengan keanggotaan Organisasi Politik.

Adapun tujuan pokok dari Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 ini adalah:

- a. Usaha mengadakan pencegahan bagi Pegawai Negeri dalam melaksanakan tugas jabatannya melakukan kegiatan-kegiatan politik yang tidak sesuai dengan martabat, kedudukan dan kewajibannya.
- b. Usaha memulihkan keutuhan dan kekompakan segenap Pegawai Negeri.

Namun Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 ini belumlah merupakan landasan yang kuat membangun jiwa korps dan kesatuan yang bulat di kalangan pegawai negeri, karena hanya pejabat-pejabat tertentu saja yang dilarang untuk memasuki atau menjadi anggota sesuatu organisasi politik,

padahal mereka hanya merupakan sebagian kecil saja dari jumlah seluruh pegawai negeri. Itulah sebabnya, untuk dapat mewujudkan pegawai yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, dan bertanggung jawab, maka diperlukan sistem pembinaan pegawai yang baik.

Dalam kaitan ini, pembinaan pegawai dapat dibagi dalam 2 (dua) bidang, yaitu pembinaan kedinasan dan pembinaan diluar kedinasan. Pembinaan kedinasan ditujukan untuk menjamin dan mendorong kegairahan bekerja seluruh pegawai untuk mencapai prestasi yang optimal dibidangnya masing-masing. Sedangkan pembinaan diluar kedinasan memiliki tujuan untuk menjamin keutuhan dan kekompakan serta menciptakan dan memelihara jiwa korps dikalangan pegawai. Untuk maksud tersebut, diperlukan suatu wadah yang menghimpun dan membina segenap pegawai

Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Menteri Dalam Negeri, nomor 12 yang dikenal dengan akronim Permen 12, memaksa pegawai negeri untuk tidak banyak pilihan kecuali mendukung Golkar. Kebijakan ini kemudian disusul dengan peraturan pemerintah nomor 6 tahun 1970 yang melarang semua pegawai negeri dan ABRI dalam kegiatan kegiatan paratai politik.

Kebijakan ini disamping untuk mengatasi agar kekacauan pada masa Orde Lama tidak terulang kembali, tampaknya juga dimaksud untuk menjawab isu isu politik yang waktu itu berkembang. Sebab pada saat itu di kalangan aktifis partai politik terus menuntut dengan keras agar peraturan pemerintah nomor 2 tahun 1952 yang melarang pegawai negeri golongan F menjadi anggota partai politik dicabut kembali, supaya partai politik mempunyai kader kader yang dapat

diandalkan di kalangan pegawai negeri karena pegawai negeri dilarang terlibat langsung dalam aktifitas partai politik, persoalan yang kemudian muncul adalah bagaimana menyalurkan kepentingan politik pegawai negeri. Bagaimanapun sebagai kelompok kepentingan pegawai negeri mempunyai kepentingan politis maupun ekonomis yang harus diperjuangkan dalam proses pembuatan keputusan.

Untuk itu, melalui Departemen Dalam Negeri dibentuklah Kokarmendagri (Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri) tahun 1966 sebagai sarana pegawai negeri untuk memajukan kepentingan-kepentingan pamong praja dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dari segi politis dibentuknya Kokarmendagri ini dapat dijadikan suatu wadah untuk membentuk jaringan aktifitas politik pegawai negeri dalam rangka mendukung keberhasilan Golkar dalam pemilu, disamping sebagai sarana sah untuk “melarang” anggota pegawai negeri memberikan fasilitas dan kepemimpinan dalam partai politik. Secara sosiologis, Kokarmendagri diharapkan sebagai sarana untuk mencapai keutuhan dan kekompakan pegawai negeri sipil sehingga tercipta aparat pemerintah yang tangguh dalam menjalankan program-program pembangunan. Melihat dari pertimbangan-pertimbangan dibentuknya Kokarmendagri ini maka dapat dimengerti jika Departemen Dalam Negeri memutuskan keanggotaan Kokarmendagri wajib bagi pegawai negeri.

Melalui Kokarmendagri inilah pegawai negeri kemudian membentuk Golkar (Golongan Karya), sebagai wadah untuk menyalurkan aspirasi atau kepentingan politiknya. Sejarah telah mencatat bahwa pegawai negeri merupakan kelompok utama penyangga berdirinya Golkar. Sebagaimana diketahui bahwa berdirinya Golkar didukung oleh beberapa kelompok sosial atau golongan

fungsional yang sebelumnya tergabung dalam (Sekretariat bersama) Golongan Karya yang pada intinya dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori :

1. Kelompok Karya Pembangunan material yang meliputi pegawai negeri, petani, nelayan, pedagang, buruh, koperasi dan sebagainya.
2. Kelompok karya pembangunan spiritual yang meliputi kelompok cendekia, intelektual ( pemuda, wanita, gur, artis, anggota anggota golongan daerah, generasi 45 dan sebagainya).
3. Kelompok karya agama yang meliputi para ulama, pendeta pendeta Kristen Katolik, pemimpion pemimpin agama Hindu dan Budha.
4. Kelompok Karya ABRI termasuk dari jajaran jajaran a angkatan darat, laut, Udara, Polisi, Organisasi Organisasi Veteran dan Hansip.

Dari golongan-golongan fungsional yang mendukung dan membentuk Golkar diatas, pegawai negeri adalah kelompok pertama penyangga berdirinya Golkar, baik dari segi berfungsinya organisasi maupun basis massanya. Keadaan inilah yang mengantarkan Golkar sebagai pemenang utama pada Pemilu 1971, pemilu pertama dimasa pemerintahan Orde Baru. Bahkan Golkar mampu memperoleh suara mayoritas yaitu 62,8 % atau memperoleh 227 kursi dari 360 kursi di DPR. Rekor kemenangan sebesar ini tidak pernah terjadi sebelumnya. Pada Pemilu 1955 saja, yang dianggap kalangan sebagai satu satunya pemilu yang paling demokratis, perolehan suara relatif menyebar diantara kontestan, terutama empat kontestan yang mendapat suara utama seperti PNI = 57, Masyumi = 57 ; NU = 45 dan PKI = 37 kursi.

Bercermin dari keberhasilan pemilihan umum 1971, keberadaan pegawai negeri yang tergabung dalam Kokarmendagri kemudian dimantapkan. Maka,

ditetapkanlah keputusan Presiden (KEPRES) nomor 82 tahun 1971 tentang Korps Pegawai Negeri Indonesia (KORPRI). Dibentuknya Korpri dimaksudkan sebagai wadah untuk menghimpun dan membina seluruh pegawai RI diluar kedinasan .

Berdirinya Korpri sesungguhnya menjawab berbagai macam alternatif pemikiran tentang keberadaan pegawai negeri pada waktu itu. Sejak Orde Baru lahir, muncul berbagai macam, pemikiran dan diskusi mendalam di kalangan pegawai negeri terutama dikalangan pemimpinnya terutama tentang cara terbaik untuk membangun dan membina pegawai negeri sebagai aparatur negara yang sehat, dinamis dan mengabdikan kepada kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadi atau kelompok. Untuk inilah dibentuk KORPRI sebagai wadah tunggal bagi pegawai RI yang sebelumnya telah tergabung dalam Kokarmendagri dan organisasi sejenis yang didirikan dalam kantor kantor daerah atau kantor kantor kementerian lainnya, dengan keanggotaan yang bersifat stetsel pasif yang terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Pegawai Bank Milik Negara
- c. Pegawai Bank Milik daerah
- d. Pegawai Badan Usaha Milik Negara
- e. Pegawai badan Usaha Milik Daerah
- f. Pejabat dan petugas yang menyelenggarakan pemerintahan di desa
- g. Pejabat dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di dalam maupun di luar negeri.
- h. Anggota dan purnawirawan ABRI yang dikaryakan di instansi pemerintah, baik milik negara, daerah, BUMN maupun BUMD

- i. Pensiunan Pegawai Republik Indonesia yang tidak menyatakan dirinya keluar dari anggota KORPRI.

Mengenai stelsel keanggotaan dianut stelsel pasif, artinya setiap PNS, pegawai perusahaan negara, pegawai bank milik negara, dan pejabat yang menyelenggarakan pemerintahan di desa, dengan sendirinya menjadi anggota KORPRI. Berhubung dengan perkembangan keadaan, maka dalam Munas I KORPRI yang berlangsung di Jakarta pada tanggal 29 Nopember sampai dengan 2 Desember 1978, dan kemudian disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 2 tahun 1979, diadakan beberapa penyempurnaan di bidang keanggotaan KORPRI, yaitu :

- a. Berhubung dengan kenyataan bahwa sampai dengan penghujung tahun 1978 modal PERSERO seluruhnya bersumber dari Pemerintah, maka semua Pegawai PERSERO menjadi anggota KORPRI.
- b. Anggota ABRI yang dikaryakan pada instansi Pemerintah, Bank milik Negara, Bank milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah menjadi anggota KORPRI selama mereka dikaryakan.
- c. Pensiunan Pegawai Republik Indonesia yang menyatakan dirinya tetap/menjadi anggota KORPRI dimungkinkan menjadi anggota KORPRI.

Dengan adanya ketentuan ini maka stelsel keanggotaan KORPRI terdiri dari stelsel pasif dan stelsel aktif. Khusus bagi pensiunan dianut stelsel aktif, yang berarti bahwa pensiunan barulah dapat menjadi anggota KORPRI, apabila mereka meminta menjadi anggota KORPRI.

Menurut UUD 1945, wadah penyaluran hak demokrasi adalah Lembaga Perwakilan yang bertingkat yaitu DPR, DPRD I dan DPRD II. Pegawai sebagai warga negara dapat menyalurkan hak demokrasinya melalui Lembaga Perwakilan tersebut dengan cara memilih wakil-wakil rakyat yang terpercaya dalam Pemilihan Umum untuk duduk dalam Lembaga Perwakilan. Keinginan rakyat yang telah diputuskan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah. Agar keinginan-keinginan rakyat itu dapat terlaksana dengan baik, maka diperlukan adanya aparatur negara yang sempurna. Dan kesempurnaan aparatur negara, pada pokoknya tergantung kepada kesempurnaan pegawai negeri yang tergabung dalam wadah KORPRI.

Menurut UUD 1945, Pemerintah sebagai nahkoda Republik Indonesia dapat saja berganti sekali dalam 5 (lima) tahun. Akan tetapi KORPRI sebagai motor penggerak harus dibina dengan baik secara terus menerus, sehingga penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan masyarakat dapat tetap berjalan dengan baik pada setiap saat. Dalam membina kedudukan KORPRI yang demikian itu, maka diadakan usaha-usaha yang terencana dan terarah, sehingga segenap Pegawai Republik Indonesia benar-benar memiliki kesetiaan dan ketaatan sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta memiliki mental baik, bersatu padu, berwibawa, kuat, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya kepada Bangsa dan Negara.

Dari uraian-uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa dalam pandangan politik, birokrasi dapat memainkan dua fungsi baik yang netral maupun yang

tidak netral. Hal ini sangat tergantung dari penafsiran yang dianut oleh suatu pemerintah.

#### 4. Masa 1999-sekarang (2001)

Berkaitan dengan sorotan tajam terhadap netralitas pegawai negeri dan seiring dengan proses reformasi yang berlangsung, KORPRIpun mulai menata diri untuk menjaga netralitasnya dengan visi baru.

Melalui Munas tahun 1999\_, Korpri melakukan koreksi peran, penataan organisasi dan koreksi program, antara lain :

##### *Penataan Organisasi*

Organisasi KORPRI harus ditata dengan prinsip-prinsip penting sebagai berikut :

- Organisasi KORPRI yang memberikan jaminan hak demokrasi anggota.
- Tanggalkan asas monoloyalitas kepada partai, tapi kembangkan asas monoloyalitas pada rakyat dan negara.
- Jabatan "ex-officio" dalam setiap unit kerja dilaksanakan dengan perhitungan yang seksama dengan tujuan kesejahteraan dan profesionalisme anggota. Apabila perlu ditiadakan.

##### *Visi Organisasi*

Dalam asas organisasi harus nampak ciri bahwa organisasi yang baru selain bercirikan pengabdian, kebersamaan dan gotong royong juga harus profesional. Dalam fungsi organisasi harus tegas dinyatakan bahwa kesejahteraan anggota dan keluarganya adalah fungsi pertama dan upaya yang terus menerus ditingkatkan. Dengan *asas profesionalisme* dan *fungsi kesejahteraan anggota* itu, maka organisasi KORPRI yang baru akan tumbuh sebagai kekuatan sosial masyarakat

yang dapat diandalkan untuk menjalankan peran bagi bangsa tapi mengayomi anggotanya dengan kesejahteraan.

Dalam tujuan organisasi selain menekankan pentingnya kesejahteraan anggota juga sangat penting dimunculkan arah organisasi untuk membangun elite birokrasi profesional dalam bidang tugasnya masing-masing. Dengan asas, fungsi dan tujuan organisasi yang jelas dan terarah maka intervensi kepentingan lain di luar KORPRI dapat diarahkan dan ditangkal.

#### Koreksi Program

##### *Program Jangka Pendek (1999 - 2000)*

Selain konsolidasi organisasi, pada dua tahun pertama organisasi ini diharapkan mampu membangun *citra dan ciri profesional* setiap anggota KORPRI dengan perbaikan visi positif antara lain pembinaan keimanan dan taqwa anggota untuk memunculkan elite birokrasi yang bersih, jujur dan berwibawa. Selain itu mendorong gerakan anti korupsi, ikut terlibat dalam pembangkitan rasa nasionalisme yang semakin terkikis serta keterlibatan dalam pemikiran menyongsong millenium ke tiga secara konstruktif, terutama peran birokrasi dalam mencapai tujuan pembangunan bangsa. Pemanfaatan teknologi jaringan informasi agar menjadi budaya dominan di millenium ke tiga. KORPRI harus menyesuaikan gerak organisasi dengan teknologi informasi ini.

##### *Program Jangka Menengah (1999 - 2003)*

Dalam jangka menengah, organisasi sebesar KORPRI diarahkan agar mampu memberikan makna sosial dan ekonomi yang penting bagi anggotanya. Berbagai program peningkatan kesejahteraan berupa bonus pada akhir tahun

sebesar satu atau dua kali gaji harus ditargetkan. Biaya penambahan gaji ini penting untuk upaya jangka panjang menurunkan korupsi di kalangan pegawai negeri. Biaya ini memang harus dikeluarkan untuk menekan munculnya pemerintahan yang korup. Kewibawaan anggota KORPRI dapat ditingkatkan dengan hak-hak dan potongan istimewa pada perjalanan dinas, hotel-hotel milik BUMN, BUMD. Kartu anggota KORPRI mempunyai akses yang luas untuk memperoleh diskon dengan prosentase yang besar maupun cara pembayaran yang ringan. Kesemuanya ini memang suatu strategi cepat membangun kembali kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap KORPRI. Iuran anggota KORPRI yang disimpan dalam tabungan dapat dimobilisasi dengan cara pemanfaatan untuk patungan dengan mitra usaha dengan prospek baik tanpa ada keterikatan dengan pelaksanaan tugas kerja. Mobilisasi dana tabungan KORPRI sifatnya bisnis profesional.

Setiap anggota KORPRI juga harus siap dan mempunyai program terarah dalam menghadapi proses swastanisasi badan-badan pemerintah. Di masa depan swastanisasi pemerintah adalah suatu upaya realistis untuk meningkatkan tabungan pemerintah tanpa peningkatan pajak dan penurunan skala pembangunan. Di masa depan, swastanisasi merupakan upaya-upaya menghemat gaji dan pensiunan serta pengurangan pengangguran. Seluruh skenario besar ini akan terus menempatkan pemerintah tetap sebagai pengendali kebijaksanaan, melindungi kepentingan negara dengan bertindak selaku pemegang saham. KORPRI sekali lagi dituntut sikap profesional dalam masalah ini.

Pada prinsipnya, jangan takut berbisnis apabila seluruh kepentingan bisnis itu untuk peningkatan kesejahteraan dan profesionalisme dan dilaksanakan dengan

kaidah-kaidah hukum yang benar dan bersifat "*mutual need*" dengan kepentingan masyarakat.

*Program Jangka Panjang (1999 - 2005)*

Pada lima tahun ke depan, suatu elite birokratis seperti KORPRI tumbuh dalam organisasi yang kuat karena :

Profesionalisme yang tinggi sejalan dengan akhlak yang baik, tidak berjiwa korup, berbudaya, rasa nasionalisme yang kuat sehingga watak-watak ini membuat kewibawaan yang tinggi dan kebijaksanaan yang senantiasa dipatuhi masyarakat karena memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa.

Kesejahteraan anggota yang memadai sehingga visi positif yang muncul secara kuat adalah pemerintahan yang bersih tanpa korupsi. Masa depan anggota KORPRI dan keluarganya dalam suatu jaminan ketenteraman memadai karena kemampuan mengelola organisasi yang baik.

## **B. Kiprah Korpri dalam Politik**

Sejarah keterlibatan pegawai negeri dalam pemerintahan memang sudah ada sejak kemerdekaan. Pada masa revolusi, banyak *pangreh praja* (pegawai negeri lokal) aktif terlibat dalam perjuangan. Namun, setelah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 mulai diberlakukan, peranan politik mereka menurun. Para politisi tokoh partai ganti memegang kendali. Merekalah yang memimpin berbagai departemen di pemerintah, sekaligus menyeleksi pegawai negeri. Warna departemen sangat ditentukan oleh partai yang berkuasa.

Dominasi partai dalam departemen terbukti sangat mengganggu pelayanan publik, karena pegawai negeri kemudian tersekat-sekat menurut garis politik-ideologis masing-masing. Di samping itu, prinsip meritokrasi dalam penilaian pegawai negeri hampir diabaikan. Maka sangat mungkin terjadi bahwa seseorang naik pangkat bukan karena prestasi, melainkan karena loyalitas kepada partainya pimpinan departemen .

Setelah Dekrit 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945, berbagai upaya perbaikan agar pegawai negeri netral, dilakukan. Meski terkesan ragu, melalui UU Nomor 18/1961 ditetapkan bahwa "*Bagi suatu golongan pegawai dan/atau sesuatu jabatan, yang karena sifat dan tugasnya memerlukan, dapat diadakan larangan masuk suatu organisasi politik* (pasal 10 ayat 3). Ketentuan mengenai hal ini ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Penataan yang lebih sistematis mengenai hubungan pegawai negeri dengan partai politik baru muncul di zaman Orde Baru. Lewat Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) Nomor 82/1971 dibentuklah Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri).

Menurut Kepres yang bertanggal 29 November 1971 itu, Korpri "merupakan satu-satunya wadah untuk menghimpun dan membina seluruh pegawai RI di luar kedinasan"(Pasal 2 ayat 2). Tujuan pembentukannya adalah agar "pegawai RI ikut memelihara dan memantapkan stabilitas politik dan sosial yang dinamis dalam negara RI." Dari Kepres tersebut tersirat bahwa penguasa ingin menggunakan Korpri sebagai instrumen untuk mengendalikan dan mendisiplinkan jajaran pegawai negeri sipil. Namun, Hal tersebut baru separuh alasan. Separuh yang lain, bahkan ini lebih penting, kehadiran Korpri adalah agar

penguasa bisa mendapatkan basis sosial yang mapan sekaligus fungsional bagi kepentingan mobilisasi politik.

Pemilu pertama itu direncanakan tahun 1969, tapi baru dilaksanakan tahun 1971. Penundaan itu, alasannya, antrara lain, waktu itu belum ditemukan instrumen yang bisa memastikan kemenangan kontestan pemilu dukungan pemerintah, yakni Golkar. Pemilu baru digelar ketika Korpri telah terbentuk.

Bagi rezim Orba, Korpri telah menjadi 'mesin politik' yang sangat produktif. Kehadiran UU No.3 Th.1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya serta Peraturan Pemerintah (PP) No.20 Th.1976 tentang Keanggotaan PNS dalam Parpol atau Golkar, makin mengukuhkan fungsi tersebut. Birokrasi akhirnya selalu memihak Golkar: dalam setiap Musyawarah Nasional Korpri, diputuskan bahwa organisasi ini harus menyalurkan aspirasi politiknya ke Golkar. Uraian diatas sedikit banyak telah dapat menggambarkan bagaimana sesungguhnya posisi dan keberpihakan pegawai negeri (birokrasi) terhadap politik. Namun sebelum membahas lebih lanjut mengenai konsepsi netralisasi birokrasi, terlebih dahulu perlu diperjelas definisi atau pembatasan dari kata netralisasi itu sendiri. Netral disini diartikan sebagai suatu kondisi seseorang yang tidak memihak dan tidak memiliki sikap tertentu kepada orang lain atau pihak tertentu. Atau bisa juga diartikan sebagai kondisi seseorang yang tidak mendapatkan pengaruh dari pihak manapun diluar dirinya. Dengan demikian netralisasi birokrasi dapat dikatakan sebagai sekelompok aparatur pemerintah yang hanya berpikir untuk melaksanakan seluruh tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan, tanpa ikut serta dalam kegiatan politik (*apolitic*). Jika politik dimaksudkan sebagai kekuasaan untuk membuat

pembuatan kebijakan politik.

Berbicara masalah netralitas birokrasi, tidak bisa dilepaskan dari paradigma administrasi yang pertama yaitu *dikotomi administrasi dan politik* yang dikembangkan oleh **Woodrow Wilson**. Menurut Wilson, administrasi negara atau birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijaksanaan politik. Dalam kaitan dengan netralitas birokrasi, Wilson menegaskan bahwa administrasi atau birokrasi berada diluar kajian politik, dan persoalan-persoalan administrasi / birokrasi bukanlah kajian politik. Bidang kajian administrasi / birokrasi merupakan kajian business yang harus terpisah dengan segala macam "tetek bengek" politik (*the hurry and strife of politics*). Konsep Wilson ini lebih jauh dikuatkan lagi oleh Frank Goodnow yang mengajarkan bahwa terdapat dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik adalah pihak yang berkewajiban membuat dan merumuskan kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Adapun netralisasi birokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah birokrasi itu sendiri. Pada tahun-tahun 1945 hingga 1950, birokrasi merupakan sarana politik untuk mempersatukan bangsa dari ancaman kolonialisme Belanda. Sebab, hanya birokrasilah satu-satunya sarana yang menjangkau rakyat sampai ke desa-desa. Namun sayangnya, pada perkembangan selanjutnya birokrasi mulai dihinggapai aspirasi primordial yang cukup kuat. Itulah sebabnya, sejarah ketatanegaraan kita menunjukkan betapa seringnya terjadi pergantian kabinet yang mengindikasikan konflik internal yang teramat parah di

tubuh birokrasi. Dengan demikian teranglah bahwa pada periode 1950 - 1959 ini birokrasi pemerintah sudah mulai tidak netral, dalam arti memihak kepada kepentingan partai atau golongan tertentu.

Selanjutnya pada periode 1960 - 1965, birokrasi Indonesia semakin diincar oleh kekuatan-kekuatan politik praktis. Dibawah label demokrasi terpimpin, 3 kekuatan politik yakni Nasakom (Nasionalis, Agama dan Komunis) bersaing untuk membangun akses kepada birokrasi pemerintah. Tidaklah mengherankan jika suasana saling curiga, saling tuduh dan saling menjegal menjadi hal yang biasa dalam kepolitikan nasional kala itu. Sebagai akibatnya, birokrasi saat itu memiliki ciri-ciri sangat birokratis, primordial dan patronikrasi yang sangat kental. Inilah masa ketika birokrasi sudah terperangkap kedalam jaring-jaring yang dipasang oleh kekuatan politik Nasakom.

Dan terakhir, semenjak lahirnya Orde Baru tahun 1996 sampai dengan saat ini, birokrasi semakin transparan dalam memihak dan mendukung satu kekuatan sosial politik yang dominan. Kesadaran politik tahun-tahun awal kemerdekaan yang memandang bahwa birokrasi merupakan alat pemersatu bangsa, dipakai kembali pada periode ini.

Dari periodisasi tersebut diatas, dapat diketahui bahwa konsepsi netralitas birokrasi pada dasarnya hanya ada dalam angan-angan semata. Artinya, birokrasi sebagai alat pemerintah (bukan alat negara) dan bagian dari lembaga eksekutif mau tidak mau harus mendukung pemerintah serta mensukseskan program-program eksekutif. Sebab sebagai alat pemerintah, birokrasi tidak mungkin hanya berperan sebagai pelaksana saja, melainkan juga sebagai perumus dan

penentu kebijakan. Jika birokrasi hanya diberi kewenangan untuk melaksanakan kebijakan saja, maka birokrasi cenderung menjadi lemah.

Membedakan antara pelaksana dengan pembuat kebijakan merupakan tindakan yang dikotomis sekali, yang menyebabkan tidak adanya sambung tanggung jawab serta tidak ada rasa memiliki. Sebaliknya, sistem birokrasi yang terlibat proses membuat keputusan akan membuat birokrasi menjadi kuat dan menimbulkan rasa tanggung jawab dalam melaksanakan keputusan yang dibuatnya sendiri.

Namun memang, kedua fungsi birokrasi baik sebagai konseptor maupun sebagai eksekutor kebijakan publik ini mengandung sisi negatif, yakni cenderung menjadi *the single authoritarian* yang menjurus kepada sifat-sifat arogan dan kebal terhadap kritik. Oleh karena itu, peran ganda tersebut dapat dipertahankan dengan syarat pengawasan atau kontrol terhadap birokrasi dapat terus dijalankan secara efektif.

Netralisasi birokrasi sebenarnya hanyalah merupakan salah satu permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia, dalam hal ini KORPRI. Disamping itu, KORPRI masih menghadapi masalah-masalah besar lainnya yang berkaitan dengan kewajiban secara pasif menjadi anggota KORPRI, penyaluran hak demokrasi anggota KORPRI, serta hubungan antara pemerintah dengan PNS.

Dalam pasal 28 UUD 1945 ditegaskan bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan UU. Namun sepanjang sejarah tidak pernah ada kebebasan mutlak, yang ada hanyalah kebebasan bersyarat yang dibatasi secara wajar.

Artinya, apabila kebebasan berbuat itu tidak dibatasi secara wajar akan menimbulkan kekacauan, sebab kebebasan yang satu akan bersentuhan dengan orang lain. Dalam kaitan ini perlu diingat bahwa salah satu fungsi hukum adalah membatasi kebebasan manusia itu secara wajar untuk menghindarkan bentrokan antara berbagai kebebasan, sehingga dengan demikian dapat diciptakan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman dalam masyarakat. Adalah merupakan kewajiban dari setiap Pemerintah untuk melarang tersebarnya pendapat-pendapat yang berbahaya sebagaimana halnya melarang dan menindak setiap perbuatan yang sosial, seperti perampokan, pembunuhan, perkosaan dan lain-lain

Di zaman reformasi muncul keberanian mempertanyakan konsep monoloyalitas Korpri. Sempat terjadi perdebatan tentang kiprah pegawai negeri dalam pembahasan RUU Politik di DPR. Akhirnya disepakati bahwa Korpri memang harus netral secara politik.

Sempat muncul tanggapan dari pengurus Korpri, bila begitu sebaiknya Korpri bubar saja. Atau, bikin partai sendiri. Dua pilihan itu, kini, mungkin tak lagi menarik bagi pengurus Korpri. Yang penting kini, mereka mendukung keputusan Menteri PAN -- tak peduli nasib pegawai kecil yang mestinya mereka perjuangkan terlebih dahulu.

Sebagai wadah payung dari para PNS, Korpri mestinya tidak problematik. Seperti halnya dengan serikat buruh di dunia industri, ia bisa dieja sebagai instrumen organisasional guna membela kepentingan-kepentingan anggotanya. Ia dapat berfungsi sebagai instrumen tawar-menawar antara PNS dengan tuannya - negara - dalam persoalan gaji, jaminan sosial, keamanan kerja, dan masih banyak

lainnya. Tetapi Korpri memang tidak dirancang untuk melayani kepentingan ini. Dan inilah hulu dari segala sengketa tanpa akhir.

Fungsi-fungsi ke arah kepentingan anggota bukan saja sebuah kemewahan tapi lebih lagi sebuah kemustahilan di tingkat empirik. Bahkan untuk sebagian, lewat pemotongan iuran secara otomatis pada daftar gaji, Korpri justru menjadi salah satu - di samping Dharma Wanita, dan lain-lainnya - beban ekonomi bagi anggotanya yang tak pernah mengetahui secara pasti penggunaannya.

Sejak awalnya, Korpri memang dirancang sebagai instrumen politik dari kekuasaan yang difungsikan untuk melakukan pengendalian dan pendisiplinan politik, sekaligus sebagai instrumen mobilisasi politik ke dalam dan ke luar.

Secara politis, argumentasi di balik kehadiran Korpri adalah dalam kerangka untuk mencairkan kekentalan sekat-sekat pembilahan menurut garis-garis politik-ideologis yang merambah birokrasi di era lalu. Posisi instrumentalistik birokrasi secara politik, ideologi, bahkan ekonomi, mencapai raut terburuknya dalam bentuk pelayanan publik yang diskriminatif dan kelumpuhan hampir total prinsip meritokrasi. Dengannya, ia hadir compang-camping dipermainkan aneka kekuatan politik-ideologis yang malang-melintang di rimba-raya politik nasional. Tetapi ini baru separuh alasan. Untuk sebagian lainnya, kehadirannya menemukan jawabannya pada kebutuhan Orde Baru (Orba) untuk mendapatkan basis sosial yang mapan dan sekaligus fungsional bagi kepentingan mobilisasi politik.

Penundaan pemilu I di era Orba yang direncanakan penggelarannya di tahun 1969, untuk sebagian bertalian dengan belum ditemukannya instrumen organisasional yang bisa memastikan kemenangan kontestan pemula, Golkar.

Pemilu akhirnya digelar pada tahun 1971 ketika pengorganisasian PNS mencapai bentuk jadi (Korpri) dan prinsip monoloyalitas telah mencapai fase sebagai sebuah teror politik-ekonomi bagi anggotanya. Akibatnya, bila di era Orde Lama (Orla) birokrasi mengabdikan diri di tangan-tangan parpol yang majemuk, di era Orba, apalagi selepas 1970, birokrasi menemukan Golkar sebagai tuan politik satu-satunya.

Dalam pertumbuhannya, ternyata birokrasi menunjukkan kecerdasan luar biasa. Ia tumbuh cepat dari pelayan yang setia menjadi tuan yang berdaulat. Penguasaan basis material yang hampir tak terhingga sebagian karena rejeki minyak - karena penempatan "pembangunan" sebagai bagian dari tanggung jawab utamanya, monopoli prosedur keabsahan dan informasi, termasuk sumber-sumber informasi dan keahlian, serta birokratisasi pedesaan di tengah-tengah derasnya upaya pemangkasan jaringan politik partai di tingkat desa lewat konsep "massa mengambang", secara luar biasa telah menyulap birokrasi menjadi raksasa politik yang tak terimbangi. Ia hadir sebagai kekuatan yang secara cerdas justru menawan tuannya, Golkar, ke dalam sebuah penjara kepentingan yang tampak mutualistik, tapi sebenarnya sangat timpang.

Kalau "penempatan ke posisi-posisi politik" bisa disepakati sebagai salah satu sasaran mendasar dari aktivitas politik dan kemampuan mewujudkannya diakui sebagai ekspresi dari tingkat kekuasaan yang digenggam, maka bisa dipastikan hubungan Golkar-birokrasi yang selama ini diandaikan memihak pada kepentingan Golkar sebenarnya bersifat semu. Pada tingkat empirik, Golkar hampir sepenuhnya hanya menikmati keuntungan-keuntungan simbolik, sementara keuntungan riil hampir sepenuhnya berakhir di genggamannya birokrasi.

Besarnya proporsi birokrat di lahan perwakilan rakyat, adalah bukti yang cukup untuk ini. Persentase warga birokrasi di DPR dan DPRD di 27 Dati I dan lebih dari 300 Tk II, telah mencapai tingkatan over-representasi. Sekitar 60 sampai 90 persen anggota Dewan di tingkat II berumah di birokrasi atau perluasannya (anak-istri). Dan semuanya menemukan Golkar sebagai alasan keberadaannya di Dewan. Persentase ini akan merosot seiring dengan peningkatan jumlah wakil PPP dan PDI di parlemen. Ini mengindikasikan betapa Golkar telah dijadikan sebagai kendaraan politik oleh birokrasi.

Hal inilah yang bisa banyak menjelaskan perilaku partisan atau pemihakan secara habis-habisan birokrasi atas Golkar - bahkan dengan mengabaikan aturan dan etika politik - di semua tingkatan. Betapa pun, di dalam pemihakan pada Golkar, sekuritas politik birokrasi bisa dijamin pada tingkat maksimal.

Bahkan, birokrat yang tidak menikmati keuntungan politik secara langsung juga ikut habis-habisan bertarung di sisi Golkar. Alasannya cukup sederhana, perpindahan seorang birokrat ke legislatif, secara otomatis membuka ruang bagi mobilitas karier birokrat lapisan berikutnya.

Jika ini kasusnya, maka akankah "penjataan" atas dasar "konsensus nasional" merupakan "solusi" seperti yang dibayangkan ketua Korpri atau justru merupakan "persoalan baru"? Sistem kepartaian kita secara sistematis kini dirancang ke arah perwujudan partai kader. Ini mengandaikan hak-hak politik individual merupakan basis utama dalam politik. Hal ini bertabrakan secara diametral dengan gagasan "konsensus nasional" dan mengandaikan adanya suatu bentuk perwalian politik oleh kelompok atau organisasi yang mengklaim

legitimasi atas warga atau anggotanya. Model manakah yang kita capai, tentu merupakan pertanyaan yang sangat wajar untuk muncul.

Kecemasan akan terkotak-kotaknya Korpri ke dalam sekat-sekat ideologis yang secara licik menjebak kinerja birokrasi masa ke arah partisan dan diskriminatif, kini praktis tinggal ceritera. Demikian pula, prinsip-prinsip meritokrasi dalam proses promosi, demosi, ataupun rekrutmen pegawai yang terbenam di bawah pertimbangan-pertimbangan politik-ideologis, kini memiliki lahan untuk tumbuh subur dalam birokrasi nasional kita. Bahkan, kesulitan awal Golkar dalam mendapatkan basis sosial yang kukuh dan menasional, serta fungsional, praktis sudah terselesaikan dengan kehadiran aneka basis sosial yang sangat solid - setidaknya menurut klaim Golkar sendiri bahwa ia sanggup memenangkan Pemilu 100 persen. Karenanya, alasan yang kuat untuk membiarkan birokrasi berkeliaran di lahan politik nasional, bahkan menjadi pemeran utama, yang tak tersaingi.

Kalaupun langkah pengakhiran Korpri terlampau ekstrem, paling tidak perubahan sistem keanggotaan Korpri akan bisa membantu. Sistem keanggotaan yang bersifat pasif-otomatis, dapat disubsitisi dengan sifat stelsel-aktif dan bersifat sukarela. Hal ini dapat berfungsi untuk banyak hal. Yang utama, sebagai sarana kontrol terhadap sepak-terjang, terutama yang berdimensi politik, birokrasi. Munas, misalnya, dapat saja memutuskan penyaluran aspirasi lewat salah satu kekuatan politik.

Tetapi manifestasi dari keputusan ini di tingkat empirik akan sangat ditentukan oleh kesejajaran orientasi politik anggota dengan keputusan yang dihasilkan. Anggota yang merasa kepentingan politiknya tidak sejajar dapat saja

mengundurkan diri, dan sebaliknya. Hal di atas sangat diperlukan, justru karena klaim Korpri sebagai perwakilan politik PNS yang disandarkan pada sistem keanggotaan otomatis -Munas Korpri, misalnya memutuskan kepada siapa suara warganya harus diberikan dalam pemilu- merupakan ancaman langsung terhadap prinsip pemilu yang kita pegang erat hingga hari ini yang hanya mengakui "hak individual". Perwakilan politik kita disandarkan pada hak individual, tidak atas melalui perwakilan politik, termasuk oleh Korpri.



## **BAB VI**

### **HUBUNGAN BIROKRASI POLITIK**

### **DI SUMENEP**

#### **A. Kultur Masyarakat Sumenep**

Wilayah Sumenep telah dikenal semasa kerajaan Singosari. Dulu disebut Sungenep, lalu Songennep, dan akhirnya Sumenep. "Sri Ranggawuni atinggal putra lanang, aran Sri Kertanagara; sira Mahisacampaka atinggal putra lanang, aran Raden Wijaya. Siraji Kertanegara sira anjeneng prabhu, abhiseka bhatara Siwabudha. Hana ta wongira, babatanganira buyuting Nangka, aran Babak Wide sinungan pasenggahan Arya Wiraraja, arupa tan kandel denira, dinohaken, kinon adhipatia ring Sungenep, anger ing Sumenep Wetan."

Artinya, Sri Ranggawuni meninggalkan seorang putra laki-laki, bernama Sri Kertanagara, beliau Mahisacampaka meninggalkan putra laki-laki, bernama Raden Wijaya. Beliau raja (aji) Kertanagara menaiki tahta, dengan gelar penobatan betara Siwabudha. Ada orang beliau, juru terka/penasehat buyut di desa Nangka, bernama Babak wide, diberi nama Arya Wirarajaya, dan tidak dipercaya oleh beliau (Kertanagara), dijauhkan dan diperintahkan supaya menjadi adhipati di Sungeneb, bertempat tinggal di Sumenep Timur.

Menjadi jelas bahwa sebelum Kertanagara memimpin Singosari, wilayah Sungenep telah dikenal. Karenanya banyak pakar berpendapat bahwa kata "Sungenep" berasal dari bahasa Jawa Kuno. Sukarto K. Atmodjo mendukung dugaan ini. Demikian pula Edi Setiawan, SH pengamat dan pecinta budaya Sumenep, memiliki pendapat yang sama dengan Sukarto, bahwa kata "Sungenep" cenderung berasal dari kata Jawi Kuno.

Dari segi asal kata atau etimologi, perkataan Sungeneb berasal dari "sung" dan "eneb". Dalam bahasa Jawa Kuno sung (song) berarti rongga, lobang, teluk atau semacam tempat berlabuh. Perkataan eneb berkaitan dengan endap (mengendap), tenang, tutup. Jadi Sungeneb berarti tempat berlabuh, tempat mengendap, berteduh, dan tenteram.

Namun menurut pendapat Sukarto Atmodjo, Sungeneb dapat berarti pula sebagai tempat berlabuh yang baik. Sebab "su" menurut bahasa Jawa Kuno berarti baik. Argumen semacam ini didukung fakta, yakni lokasi Sumenep yang sekarang terletak hanya 5 km dari pantai Kertasada, Marengan Kecamatan Kalianget. Menurut Drs Abdurahman, mantan bupati Sumenep, meyakini bahwa pelabuhan Kalianget dan Sumenep dahulu kala merupakan pelabuhan yang penting dan ramai, dan banyak perahu berlayar hilir mudik yang menghubungkan Tuban, Surabaya, Sumenep, dan Bali.

Pada waktu itu perahu-perahu masih dapat berlayar masuk ke dalam sampai berlabuh di Kalianget, tepatnya di Desa Marengan. Sedangkan kantor bea cukainya ada di Desa Pabian yang sekarang masuk wilayah Kecamatan Kota Sumenep. Masih menurut Edi Setiawan SH, ia juga sependapat dengan argumen bahwa Sungeneb mengacu pada arti tempat berlabuh, sebab menurutnya, dulunya kawasan Sungeneb ini banyak berupa rawa-rawa. Ia mengutip penelitian antropolog Dr Adi Sukadana, bahwa pemukiman awal di Sumenep terdapat di bagian tengah atau punggung pulau Sumenep, yang umumnya terdiri dari pegunungan atau bukit-bukit kecil. Sedang di daerah-daerah yang terletak di dataran rendah, termasuk Sumenep, pada masa lalu sebelum abad XIII masih tergenang air rawa.

Lalu sesuai dengan lidah orang Sumenep, Kota Songenep lebih dikenal daripada Sungenep. Menurut Edi, dalam bahasa Sumenep huruf "O" lebih banyak digunakan daripada huruf "U". Bahkan menurutnya, pengarang buku sejarah Sumenep juga menyebut Songenep dan bukan Sungeneb. Perkembangan berikutnya sebutan Songenep menjadi Sumenep. Kitab kuno seperti Kidung Ranggalawe dalam nyanyian 1 telah menyebut Sumenep dan bukan Sungeneb. "Mungge ing Sumenep pernah Madhura Wetan, lawasipun anganti, patang puluh tiga, duk andon balanabrang, sira Wiraraja dadi arasa-rasa, denen dinohan apti" yang kalau diindonesiakan, bertempat di Sumenep di Sumenep Timur, lamanya menanti empat puluh tiga, sewaktu berangkat bala menyeberang, beliau Wiraraja berfikir mengapa dijauhkan kehendaknya.

Kapan sebutan Sumenep lebih dikenal dari Songenep? Edi Setiawan punya catatan menarik. Menurut dia, sekitar abad XVII Belanda merubah sebutan Songenep menjadi Sumenep. Ini terbukti dari banyaknya terbitan Belanda yang menyebut Sumenep. Misalnya, *Brief Obituary of Pakunataningrat, Sulthan of Sumenep, (1781-1854)*. TNI 16 (1954) 2:72-73 nomor 017-KITLV; *Biography of Pakuningrat, Sulthan of Sumenep (1781-1854), Mainly extracts from: W.R. Van Hoevell. Reis Over Java, Sumenep en Bali in het midden van 1874, Amsterdam, 1851; Sumenep en Zijn Vorstenhuis, ditulis Maurenbreher.*

Orang boleh saja berbeda dalam menatap, melihat, dan menakar perjuangan rakyat Sumenep. Tapi satu hal yang pasti, goresan sejarah negeri ini secara jujur mencatat keterlibatan rakyat Sumenep. Terlalu banyak cerita heroik dari perjalanan perlawanan rakyat Sumenep terhadap penjajah. Benteng Kalimo'ok adalah salah satu dari sekian saksi sejarah, bahwa Belanda pernah menapaki

kaknya di Sumenep dan rakyat Sumenep mengusirnya. Untuk itu, terlalu murah seandainya Benteng Kalimo'ok hanya dipadankan dengan catatan-catatan romantik. Tidak juga sesederhana buku-buku perjuangan. Sebab sejarah perlawanan rakyat Sumenep pada hakikatnya adalah cermin dan pelajaran masyarakat Sumenep, refleksi perjuangan, serta dinamika masyarakat Sumenep tempo dulu.

Jika Aceh dikenal sebagai serambi Mekkah, maka Sumenep adalah serambi Madinah-nya. Tak banyak daerah yang mendapat kehormatan dilekati label istimewa ini. Dari kedua atribut tersebut dengan mudah terlihat posisi dan kultur yang khas, yakni kekekatannya dengan tradisi keislaman. Tidaklah mengherankan jika keseluruhan bangunan hidup dan kehidupan masyarakatnya tak dapat dilepaskan dari kultur keagamaannya yang teramat khas tersebut.

Menarik sekali, kalau melihat perilaku dan pola kehidupan masyarakat Sumenep yang teramat khas itu. Kalau diamati, masyarakat Sumenep biasanya selalu didiskripsikan oleh etnik lain jauh berbeda dengan pandangan orang Sumenep tentang diri mereka sendiri. Menurut budayawan D. Zawawi Imron, seringkali gambaran tentang masyarakat Sumenep oleh orang luar bernuansa atau bersifat sangat negatif. "Etnik lain selalu menggambarkan masyarakat Sumenep sebagai kelompok orang-orang yang keras, suka membunuh, pendendam, mudah tersinggung, dan tidak toleran terhadap orang lain," ujarnya. Yang lebih menyakitkan lagi, kata D. Zawawi Imron, adalah ucapan Elly Dower Buusma, si peneliti masalah carok yang menyebut Sumenep sebagai *Sisilia of Java*. Paling tidak, itulah gambaran sosial budaya masyarakat Sumenep menurut "orang luar Sumenep". Namun, sesungguhnya, menurut orang dan masyarakat Sumenep

sendiri pada dasarnya terdapat paling tidak tiga citra diri dalam kehidupan sosial budaya Sumenep, yaitu Kesopanan, Kehormatan dan Islam.

### KESOPANAN

Salah satu tradisi yang amat penting bagi masyarakat Sumenep adalah kesopanan yang harus dijunjung tinggi. Walau orang di luar Sumenep menilai mereka sangat kasar, namun penghormatan terhadap nilai-nilai kesopanan sangat tinggi sekali. Betapa pentingnya nilai kesopanan ini nampak dari ungkapan *ta'tao batona langgar* (tidak pernah merasakan lantainya langgar). Maksudnya, orang tersebut belum pernah masuk langgar dan mengaji atau belum pernah mondok di pesantren, sehingga tidak tahu tata krama kesopanan. Ungkapan ini untuk orang yang tidak tahu atau melanggar nilai-nilai kesopanan.

Ungkapan lain yang memberikan nasihat dan ajaran tentang keharusan bersopan santun adalah : *pa tao ajalan jalana jalane, pa tao neng ngenneng, pa tao a ca ca* (yang menjadi kewajiban harus dilaksanakan sesuai dengan aturan. Harus tahu saatnya diam, harus tahu saatnya berbicara). Hal ini bermakna bahwa orang Sumenep harus selalu tahu aturan, nilai dan tata krama dalam setiap tindakannya. Selain itu, setiap kewajiban harus dilaksanakan dengan mendasarkan pada aturan-aturan tata krama yang ada.

Orang dan masyarakat Sumenep selalu menekankan bahwa *mon oreng riya benni bagusse, tape tatakramana, sanajjan bagus tapi tatakramana jube', ma' celep ka ate* (yang penting bukan ketampanan atau kecantikan, namun tatakramanya). Meskipun bagus atau cantik kalau tata kramanya jelek, dapat membuat hati menjadi tidak enak). Dasar utama dari nilai-nilai kesopanan adalah penghormatan orang Sumenep kepada orang lain, terutama yang lebih tua. Nilai-

nilai kesopanan ini mengatur hubungan antargenerasi, kelamin, pangkat dan posisi sosial.

#### KEHORMATAN

Orang dan masyarakat Sumenep sangat mengutamakan penghormatan dan penghargaan, apalagi kepada yang lebih tua atau yang mempunyai kedudukan sosial yang lebih tinggi, sehingga menjadikan nilai-nilai kesopanan menjadi sangat penting sekali dalam kehidupan bermasyarakat. Orang dan masyarakat Sumenep tidak mau diremehkan, namun demikian penonjolan diri juga tidak dihargai. Sifat yang demikian termanifestasikan dalam ungkapan *madu ben dara* (madu dan darah), yang berarti bila orang Sumenep diperlakukan secara baik, menjunjung tinggi nilai-nilai kesopanan dan penghormatan, maka balasannya adalah kebaikan pula. Sebaliknya, bila ia diperlakukan secara sewenang-wenang dan tidak adil, maka balasannya jauh lebih berat bahkan dapat menimbulkan pertumpahan darah.

Hubungan sosial masyarakat Sumenep selalu saling menghormati dan menghargai sebagai sesama manusia dan menjaga untuk tidak saling menyakiti. Hal ini sangat nampak dari ajaran *ja' nobi' oreng mon aba'na e tobi' sake'* (janganlah menyakiti orang lain, kalau diri-sendiri merasa sakit jika disakiti orang). Harga diri atau martabat adalah nilai yang sangat mendasar dalam masyarakat Sumenep. Harga diri harus selalu dipertahankan agar tidak diremehkan orang lain.

Dasar utama dari harga diri adalah rasa malu (*rasa malo* atau *todus*). Orang Sumenep selalu menekankan bahwa *tambana todus mate'* (obatnya malu adalah mati). *lebih bagus apote tolang etembang apote mata* (lebih baik mati daripada

malu tidak dapat mempertahankan harga diri). Nilai-nilai harga diri bagi masyarakat Sumenep selain berkaitan dengan ego, wanita dan agama juga berkaitan erat dengan masalah tanah dan air.

Tanah dan air selalu dipertahankan dengan cara kesopanan dan penghormatan. Pengambilalihan tanah yang tidak didasarkan pada tatakrama dan penghormatan menjadi persoalan "penggerowokan" terhadap martabat dan harga diri. Hal ini disebabkan karena tanah merupakan sumber utama kehidupan, terdapat ikatan emosional, religi dan kosmologis dengan pemiliknya.

#### AGAMA

Pembicaraan tentang agama bagi masyarakat Sumenep adalah identik dengan Islam. Islam adalah sangat meresap dan mewarnai pola kehidupan masyarakat. Islam merupakan hal suci yang harus dibela dan dipertahankan. Betapa pentingnya nilai-nilai agama terungkap dari ajaran *abantal syahadat, asapo' angin, apajung Allah*. Artinya, masyarakat Sumenep sangat religius. Masyarakat Sumenep tergolong pemeluk Islam yang taat. Demikian lekatnya Islam pada masyarakat Sumenep, sehingga akan terdengar aneh apabila ada orang Sumenep yang tidak beragama Islam.

Simbol keagamaan yang seringkali digunakan adalah kyai. Itulah yang menyebabkan lapisan atas pada stratifikasi sosial ditempati oleh para kyai. Mereka bukan hanya sebagai pemuka agama namun juga sebagai pemimpin masyarakat. Para kyai dipandang memiliki kendali legitimasi dan otoritas kharismatis, sehingga buah pikirannya mudah sekali untuk disepakati. Kepemimpinan yang disandang para kyai adalah bersifat *polymorphie* atau berpengaruh penting dalam

beberapa bidang sekaligus. Bukan hanya dalam bidang keagamaan, melainkan juga dalam kegiatan sosial, bahkan mungkin juga politik.

Harapan yang diberikan masyarakat kepada kiai sangat besar sekali. Ia dianggap sebagai personifikasi yang luas pengetahuannya tentang agama Islam, pembangkit inspirasi dan aspirasi, pembentuk kebijakan yang arif, bahkan dituntut kesanggupannya menjadi seorang politikus yang cerdas. Tiga ciri dasar kehidupan sosial budaya tersebut merupakan ciri orang dan masyarakat Sumenep secara keseluruhan, tak terkecuali orang dan masyarakat Sumenep yang bertempat tinggal di luar pulau Sumenep.

"Karakteristik masyarakat Sumenep yang menonjol sekali adalah sifatnya yang ekspresif, spontan dan terbuka," ujar A. Latief Wiyata. Hal itu termanifestasikan ketika masyarakat Sumenep merespon segala sesuatu yang sedang dihadapi, khususnya bentuk-bentuk perlakuan orang lain terhadap dirinya. Munculnya peristiwa yang sempat mencuat kepermukaan nasional maupun internasional seperti terjadinya penembakan empat orang warga Nipah di Banyuates Sampang yang memprotes rencana pembangunan Waduk Nipah, proses pemilu 1997 yang harus diulang sebagai akibat terjadinya kecurangan, adanya rencana industrialisasi yang belum bisa diterima sepenuhnya ulama Sumenep adalah sedikit contoh dari sekian bentuk "perlawanan" masyarakat Sumenep.

Itu semua menunjukkan bahwa perlakuan yang dianggapnya tidak adil dan menyakitkan hati, secara spontan masyarakat Sumenep akan bereaksi. Sebaliknya; kalau ada perlakuan yang membuat hati senang, maka masyarakat Sumenep tanpa basa-basi secara terus terang akan mengungkapkan seketika itu juga. Masyarakat Sumenep juga gigih memegang prinsip, meskipun dirinya harus berhadapan

dengan "moncong senapan." Sebab, dalam kehidupan Sumenep ada satu falsafah yang sangat terkenal yaitu : lebih baik mati, daripada hidup menanggung malu. Dengan begitu konsep *malo* bukan hanya merupakan ungkapan malo (malu), akan tetapi menunjuk pada suatu kondisi psiko-kultural serta ekspresi reaktif yang secara spontan muncul akibat pengingkaran terhadap eksistensi diri, baik pada tingkatan individual maupun kolektif (keluarga, kampung, desa atau kesukuan).

Sebagian besar mereka yang dibesarkan di pulau Sumenep pernah mendapatkan sentuhan para Kyai baik di pondok-pondok pesantren ataupun di tempat pengajian. Oleh karenanya mereka pada umumnya tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban-kewajiban ritual dalam hidupnya. Sosok sang guru yang disebutnya Kyai sangat dominan dalam kehidupannya kelak. Kepemimpinan formal tidak dapat mengalahkan dominasi para Kyai dalam hidup mereka. Kyai telah memberikan bekal untuk kehidupan mereka saat ini dan kelak di kemudian hari, bukan saja semasa hidup di dunia akan tetapi juga kehidupan akhirat hal ini berbeda dengan pimpinan formal yang dibebani misi pemerintah sehingga dalam tugas-tugasnya banyak memberikan beban daripada memberikan hak.

Seringkali juga ada aparat yang kurang simpatik dalam personal approachnya sehingga pemimpin yang menganut gaya demikian akan dijauhi atau dimusuhi oleh masyarakat. Sayangnya keberadaan Kyai yang istimewa ini dalam kehidupan orang Sumenep tidak dimanfaatkan secara maksimal ada kecenderungan masing-masing terlalu ego sentris sehingga banyak program-program pembangunan tidak dapat dilaksanakan secara mulus atau malah tidak mengenai sasaran. Tentu tidak semuanya mereka ini dalam kehidupan dapat mengamalkan sesuai dengan ajaran-ajaran agama, ada pula mereka yang tetap

melakukan kewajiban-kewajiban ritual akan tetapi tidak melakukan secara utuh aspek kehidupan lainnya. Mereka yang seperti ini meyakini bahwa ajaran itu hanya acara-acara ritual saja. Oleh karenanya perilaku yang menyimpang juga terjadi pada mereka.

## **B. Hubungan Kyai dan Politik**

Pengertian secara umum bagi sebutan kiai di Indonesia adalah dimaksudkan untuk para pendiri dan pemimpin sebuah pesantren, yang sebagai muslim terpelajar telah membaktikan hidupnya untuk Allah serta menyebar-luaskan dan memperdalam ajaran-ajaran dan pandangan Islam melalui kegiatan pendidikan (Ziemek, 1986; Poerwodarminto, 1976, Geertz, 1981; Koentjaraningrat, 1984; Horikoshi, 1987). Di Sumenep sebutan kiai dilafazkan Mak Kiae.

Para kiai dengan kelebihan pengetahuan dalam Islam seringkali dilihat sebagai orang yang senantiasa dapat memahami keagungan Tuhan dan rahasia alam (Dhofler, 1984) sehingga mereka dianggap memiliki kedudukan yang agung dan tak terjangkau, terutama bagi kebanyakan orang awam (Arifin, 1988). Dalam beberapa hal kiai menunjukkan kekhususan mereka dalam bentuk pakaian yang merupakan simbol kealiman yakni kopiah dan serban (Horikoshi, 1987). Para kiai tidak saja merupakan pimpinan pesantren tetapi juga memiliki *power* di tengah masyarakat bahkan memiliki prestise tinggi di kalangan masyarakat (Geertz, 1981).

Kebanyakan kiai di Sumenep beranggapan bahwa pesantren dapat diibaratkan sebagai suatu kerajaan kecil, dimana kiai merupakan sumber mutlak dari kekuasaan dan kewenangan dalam kehidupan dan lingkungan pesantren (Dhofier, 1984:56) kecuali terhadap kiai lain yang lebih besar pengaruhnya.

Dalam kedudukan itu, kiai memiliki kemampuan menggerakkan massa yang bersimpati dan menjadi pegikutnyat (Arifin, 1992: 52).

Menurut Ziemek (1986) pengaruh kiai dalam memotivasi penduduk acapkali berdasar kekuatan kharismatik. Seni berbicara dan pidato yang terlatih digabung dengan kecakapan mendalami jiwa penduduk desa, mengakibatkan kiai dapat tampil sebagai jurubicara yang diakui. Dengan begitu kiai mempunyai kemungkinan yang besar sekali untuk mempengaruhi pembentukan kehendak di kalangan penduduk (Ziemek, 1986). Dalam kedudukan yang sedemikian rupa penting di tengah masyarakat, maka kiai dapat disebut sebagai *agent of change* dalam masyarakat karena peranannya dalam suatu proses perubahan sosial (Sunyoto, 1990).

Berdasar uraian singkat ini, dapat dijelaskan bahwa bagi masyarakat muslim Sumenep keberadaan kiai sangat besar pengaruhnya. Setiap gerak kehidupan komunitas muslim di daerah itu tidak bisa dilepaskan dari figur seorang kiai. Dapat dikatakan bahwa hampir setiap warga Sumenep jika memiliki suatu keperluan baik yang bersifat ukhrawi maupun duniawi selalu dimintakan restu kepada kiai. Singkatnya, keberadaan kiai oleh masyarakatnya selalu dikaitkan dengan konsep *barokah* dan *karomah sekaligus* laknat dan kutukan. Bahkan berdasar konsep *barokah* dan *karomah* itulah figur kiai begitu dikultuskan oleh masyarakat sebagai pemilik kekuatan adi-duniawi yang wajib dipatuhi tanpa syarat serta wajib dibela dengan taruhan jiwa.

Kuatnya pengaruh kiai terhadap masyarakat pengikutnya sedikitnya terlihat saat kasus terbakarnya kantor DPD Golkar Sumenep. Bersamaan dengan pembacaan Pendapat Akhir (PA) fraksi-fraksi menanggapi respon Presiden

tentang memorandum II, seharian kemarin, dua kota di Sumenep, Sumenep dan Bangkalan bergolak. Ribuan massa pendukung Presiden KH Abdurrahman Wahid yang sehari sebelumnya menduduki kantor pemkab dan dewan, membakar kantor DPD Partai Golkar Sumenep di Jl Jenderal Sudirman. Sedangkan di Bangkalan, ribuan massa pendukung Gus Dur yang menamakan dirinya Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia (KAPPI), melakukan aksi turun jalan. Mereka 'menyerbu' kantor pemkab dan dewan untuk minta tandatangan bupati dan dewan sebagai wujud dukungan pernyataan menolak Sidang Istimewa (SI).

Dibakarnya balai beringin yang berdekatan dengan rumah dinas bupati Sumenep itu, diawali dengan aksi perusakan. Sekitar pukul 11.45, semua pintu, kaca, kursi, dan meja serta lemari yang ada di dalam kantor hancur. Aksi perusakan tidak berlangsung lama, karena aparat segera datang dan langsung menghalau massa. Namun, sekitar 30 menit kemudian, massa kembali bergerak. Mereka beriringan melewati Jl Dr Soetomo dan berbelok ke arah utara yang menuju gedung Partai Golkar. Nampaknya, massa merasa belum puas melakukan aksi perusakan. Aparat yang dikonsentrasikan di depan kantor Partai Golkar, langsung menghalau massa yang mulai melakukan pelemparan batu ke arah gedung. Tapi, massa yang sudah menguasai lapangan Gelora Sumekar di belakang kantor Golkar, mulai membakar dan menghancurkan tembok pagar belakang. Aksi massa sulit dibendung.

Sejumlah aparat kepolisian yang dilengkapi senjata laras panjang mencoba mempersempit gerak massa. Sempat terjadi perdebatan sengit antara massa dan aparat. Namun, massa yang kelihatan emosi itu tidak dapat dibendung dan mereka terus mendesak aparat untuk mundur sambil mengacung-acungkan clurit.

Tidak hanya aparat yang berusaha menghalau massa. Sejumlah ulama NU, di antaranya mantan Ketua NU yang juga anggota DPRD Jatim, KH Taufiqurrahman, KH Imam Hasyim, Ketua NU Sumenep KH Ilyasi Siradj, dan Ketua DPRD KH Busyro Karim beserta anggota dewan yang lain ikut turun membujuk massa untuk menghentikan aksi pembakaran. Namun, massa tetap bergerak. Massa terus masuk ke gedung melalui tembok yang telah berhasil mereka robohkan. Akhirnya, massa berhasil masuk dan membakar gedung. Sementara dua mobil PMK (Petugas Memadamkan Kebakaran) yang ditempatkan di depan gedung terus berupaya memadamkan api agar tidak menjalar ke rumah dinas bupati. Melihat hal itu, massa semakin marah. Mereka tidak ingin api dipadamkan. Bahkan, sopir mobil PMK diancam dengan clurit. Untungnya, ketua dewan berhasil mencegah tindakan tersebut. Si jago merah terus mengganas membakar ludes gedung Partai Golkar. Kemudian, massa meninggalkan lokasi sambil mengumandangkan shalawat badar. Bersamaan dengan itu, petugas PMK dan aparat terus berusaha agar si jago merah tidak merembet ke rumah dinas bupati. Sekitar pukul 15.10, api akhirnya bisa dipadamkan. Kini, gedung megah milik partai yang dibesarkan Orde Baru itu tinggal puing-puing.

Memetakan kekuatan tokoh agama di Sumenep tidak terlepas dari perilaku politik NU secara makro utamanya dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemilu. Selama penyelenggaraan Pemilu di Era Orde Baru, warga NU mengalami pergesaeran pergeseran dukungan dari NU sendiri bergeser ke Partai Persatuan Pembangunan dan bergeser ke Golkar untuk kemudian kembali ke partainya sendiri yakni PKB.

Pada pelaksanaan Pemilu 1971 NU di Sumenep mengatongi suara yang cukup yakni 285.655 ( 64,64 %)suara dibanding Golkar yang “baru” memperoleh suara sebanyak 199.120 ( 32,6 %). Hal ini dapat dipandang sebagai awal yang kurang baik karena sebagai organisasi yang sudah malang melintang sejak Pemilu 1955 hampir dikejar perolehan suaranya oleh Golkar yang baru lahir dan ikut berkiprah pertama kalinya di Pemilu 1971.

Selanjutnya dalam pemilihan umum yang diselenggarakan sesudah tahun 1971 semua partai Islam berfusi dalam Partai Persatuan Pembangunan. Dalam pemilu 1977 partai hasil fusi itu secara formal tidak lagi membawa bendera ideologi Islam, tetapi sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku berasas tunggal Pancasila. Seperti diketahui pemilihan umum 1971 sampai Pemilu 1982 dimenangkan oleh partai Islam, namun untuk selanjutnya (1987, 1992, dan 1997) semuanya berhasil dimenangkan Golkar. Apabila dalam pemilihan umum 1971 masih bisa dilihat kekuatan formal politik umat Islam yang dicerminkan dalam partai-partai Islam yang memperoleh suara 64,64% maka partai itu setelah berfusi selanjutnya memperoleh 62,15 (1977), 49% (1982) dan 17,7% (1987), 9% (1992) dan 11,9% (1997). Walaupun partai hasil fusi dari partai-partai Islam tetap mengklaim dukungan dari umat Islam dan wakil-wakil mereka dalam DPRD semuanya beragama Islam yang taat, tetapi dalam kenyataan sebagian besar suara umat Islam tidak diberikan kepada partai itu.. Hasil yang diperoleh PPP jauh dari angka populasi penduduk yang beragama Islam.

Sebagaimana diketahui sejak Pemilu 1982 Nu merasa dipecundangi oleh kawan sperjuangannya di PPP. Sejak itulah NU berusaha untuk menjauh dari PPP dan mendeklarasikan dirinya untuk Kembali ke Khittah 1926. Dan kenyataannya

strategi ini dapat dilihat sebagai upaya untuk menggembosi PPP dan berhasil. Boleh jadi mereka yang melakukan penggembosan sendiri tidak mengira bahwa manuver politiknya akan membawa hasil sedemikian rupa. Dan sebetulnya "balas jasa" rupanya telah dipersiapkan untuk NU. Beberapa tokoh NU diangkat menjadi Ketua DPRD yakni K. Takiudin Arif.

Selanjutnya, hasil-hasil pemilu rupa-rupanya kian meyakinkan kelompok politisi NU akan potensi politik organisasinya. Bagi mereka sudah terbayang bahwa potensi itu akan membuat NU selalu diperebutkan oleh setiap kontestan dalam pemilu-pemilu selanjutnya. Maka lalu muncul gagasan tentang "Khittah Plus". Dalam gagasan ini, mengajak warga NU untuk memikirkan kemungkinan NU kembali menjadi partai politik. Menurutnya, apa yang obyektif benar ditentukan di Situbondo dahulu belum tentu benar selamanya. Sah saja NU melakukan think and rethink, agar tetap dinamis.

Setidaknya terdapat dua persoalan yang membuat gagasan itu tidak populer. Pertama, ia herhadapan dengan hambatan obyektif makro dan gagasan itu diartikulasikan terlalu pagi, ketika NU masih sedang didominasi oleh semangat reorientasi politik yang mengharuskan NU meninggalkan kegiatan politik praktis. Akhirnya para petinggi merasa perlu memberikan pedoman bagi warga NU dalam menggunakan hak-hak politiknya. Pedoman itu diakumulasikan dalam sembilan rumusan politik NU:

1. Berpolitik Bagi Nahdlatul Ulama mengandung arti keterlibatan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara menyeluruh sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

2. Politik bagi Nahdlatul Ulama adalah politik yang berwawasan kebangsaan dan menuju integrasi bangsa dengan langkah- langkah yang senantiasa menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan untuk mencapai cita-cita bersama, yaitu terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur lahir batin, dan dilakukan sebagai amal ibadah menuju kebahagiaan di dunia dan kehidupan di akhirat.
3. Politik bagi Nahdlatul Ulama adalah pengembangan nilai nilai kemerdekaan yang hakiki dan demokratis, mendidik kedewasaan bangsa untuk menyadari hak, kewajiban dan tanggungjawab untuk mencapai kemaslahatan bersama.
4. Berpolitik bagi Nahdlatul Ulama haruslah dilakukan dengan moral, etika dan budaya yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, menjunjung tinggi persatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
5. Berpolitik bagi Nahdlatul Ulama haruslah dilakukan dengan kejujuran murni dan moral agama, konstitusional, adil, sesuai dengan peraturan dan norma-norma yang disepakati, serta dapat mengembangkan mekanisme musyawarah dalam memecahkan masalah bersama.
6. Berpolitik bagi Nahdlatul Ulama dilakukan untuk memperkokoh konsensus nasional, dan dilakukan sesuai dengan akhlakul karimah sebagai pengamalan ajaran Islam Ahlus- sunnah Wal Jamaah.

7. Berpolitik bagi Nahdlatul Ulama, dengan dalil apapun, tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan kepentingan bersama dan memecah-belah persatuan.
8. Perbedaan pandangan di antara aspiran-aspiran politik warga NU harus tetap berjalan dalam suasana persaudaraan, tawadlu' dan saling menghargai satu sama lain, sehingga di dalam berpolitik itu tetap dijaga persatuan dan kesatuan di lingkungan Nahdlatul Ulama.
9. Berpolitik bagi Nahdlatul Ulama menuntut adanya komunikasi kemasyarakatan timbal balik dalam pembangunan nasional untuk menciptakan iklim yang memungkinkan perkembangan organisasi kemasyarakatan yang lebih mandiri dan mampu melaksanakan fungsinya sebagai sarana masyarakat untuk berserikat, menyalurkan aspirasi serta berpartisipasi dalam pembangunan.

### **C. Birokrasi dan Politik**

Dari hasil pemilihan umum 1999 penguasaan kendali politik di Sumenep berubah. Selama kurun waktu 1987 –1998 penguasaan kendali politik ditangan Golkar, maka mulai Pemilu 1999 dan diprediksikan untuk waktu waktu mendatang kendali politik ada di tangan Partai Kebangkitan Bangsa yang untuk Pemilu tahun 1999 memperoleh 25 kursi di DPRD Sumenep. Politisi-politisi pendatang baru memenuhi deretan kursi yang ada di DPRD Sumenep.

Ada peristiwa menarik bagi mereka anggota legislatif dari PKB, yakni sebelum mereka diterjunkan ke arena politik yang sesungguhnya, mereka dibaiat oleh salah satu tokoh Ulama yang pada intinya merka diajak untuk bersumpah untuk dapatnya selalu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Dengan sumpah ini ada keterikatan moral bagi politisi PKB untuk tidak melakukan tindakan-tindakan tidak terpuji tatkala menjalankan fungsi kedewanannya.

Ujian pertama sumpah ini pada saat diadakan Pemilihan Bupati di awal tahun 2002. Pada saat itu Bupati lama yakni Soekarno Marsaid ingin memperpanjang masa penguasaannya di Sumenep untuk periode 2000-2005. Beberapa kiat untuk mengkait suara ditebar. Tak terkecuali politik uang. Kiat untuk memenangkan pemilihan Bupati tersebut gencar dilaksanakan karena secara perhitungan di atas kertas Soekarno Marsaid hanya memerlukan 3 suara dari PKB untuk bisa menang, sedangkan 10 suara dari Fraksi Gabungan (3 Partai Golkar, 4 PDI Perjuangan, 1 PKP, 2 PAN)) 5 dari Fraksi TNI/Polri, 5 suara dari Fraksi Persatuan Pembangunan sudah bisa dikendalikan.

Namun berkat kegigihan PKB untuk menggejolakkan Calon Bupati, maka pemilihan Bupati itu berakhir dengan kemenangan KH. Ramdhan Siraj dari kubu PKB. Ada cerita menarik sebelum memenangkan calonnya, yakni semua anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa "terpaksa" harus dikarantina di suatu tempat guna menghindari terpecahnya suara di FKB. Dari sini terlihat bahwa kepentingan birokrasi untuk mempertahankan puncak kekuasaan sangat kuat.

Kecenderungan birokrasi untuk mendukung kepemimpinan yang lama dalam pemilihan Bupati tersebut ternyata tidak terlalu mengganggu hubungan birokrasi dengan lembaga politik yang ada. Bahkan terbentuk pengulangan pola lama. Bupati baru dapat menjalin hubungan yang akrab dengan jajaran birokrasi dan bawahannya. Dendam politik untuk menggeser pendukung Bupati lama tidak terlihat.

Bahkan menurut Hasan Basri, salah satu pengamat sosial di Sumenep, menyatakan bahwa Bupati baru telah mampu beradaptasi dengan birokrasi. Hanya disayangkan, menurut Hasan, Bupati Baru seolah seolah tercerabut dari komunitasnya sehingga komunitas yang dimiliki sebelumnya tak terlalu banyak aksesnya kepada Bupati yang baru.

Hubungan eksekutif dan legislatif selama ini dikesankan terjalin dengan baik. Artinya eksekutif yang pada periode lalu dicap sebagai lembaga yang menguasai proses pembuatan kebijakan, namun saat sekarang proses tersebut mendapatkan pencermatan dari DPRD, dan eksekutif banyak mengalah atas beberapa pemikiran yang disampaikan kalangan Dewan.

Proses pembahasan RAPBD mungkin dapat digunakan sebagai bahan untuk menganalisis terjadinya proses tarik menarik kepentingan antara eksekutif dengan legislatif. Proses pembahasan RAPBD di era Orde Baru tidak terlalu berpanjangan lebar dan bertele tele. Dari perspektif akomodasi kepentingan politik, draft rancangan APBD di era Orde Baru telah diselaraskan dengan kepentingan politik Golkar. Hal ini terjadi karena memang telah nyata diketahui bahwa mereka yang di birokrasi adalah kader Golkar.

Berbeda dengan komposisi eksekutif legislatif saat ini, di satu sisi birokrasi diharapkan dapat netral, di sisi lain keanggotaan DPRD lebih plural. Kondisi ini memaksa birokrasi untuk meniti lebih hati hati dalam menjalankan kebijakan politik birokrasi. Kondisi saat ini -yakni saat transisi- kelihatan birokrasi melakukan politik lepas terkendali, artinya arah kebijakan pembangunan yang dirancang dalam draft APBD dibiarkan untuk dicermati dengan ketat oleh DPRD,

namun hanya dianggap gertak sambal saja, toch pada akhirnya tidak akan banyak berubah dari yang diinginkan eksekutif.

Dalam pembahasan RAPBD 2002 yang baru lalu terlihat permainan manis dari politik birokrasi. Draft RAPBD 2002 yang disampaikan dari Tim Anggaran (eksekutif) kepada Panitia Anggaran (legislatif) betul betul dicermati oleh Panitia Anggaran. Dari pencermatan ini didapatkan dana yang dianggap pemborosan oleh eksekutif sebesar 63 Milyard, sehingga draft tersebut disarankan oleh Tim Anggaran untuk dilakukan ralat sesuai dengan keinginan untuk melakukan efisiensi dana. Pemborosan yang dimaksud adalah adanya duplikasi proyek, ketidakjelasan arah proyek dan tumpang tindih antara pembiayaan rutin dengan pembiayaan proyek pembangunan.

Namun kenyataannya saran tersebut diabaikan oleh eksekutif, dengan harapan pembahasan RAPBD masih tergantung pada pembahsan masing masing komisi. Dan memang benar bahwa dengan pembahasan masing masing komisi dana ajuan dari eksekutif tersebut dianggap tidak ada pemborosan atau inefisiensi. Bahkan ada penambahan dana dari draft APBD sebelumnya.

Pola pembahasan RAPBD yang sedemikian dianggap Malik Effendi salah satu anggota DPR dari PAN sebagai perwujudan tidak tersusunnya perencanaan pembangunan secara baik. Perencanaan pembangunan yang amburadul tersebut, menurut Malik justru didukung oleh kalangan Dewan. Ketidak beresan ini diduga Malik ada permainan politik kepentingan yang terselubung. Sebagai protes dari pola pembuatan kebijakan yang kacau ini Malik melakukan protes dan menonaktifkan diri sebagai anggota Dewan.

## **BAB VII**

### **TEMUAN LAPANGAN**

#### **PEMETAAN AKTIFITAS POLITIK BIROKRAT POLITISI**

##### **A. Temuan Lapangan I : Kelompok Aktifis**

1. ES, umur 50 tahun mempunyai 3 putra adalah aktifis dari FKPPi. Dia adalah salah satu Karyawan di Departemen Penerangan Kabupaten Sumenep (kala itu) dan mulai berkarir di bidang organisasi kepemudaan pada tahun 1982 dan tergabung di FKPPi. Menjabat Sekretaris FKPPi Kabupaten Sumenep pada tahun 1986 –1991 dan menjadi Ketua Umum FKPPi tahun 1991 –1996. Pada tahun 1995 terpilih sebagai Ketua Umum KNPI Kabupaten Sumenep.

Aktif di Kepengurusan Golkar Golongan Karya tahun 1993 menjabat sebagai Ketua Bidang Kepemudaan dan tahun 1996 menjabat sebagai Wakil Sekretaris DPD Golkar Kabupaten Sumenep. Sebagai buah aktifitasnya di Golongan Karya dia menjadi anggota DPR dari Golongan Karya untuk periode 1992-1997 dan ditambah periode singkat 1997 –1998.

Alasan masuk Golongan Karya bermula dari aktifnya dia di organisasi kepemudaan dimana organisasi yang cocok pada saat itu adalah FKPPi yang diakui atau tidak adalah underbow dari Golkar.

“Saya memang paling senang berorganisasi. Dengan masuk organisasi banyak hal hal yang bisa disalurkan, utamanya kita dapat mencetuskan ide ide pembaharuan kehidupan kepemudaan, dapat diajadikan sebagai ajang untuk berdiskusi dengan teman dan tentunya adalah memperbanyak hubungan dengan “orang orang atas” yang mungkin tidak bisa saya temui melalui jalur di lingkungan saya bekerja”

Mengenai aktifnya di legislatif dari Golkar karena kebetulan saja dan diakuinya bahwa jalur politik lebih memungkinkan untuk mengaktualisasikan diri dan menuangkan ide ide pemikiran daripada di birokrasi.

“ Terus terang saya aktif di Golkar itu tidak terpikirkan sebelumnya. Ya mungkin karena saya pernah menjadi Ketua organisasi pemuda itu akhirnya saya dilirik untuk bisa membantu Golkar. Saya tidak ada beban sama sekali ketika aktif di Golkar, tidak ada target saya harus jadi ini atau itu. Ya pokoknya saya tunjukkan aktifitas saya saja”

Mengenai aktifitasnya di Golkar kala itu, pimpinan tidak mempermasalahkannya karena memang saat itu pimpinan instansinya juga aktif di Golkar. Bahkan melalui dia pimpinan dinasnya merasa terbantu untuk menjaga hubungan baik dengan elit-elit pejabat yang saat itu sebagai pengendali di Golkar. Dan menjelang pensiun pimpinannya berhasil masuk juga di jajaran kepengurusan Golkar Kabupaten Sumenep.

Namun perputaran jaman harus dilalui oleh ES yakni ketika reformasi berjalan dan pemilu 1997 yang baru saja mengantarkannya ke Anggota DPRD II untuk kedua kalinya harus berakhir pada tahun 1999. Pada Pemilu tahun 1999 dia masih mencoba untuk ikut berkiprah di pencalonan anggota DPRD II dari Partai Golkar. Namun karena dirasa kurang menguntungkan dan diperkirakan Golkar akan terlalu terpuruk, dia mengundurkan diri dari proses pencalonan tersebut.

Alasan berpisah mengundurkan diri dari Golkar karena ingin netral dan menekuni pegawai negerinya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahkan untuk menjaga netralitasnya manerik diri jauh dari Golkar dengan melarang istrinya untuk aktif dari HWK.

“ Sebenarnya untuk isteri saya, sasya beri kebebasan untuk ikut berorganisasi. Namun biar saya tidak terlalu disoroti kader Golkar lagi maka istri saya saya larang untuk ikut HWK. Hal ini semata mata untuk menjaga citra bahwa saya netral”

Walaupun ES telah menarik diri dari Golkar, ES tetap menjaga hubungan batin dengan kader atau kepengurusan Golkar yang saat ini, walaupun hanya dengan sembunyi sembunyi.

“ Kalau secara transparan saya sengaja tidak menunjukkan jati diri saya kalau masih Golkar. Tapi saya masih ikut memantau aktifitas Golkar seperti pelaksanaan Musdalub tahun 2000 . Kalau bertandang ke Kantor Golkar saya memilih malam hari”

Walaupun telah lepas dari aktifitasnya di bidang politik, namun jiwa politik itu sebenarnya masih melekat. Untuk saat ini tidak berpolitik dulu, namun entah nanti kalau sudah pensiun.

“ Saat ini aktifitas politik saya benar benar saya nolkan. Ada sebenarnya tawaran untuk bergabung dengan PDI Perjuangan. Namun biarlah itu saya lakukan nanti mungkin setelah saya pensiun. Tapi walaupun nanti saya aktif di kepartaian insyaallah tidak akan beralih ke partai lain. Walaupun nanti tidak aktif di pengurus Golkar, saya masih tetap sebagai pendukung setia Golkar”.

Mengenai tanggapannya tentang netralitas pegawai negeri dia sangat setuju agar pegawai negeri dapat memikirkan kepentingan umum secara lebih profesional, artinya tidak dibebani oleh titipan titipan kepentingan kelompok. Tidak masalah bila pegawai negeri tidak menampakkan jati dirinya selama dalam berinteraksi dengan masyarakat, hanya 1 menit saja aktifitas politik dilakukan yakni saat pegawai negeri melakukan pemungutan suara di bilik. Jadi konsekwensi dari hal tersebut pegawai negeri harus menerima kenyataan untuk berkiprah di bidang sesempit sempitnya (ruang bilik suara) dan dalam tempo sesingkat singkatnya. Hal yang sangat berkebalikan dengan 32 tahun yang lalu.

“Yach mungkin jaman harus berputar. Kalau dulu rakyat yang harus di jauhkan dari politik sekarang gilirannya pegawai negeri. Atau mungkin kondisi seperti ini dapat disebut sebagai floating mass fo civil servant”.

2. AS, merupakan guru yang aktif di Golkar sejak tahun 1985. Dia adalah tipe orang rajin dan ulet untuk menekuni organisasi. Berangkat dari aktif di AMPI dia termasuk pengurus Golkar yang senior dan telah tiga periode menjadi pengurus Golkar.

“ Saya masuk Golkar berangkat dari kepatuhan saya saja kepada organisasi. Dari ikut ikut nimbrung di Golkar dan mungkin dilihat bahwa saya termasuk orang yang loyal maka beberapa pimpinan Golkar saat itu memasukkan saya ke dalam jajaran kepengurusan Golkar ”.

AS termasuk kader Golkar yang erat hubungannya dengan Ketua Umum Golkar Sumenep periode 1992 –1997 dan berhasil duduk di kursi legislatif selama dua periode. Selama menjadi wakil rakyat dia merasa bangga bila harus dekat dengan rakyat .

“ Yang membanggakan saya pada saat menjadi pengurus Golkar dan duduk di legislatif adalah dekatnya saya dengan masyarakat. Contohnya pada suatu saat saya mendapat keluhan dari masyarakat di desa Larangan Barma, Kecamatan Batuputih yang mengeluh tidak adanya air bersih. Kebetulan pada waktu itu ada telepon dari DPD I Golkar untuk mencarikan lokasi yang memerlukan air bersih. Langsung saja saya arahkan ke desa yang saya bina tadi. Setelah proyek itu selesai dan rakyat menikmatinya, hati ini puas rasanya. Bahkan kadang kadang sampai saat ini saya masih sering bertandang kesana”

Namun ternyata pilihan untuk terjun ke dunia politik itu saat ini dirasakan menyakitkan karena karier dia menjadi macet dan saat seperti sekarang ini baru terasa tidak enak nya jadi politisi. Seperti habis manis sepah dibuang.

“ Masuk Golkar dan berkarier di legislative ternyata berakhir dengan kepahitan. Seandainya saya dulu di Golkar tetapi merintis karier di birokrasi mungkin keadaannya tidak begini. Bayangkan saya yang hampir 50 tahun ini baru IIIB. Ini terjadikarena selama puluhan tahun pangkat saya tidak saya urusi. Seandainya saya dulu tidak aktif di legislative saya mungkin bisa jading sudah Kepala Cabang Dinas P dan K”

Walaupun dia kecewa dengan adanya pelarangan Pegawai Negeri untuk menekuni bidang politik dia masih menjaga hubungan baik dengan Golkar. Mengenai hubungannya dengan Golkar dia menyatakan :

“ Saya sudah jarang berkomunikasi dengan Golkar. Hanya kadang kadang keadaan Golkar bagaimana saya tanyakan kepada ponakan saya yang kebetulan Sekretaris Golkar di periode sekarang. Saya merasa trenyuh tatkala Gedung Golkar dibakar. Padahal saya ikut bersama sama eks teman di Golkar berusaha untuk mencegah itu dengan jalan menemui tokoh dari PKB agar amuk massa tidak terjadi lagi. Pada Musda kemarin sebenarnya saya dibujuk teman teman dari Kecamatan untuk menduduki Ketua DPD Golkar Sumenep. Namun saya menolak dengan alasan saya kepingin konsentrasi di Pegawai Negeri saja”

Jadi keinginan AS untuk terjun di dunia politik pada dasarnya masih besar sebagaimana diungkapkan oleh Sekretaris DPD II Golkar, mengatakan :

“ Mas Mantri itu sebenarnya dikehendaki teman teman untuk menduduki posisi sekretaris DPD Golkar. Namun karena tidak mau melepaskan baju PNSnya maka akhirnya tidak didukung teman teman untuk menduduki sekretaris.

Sebagai kompensasi dia tidak aktif di Golkar sebenarnya dia akan aktif di kegiatan politik di desanya yakni ingin menjadi anggota BPD Badan perwakilan Desa). Namun sangat disayangkan Perda BPD tidak membolehkan pegawai negeri sipil menjadi anggotanya.

“Saat ini saya sedang menjabat sebagai Ketua LKMD di Desa. Namun sayang kegiatan politik PNS di tingkat desa juga dibatasi, sehingga untuk menjadi pengurus BPD tertutup kemungkinannya. Padahal peran politik pegawai negeri sipil masih dibutuhkan di tingkat desa untuk menjadi dinamisator pembangunan .

Mengenai netralitas pegawai negeri AS mempunyai pendapat monoloyalitas diperlukan anggota Korpri sesuai kapasitasnya sebagai abdi negara atau abdi masyarakat agar tidak terpecah-pecah. "Sebagai pelayan masyarakat kalau sudah terpecah-pecah, akan sangat sulit untuk bertindak adil dan

tindakannya akan selalu pilih kasih," kata AS. Menurut AS monoloyalitas harus diartikan sebagai setia atau mengabdikan kepada pemerintah dan negara, bukan semata-mata mengabdikan kepada salah satu OPP. Karena dulu pemerintahannya adalah pemerintahan Golkar, otomatis anggota Golkar harus mengabdikan kepada pemerintah dan konsekuensinya harus mendukung kebijakan pemerintah cq Golkar.

AS juga menolak anggapan yang mengatakan bahwa kebijakan monoloyalitas birokrasi akan menghambat atau mengebiri hak-hak politik anggota Korpri. "Tidak benar itu. Itu konsekuensi dia sebagai pegawai negeri, dalam hal ini sebagai anggota Korpri," katanya. Ditambahkan, adanya UU No 3/1985 harus diartikan bahwa pemerintah memberi kebebasan atau kelonggaran untuk memilih OPP. Tetapi AS menyatakan, semuanya dapat terlaksana bila ada kebijaksanaan atau izin dari atasan.

3. HS, umur 45 tahun mempunyai 3 putra adalah aktifis dari Pemuda Panca Marga (PPM). Dia adalah salah satu Karyawan di. Menjabat Sekretaris PPM Kabupaten Sumenep pada tahun 1985 –1989 dan menjadi Ketua Umum PPM tahun 1989 –1993.

Aktif di Kepengurusan Golkar Golongan Karya tahun 1993 menjabat sebagai Ketua Bidang Pemenangan Pemilu dan tahun 1996 menjabat sebagai Wakil Sekretaris DPD Golkar Kabupaten Sumenep. Sebagai buah aktifitasnya di Golongan Karya dia menjadi anggota DPR dari Golongan Karya untuk periode 1992-1997 dan ditambah periode singkat 1997 –1998.

Alasan masuk Golongan Karya bermula dari aktifnya dia di organisasi kepemudaan dimana organisasi yang cocok pada saat itu adalah PPM yang diakui atau tidak adalah underbow dari Golkar.

“Saya memang paling senang berorganisasi. Dan kalau saya aktif di suatu kegiatan saya tidak tanggung tanggung, minimal dalam waktu singkat saya harus menjadi salah satu pimpinan di organisasi tersebut. Dengan masuk organisasi banyak hal hal yang bisa disalurkan, utamanya kita dapat mencetuskan ide-ide pembaharuan kehidupan kepemudaan, dapat diajarkan sebagai ajang untuk berdiskusi dengan teman ”

Mengenai aktifnya di legislatif dari Golkar karena memang di sengaja untuk aktif di politik dan diakuinya bahwa jalur politik lebih memungkinkan untuk mengaktualisasikan diri dan menuangkan ide ide pemikiran daripada di birokrasi.

“ Sebagaimana saya tuturkan tadi, kalau masuk organisasi saya tidak mau tanggung tanggung. Demikian di Golkar saya harus mampu mewarnai Golkar baik di kepengurusan partai maupun di legislatif.”

Namun perputaran jaman harus dilalui oleh ES yakni ketika reformasi berjalan dan pemilu 1997 yang baru saja mengantarkannya ke Anggota DPRD II untuk kedua kalinya harus berakhir pada tahun 1999. Pada Pemilu tahun 1999 dia langsung mengundurkan diri dari partai Golkar sampai masa aktifnya di DPRD berakhir.

“ Saya memang setelah mendengar adanya PP tersebut langsung mengundurkan diri dari kepengurusan partai . Saya tidak seperti teman teman lain yang masih mencoba mensiasati aturan tersebut dengan mencoba untuk berkiprah di bidang politik dengan tetap mendaftarkan sebagai calon legislatif. Alasan saya, secara perhitungan politik sudah tidak mungkin lagi untuk duduk di legislatif”.

Alasan berpisah mengundurkan diri dari Golkar karena ingin netral dan menekuni pegawai negerinya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

“Saya mundur dari dunia politik karena di birokrasi lebih bisa diharapkan untuk menghidupi anak saya yang masih kuliah”.

Setelah berpisah dari Golkar memang dia berusaha untuk menjauhkan diri dari pemberian saran, komentar atau apapun bentuknya yang berbau politik.

“Saya memang benar benar telah menjauh dari dunia politik, karena menghindari sorotan tajam yang mungkin menganggap saya sebagai kader Golkar. Hal ini saya hindari karena karier di birokrasi nanti bisa terganggu. Bahkan teman teman wartawan yang mencoba untuk mewawancarai saya untuk berkomentar tentang perkembangan politik terpaksa harus saya tolak”.

Walaupun telah lepas dari aktifitasnya di bidang politik, namun jiwa politik itu sebenarnya masih melekat. Untuk saat ini tidak berpolitik dulu, namun entah nanti kalau sudah pensiun. Problemanya di kehidupan politik tidak terlalu menjamin bagi kehidupan dia dan keluarga. Mungkin nanti mendekati pensiun dia akan kembali ke dunia politik.

“ Saat ini aktifitas politik saya benar benar saya jauhi. Saya masih konsentrasi memperkuat penyangga keluarga. Nanti kalau ekonomi saya sudah kuat atau menjelang pensiun baru kemungkinan kembali ke dunia politik itu ada”.

Mengenai tanggapannya tentang netralitas pegawai negeri dia, sangat pesimis karena saat ini memang belum sama dewasa antara legislatif dan eksekutif. Mereka masih saling mencampuri dan intervensi terhadap tugas dan kewajibannya masing-masing. Eksekutif belum dipercaya oleh legislatif.

“ Kondisi semacam itu akan membawa eksekutif pada rasa tidak percaya diri. Draft draft perencanaan pembangunan masih banyak yang harus dinegosiasikan dengan politisi. Memang diakui profesionalisme birokrat masih dipertanyakan. Jadi selama masing masing tidak dalam posisi profesinya sulit melepaskan diri dari sikap keberpihakan”.

4. Prs, umur 40 tahun mempunyai 2 putra adalah aktifis dari PPM. Dia mulai berkarir di bidang organisasi kepemudaan pada tahun 1982 dan tergabung

di Pemuda Panca Marga (PPM). Menjadi Ketua Umum PPM tahun 1993 –1997. Pada tahun 1988 terpilih sebagai Ketua Umum KNPI Kabupaten Sumenep.

Aktif di Kepengurusan Golkar Golongan Karya tahun 1987 menjabat sebagai Ketua Bidang Kepemudaan dan tahun 1996 menjabat sebagai Wakil Ketua DPD Golkar Kabupaten Sumenep. Sebagai buah aktifitasnya di Golongan Karya dia menjadi anggota DPR dari Golongan Karya untuk periode 1992-1997 dan ditambah periode singkat 1997 –1998.

Alasan masuk Golongan Karya bermula dari aktifnya dia di organisasi kepemudaan dimana organisasi yang cocok pada saat itu adalah PPM yang diakui atau tidak adalah underbow dari Golkar.

“Dalam berorganisasi awalnya saya memang diajak teman saya. Namun lama lama memang berorganisasi itu nikmat. Dengan masuk organisasi banyak hal hal yang bisa disalurkan, utamanya kita dapat mencetuskan ide ide pembaharuan kehidupan kepemudaan, dapat diajadikan sebagai ajang untuk berdiskusi dengan teman ”

Mengenai aktifnya di legislatif dari Golkar karena memang dekat dengan Wansehat Golkar pada waktu itu. Dan diakuinya bahwa jalur politik lebih memungkinkan untuk mengaktualisasikan diri dan menuangkan ide ide pemikiran daripada di birokrasi.

“ Terus terang saya aktif di Golkar itu tidak terpikirkan sebelumnya. Ya mungkin karena saya dianggap dekat dengan Wansehat Golkar akhirnya saya dilirik untuk bisa membantu Golkar. Saya tidak ada beban sama sekali ketika aktif di Golkar, tidak ada target saya harus jadi ini atau itu. Ya pokoknya saya tunjukkan aktifitas saya saja”

Aktifitasnya di Golkar ternyata membuat dia dekat dengan berbagai pejabat yang berusaha untuk selalu dekat dengan pusat kekuasaan. Bahkan dia mengakui kalau sering diminta untuk menjadi penghubung pejabat dengan pusat kekuasaan. Perjuangan di Golkar yang tidak tanggung tanggung diperlihatkan dia, karena

dengan kemenangan Golkar berarti memback up sepenuhnya kepemimpinan Saudaranya yang memimpin Sumenep saat itu.

Namun perputaran jaman harus dilalui oleh ES yakni ketika reformasi berjalan dan pemilu 1997 yang baru saja mengantarkannya ke Anggota DPRD II untuk kedua kalinya harus berakhir pada tahun 1999. Pada Pemilu tahun 1999 dia masih mencoba untuk ikut berkiprah di pencalonan anggota DPRD II dari Partai Golkar.

Kiprahnya di Golkar menjelang Pemilu 1999 terus dibuktikan dengan aktif membantu Golkar membentuk cabang cabang Golkar di tingkat kecamatan yang waktu itu sudah jelas jelas terjadi banyak.

“ Sudah kepalang tanggung, sekali membela Golkar harus tetap dibela. Walaupun banyak cibiran yang datang dari sesama teman atas perjuangan saya ini. Tetapi karena Golkar telah mendarah daging di tubuh saya maka bagaimanapun keadaannya Golkar harus tetap saya bantu”.

Ia merasa kecewa berat manakala dia berjuang untuk tetap menegakkan Golkar, teman-teman pegawai negeri sipil banyak yang lari dari gelanggang. Bahkan birokrat yang telah dibesarkan oleh Golkar merasa tidak pernah bersentuhan dengan Golkar.

“ Bahkan ada kader Golkar dari birokrasi yang dulu merengek regek minta dimasukkan dalam kepengurusan Golkar, ketika dimintai pendapatnya saja untuk Golkar merasa enggan dan menolak mentah-mentah. Banyak kader Golkar dari birokrasi yang seolah tidak pernah merasakan bahwa dia besar karena Golkar “

Perilaku teman teman birokrasinya yang membuatnya frustrasi tersebut menjadikan dia enggan untuk berhubungan dengan mereka dan dia pindah tempat kerja di tempat lain.

## B. Temuan Lapangan II : Kelompok Di Balik Layar

1. AH, adalah seorang birokrat politisi yang mempunyai kemampuan lebih di bidang human relation. Berumur 53 tahun dengan putra 2 orang merupakan salah satu pejabat yang sampai saat ini terus berkiprah di jajaran elit di Sumenep. Aktif di Golkar sejak tahun 1982 dan menjadi salah satu orang yang turut mengarsiteki kemenangan Golkar di tahun 1987.

“ Saya termasuk orang yang terlibat ketika harus memperjuangkan Golkar di tahun 1987. Pada tahun itu saya masih menjabat Camat di salah satu Kecamatan di Kabupaten Sumenep. Saya walaupun hanya setingkat Camat, namun memperoleh kesempatan untuk memberikan pemikiran pemikiran bagi kemenangan Golkar di lingkungan elit Golkar Kabupaten Sumenep”

Secara struktural AH hanya menjabat satu kali periode di kepengurusan Golkar yakni 1988 – 1993. Di masa inilah Golkar Sumenep menuai kejayaan dengan memperoleh 33 kursi dari 45 kursi di DPRD Sumenep. Untuk periode 1993 – 1998 AH sudah tidak termasuk di jajaran pengurus DPD Golkar Sumenep.

“Saya memang memberikan kesempatan kepada seluruh Generasi Muda Golkar untuk ikut tampil dalam kepengurusan Golkar . Mereka perlu mendewasakan diri dalam berorganisasi untuk mematangkan visi politiknya agar mampu bermain politik secara lebih baik”.

Walaupun secara formal tidak duduk dalam kepengurusan Golkar , dia tetap menjadi rujukan pertimbangan untuk melakukan strategi strategi pemenangan Golkar. Dia sering terlibat aktif dalam skenario mendudukkan salah satu kandidat ketua di suatu organisasi kepemudaan yang menjadi underbow Golkar.

Pada tahun 1996 dia terpaksa tidak aktif secara penuh di Golkar karena merasa dihambat karir di birokrasinya oleh Ketua Golkar. Hal ini dipicu oleh kesalahpahaman yang terjadi antara dia dan ketua Golkar dalam permasalahan diluar organisasi Golkar.

Walaupun dia aktif di Golkar namun dia tidak pernah menduduki kursi legislatif. Hal ini disebabkan dia lebih memilih jalur karier di birokrasi. Dengan tetap di jalur birokrasi dia mampu bermain di dua-duanya yakni tetap eksis di karier birokrasi dengan tetap memainkan peranan politik di Golkar walaupun secara informal.

“ Saya memang tidak terlalu berminat di dunia legislasi. Yach disamping keluarga tidak mendukung, kontribusi pemikiran dapat lebih diaplikasikan di dunia birokrasi”

Walaupun sempat terjadi ketegangan hubungan antara dirinya dengan Ketua Golkar, ketika Golkar di masa reformasi ini terpuruk dia tetap konsisten untuk memberikan kontribusi pemikirannya bagi kelangsungan hidup di Golkar. Ketika Golkar mengadakan Musdalub tahun 2000 dia masih aktif membuat skenario untuk memperjuangkan eksistensi Golkar di kancah perpolitikan Sumenep. Dari hasil skenarionya ini muncullah K. Wakir Abdullah – salah seorang Kiai dari garis NU dan ulama terkenal di Sumenep- untuk menduduki Ketua DPD Golkar saat ini.

“ Kalau mau jujur sayalah yang menghendaki K. Wakir Abdullah untuk menduduki jabatan Ketua Golkar Sumenep. Kiai ini saya pilih karena dia mempunyai hubungan dengan ulama ulama di Sumenep dan yang jelas dia berasal dari kaum Nahdliyin”.

Keterlibatannya dalam politik sampai saat ini bukan tanpa resiko. Aktifitas dibalik layarnya ini banyak dikecam oleh partai pemenang pemilu saat ini. Bahkan dengan keterlibatannya ini dia pernah diancam oleh lawan politik Golkar. Namun dia berhasil meyakinkan bahwa mendudukan Kiai untuk memimpin Golkar ini bisa dimanfaatkan untuk negosiasi politik ketika akan menghadapi Pemilu 2004 nanti.

Mengenai netralitas pegawai negeri pada dasarnya adalah wajar wajar saja bilamana seseorang pegawai itu netral dalam memberikan pelayanan kepada publik. Namun saat dia harus membuat kebijakan untuk saat transisi seperti ini susah bagi seorang birokrat untuk bersikap netral dalam membuat keputusannya.

“Saya kira untuk saat ini susah seorang birokrat untuk bersikap netral terhadap kebijakannya. Dia akan mengambil kesempatan mengamankan kedudukannya dengan tetap mempertimbangkan kepentingan partai pemenang dalam mengarahkan program dan kebijakannya”.

2. Sdt, adalah mantan Ketua KNPI Kabupaten Sumenep di tahun 1985 dan aktif di kepengurusan Golkar tahun 1988-1993 . Dia memasuki dunia politik tanpa target dan tanpa beban, artinya dunia politik yang dia jalankan hanya untuk mengembangkan pemikiran pemikiran yang mungkin berguna bagi Golkar pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

“ Memasuki dunia politik dalam hal ini menjadi pengurus atau anggota Golkar bagi saya adalah salah satu keberuntungan karena memang saya adalah orang yang senang berorganisasi dan bertukarpikiran dengan teman teman yang lain.”

Dia memang tidak pernah duduk di legislatif, karena dia lebih suka untuk memberikan pemikiran pemikiran secara konseptual dan dunia legislatif kurang cocok dengan jiwanya. Justru tidak terlalu ambisinya dia di dunia politik praktis, dia selalu dimintai pendapat dalam berbagai persoalan perkembangan politik dari golkar ataupun dari organisasi kepemudaan.

“ Sebagai orang yang pernah duduk di Ketua KNPI, saya memang masih sering menerima berbagai permasalahan yang mungkin masih perlu didiskusikan bersama. Ya, saya senang saja dimintai pendapat untuk urun rembug ikut memecahkan masalah selama saya mampu”.

Ketika Golkar menghadapi hujatan dari berbagai pihak sehingga Golkar di Sumenep menjadi terpuruk, dia konsisten memberikan support bagi kepengurusan

Golkar yang ada. Beberapa kontribusi pemikiran banyak disampaikan kepada kader Golkar yang mengendalikan Golkar saat ini.

“ Ya kalau dulu Golkar kekurangan dana atau butuh pembangunan mudah bagi saya untuk membantu secara fisik, karena kondisi waktu itu sangat memungkinkan seorang birokrat memberikan bantuan fisik secara tidak langsung kepada Golkar. Namun saat ini hal itu tidak dimungkinkan karena akan menjadi pergunjingan banyak partai dan bahkan membahayakan bagi seorang birokrat yang terlalu berpihak kepada salah satu partai”.

Mengenai netralitas pegawai negeri dia mengakui memang seharusnya netral dan dijauhkan dari kepentingan kelompok. Birokrasi harus bekerja secara profesional dan berorientasi kepada kepentingan umum.

### **C. Temuan Lapangan III : Kelompok Politisi Utusan**

1. MJ, adalah Kepala Dinas yang masuk jadi pengurus Golkar pada periode 1993-1998. Dia masuk menjadi pengurus Golkar berasal dari jalur B (Birokrasi) yang memang pada saat itu menjadi incaran bagi birokrat birokrat sekelas Kepala Dinas atau Kepala Bagian.

“ Saya masuk ke jajaran Golkar karena saya memang diutus oleh atasan saya untuk membantu Golkar. Saya tidak berkeberatan saja, karena ini memang merupakan salah satu pengabdian dan bentuk loyalitas saya kepada atasan”.

Mengenai kebijakan yang dibuat pada saat itu dikaitkan dengan Golkar memang diakuinya. Namun siapa yang disalahkan dia sulit untuk mengidentifikasi.

“Ya, memang serba rumit saat itu, sudah ada jalinan yang saling kait mengkait antara kepentingan pemerintah dan kepentingan Golkar. Hampir tidak bisa dibedakan mana kepentingan pemerintah dan mana kepentingan Golkar. Semuanya terjadi begitu saja dan tidak ada yang berusaha untuk saling mengingatkan”.

Setelah ada peraturan bahwa pegawai negeri tidak boleh merangkap menjadi pengurus partai, MJ dengan serta merta menjauh dari Golkar. Kontribusi tenaga, pemikiran dan dana yang pernah dilakukannya untuk Golkar pada tahun-tahun sebelum 1999, tidak pernah lagi dilakukan. Hal ini tidak lepas dari keinginannya untuk bersikap netral dan jauh dari dunia politik.

“ Istri saya yang dulu aktif di HWKpun akhirnya tidak saya perbolehkan lagi untuk aktif. Pokoknya yang masih berbau Golkar sedapat dapatnya saya hindari. Apalagi untuk memberikan kontribusi tenaga, pemikiran apalagi dana, tidak mungkin saya lakukan “

2. KW, adalah Kepala Dinas yang masuk jadi pengurus Golkar pada periode 1993-1998. Dia masuk menjadi pengurus Golkar berasal dari jalur B (Birokrasi) yang memang pada saat itu bisa dipakai sebagai alat mempertahankan kedudukan ataupun bahkan membina karir untuk menggapai jabatan yang lebih tinggi lagi.

“ Saya menjadi pengurus Golkar merupakan keputusan politik atasan saya yang harus saya amankan. Mau tidak mau ya saya laksanakan, karena kalau tidak dilaksanakan akan terkait dengan konditue saya sebagai bawahan. Saya tidak berkeberatan saja, karena ini memang merupakan salah satu pengabdian dan bentuk loyalitas saya kepada atasan”.

Mengenai kebijakan yang dibuat pada saat itu dikaitkan dengan Golkar memang diakuinya. Dia mengelak ketika ditanyakan bahwa itu berarti untuk kepentingan kelompok.

“ Bukan, bukan untuk kepentingan kelompok masyarakat yang dari Golkar saja, karena kebijakan itu tetap dibuat untuk kepentingan umum tanpa membedakan asal golongan masyarakat itu, Hanya saja saat mengimplemantasikan kebijakan itu dicoba dipolitisir dengan memasukkan unsur Golkar di program kegiatan tersebut.

Setelah ada peraturan bahwa pegawai negeri tidak boleh merangkap menjadi pengurus partai, KW dengan serta merta menjauh dari Golkar. Kontribusi

tenaga, pemikiran dan dana yang pernah dilakukannya untuk Golkar pada tahun tahun sebelum 1999, tidak pernah lagi dilakukan. Hal ini tidak lepas dari keinginannya untuk bersikap netral dan jauh dari dunia politik .

#### **D. Pola Sikap Birokrat Politisi**

Dari data tersebut penulis mencoba membuat beberapa penyederhanaan yang memungkinkan penulis untuk melakukan kajian teoritik. Dari data dimaksud beberapa temuan antara lain :

1. Motivasi birokrat untuk menjadi politisi :
  - Karena terkait dengan karier di birokrasi
  - Karena terkait dengan keinginan untuk karier di bidang politik
  - Karena ingin memberikan kontribusi pemikiran dan warna politik
2. Ciri ciri birokrat yang menjadi politisi karena terkait dengan karier di birokrasi
  - Menjadi pengurus partai berangkat dari jalur birokrasi murni, mereka diberangkatkan dari unsur birokrasi oleh Bupati sebagai Wansehat Golkar.
  - Aktifitas di Kepengurusan Golkar hanya sebagai sambilan yang berakibat tidak memungkinkan untuk ikut serta secara total mengembangkan organisasi .
  - Mereka pada umumnya dekat dengan Bupati sebagai Wansehat Golkar saat itu.

- Pada umumnya mereka menduduki eselon strategis di birokrasi
3. Ciri ciri birokrat yang menjadi politisi karena untuk karier di bidang politik
- Menjadi pengurus Golkar karena aktif di organisasi Onderbow Golkar
  - Tidak mempunyai eselon
  - Lebih aktif untuk mengembangkan organisasi Golkar
  - Mereka pada umumnya duduk di lembaga legislatif.
4. Ciri-ciri birokrat yang bermain di balik layar
- Mempunyai pemikiran konseptual
  - Lebih dekat dengan lingkaran kekuasaan (Muspida)
  - Tidak terlalu berharap di legislative
  - Aktif memberikan kontribusi pemikiran mengenai strategi memenangkan Golkar
  - Mempunyai jabatan strategis di birokrasi

#### Respon birokrat politisi dari birokrat karier

- Mereka lebih adaptif dan berpikir pragmatis untuk keselamatan jabatan karirnya, dengan meninggalkan serta merta symbol kegolkarannya
- Mereka cenderung untuk berbaikan dengan partai yang berkuasa, untuk mencari gantungan baru.
- Mereka tidak mudah untuk diajak komunikasi lagi apalagi memberikan kontribusi membesarkan Golkar yang terpuruk

- Golkar adalah masa lalu yang tidak perlu diungkit lagi.
5. Respon birokrat dari aktifis organisasi Onderbow Golkar
- Terbagi menjadi 2 varian
- Mereka yang tertutup kemungkinan untuk karier di birokrasi masih mencoba untuk mencuri kesempatan berkarier di bidang politik.
  - Mereka yang masih terbuka peluang untuk berkarir di birokrasi lebih cepat memutuskan untuk lepas dari kegiatan politik.
6. Respon birokrat politisi dibalik layar
- Posisi tetap menjaga hubungan baik dengan Golkar dalam wujud pemikiran.
  - Pemikiran pemikirannya masih dipakai sebagai acuan kegiatan Golkar.

## POLA SIKAP BIROKRAT TERHADAP DEMOKRATISASI

KATEGORISASI KETERLIBATAN BIROKRAT DALAM POLITIK	MOTIVASI	CIRI-CIRI PERILAKU POLITIK	SIKAP BIROKRAT TERHADAP DEMOKRATISASI
Politisi Aktifis	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ingin berkarier di bidang politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Berpartai karena panggilan jiwa</li> <li>➤ Aktif dalam berbagai kegiatan partai</li> <li>➤ Tidak menduduki eselon strategis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jika berpeluang di bidang politik tetap di politik, jika tidak maka kembali ke birokrasi</li> <li>➤ Idealis untuk tetap berhubungan dengan partai</li> <li>➤ Pragmatis untuk keselamatan kehidupan ekonominya</li> </ul>
Politisi di Balik Layar	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ingin memberikan warna pada proses politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Berpartai untuk mempengaruhi proses politik</li> <li>➤ Aktif mengembangkan pemikiran konseptual</li> <li>➤ Tidak mempunyai eselon strategis, tetapi dekat dengan penguasa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Idealis dengan tetap menjaga hubungan dengan partai</li> <li>➤ Kontribusi pemikiran terhadap partai masih tetap dilakukan</li> <li>➤ Adaptif tetapi tetap idealis</li> </ul>
Politisi Utusan	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Terkait dengan karier di birokrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Berpolitik karena perintah atasan</li> <li>➤ Tidak sepenuh hati berpartai</li> <li>➤ Menduduki eselon penting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Adaptif dan pragmatis dengan menjauh dari Golkar</li> <li>➤ Menjalin hubungan baru dengan partai penguasa</li> <li>➤ Golkar adalah masa lalu yang perlu dilupakan</li> </ul>

## BAB VIII

### SIKAP BIROKRASI TERHADAP DEMOKRATISASI

#### A. Birokrasi Patrimonial

Dalam menganalisa fenomena perkembangan birokrasi dan politik, kebanyakan ahli ilmu politik dari Barat gemar menggunakan pendekatan cultural, yang pada intinya mereka berasumsi bahwa walaupun birokrasi di Indonesia telah menunjukkan ciri-ciri yang modern, dalam perilakunya masih menunjukkan warisan tradisi dan budaya politik masa lampunya. Dalam anggapan seperti itu birokrasi dan perilaku politik masih memperlihatkan karakteristik patrimonial. Jabatan dan keseluruhan hirarki birokrasi didasarkan pada hubungan personal atau hubungan "bapak-anak buah". B. Anderson dan Ann Ruth Willner menyebut kegiatan politik dianggap pada pemegang kekuasaan, dan struktur politik menggantung dalam bentuk jaringan-jaringan vertikal yang saling bersaing untuk memperoleh perlindungan pribadi dari para pemegang kekuasaan.

Dikaitkan dengan perilaku birokrat dapat dirujuk pada perilaku birokrat politisi yang memang berasal dari pejabat-pejabat karier. Perilaku MJ dan KW memperlihatkan betapa mereka ingin memperoleh perlindungan pribadi dari penguasa atasannya. Perilaku mereka yang mendesak untuk menjadi pengurus Golkar dapat dipandang sebagai upaya mereka untuk dapat dekat dengan penguasa. Dan lebih terlihat sikap pragmatis mereka ketika tidak diperkenankan lagi untuk menjadi pengurus partai (Golkar) dengan serta merta mereka manjauh dan menutup diri untuk melakukan komunikasi dengan Golkar sekarang.

Namun tidak semua birokrat politisi berperilaku demikian. Dari kelompok birokrat politisi yang berasal dari aktifis organisasi, masuknya mereka ke gelanggang politik lebih dipengaruhi keinginan mereka untuk mengaktualisasikan diri di bidang politik. Mereka tanpa beban kiprah mereka di politik berpengaruh atau tidak di sisi kariernya. Bahkan seperti yang dialami AS kenaikan tingkat yang seharusnya dinikmati jika dia tetap sebagai pegawai negeri “terpaksa” dikorbankan untuk meniti karirnya di bidang politik.

Bahkan seperti AH yang birokrat politisi, permainan di bidang politik dirasa lebih mengasikkan daripada bekerja di bidang birokrasi. Posisi yang sedemikian dimungkinkan karena dia memang sebagai salah satu “think tank” nya Golkar pada saat Golkar akan meraih kemenangan pertama di Sumenep yakni tahun 1987. Sebagai politisi pada saat itu dia bisa sejajar dengan Muspida untuk merancang kemenangan Golkar. Menghadapi proses demokratisasi di tubuh birokrasi kelompok ini tidak terlalu banyak berpengaruh. Bahkan secara diam diam suplai pemikiran masih tetap dijalankan.

### **B. Netralitas Birokrasi : Hanya Formalitas Belaka ?**

Birokrasi harus netral ? Satu hal yang menurut pendekatan Hegelian merupakan suatu keharusan bagi birokrasi. Hegel beranggapan negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena merupakan sintesis dari pertentangan pertentangan individu yang subyektif dan tidak rasional.). Oleh karenanya perlu adanya struktur yang menjembatani antara *The State* yang

merefleksikan kepentingan umum, dan *civil society* yang terdiri dari pelbagai kepentingan khusus dalam masyarakat. Inilah inti konsep Hegelian Bureaucracy, yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara “negara” yang memmanifestasikan kepentingan umum dan “civil society” yang memmanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat .

Dalam kenyataannya kebijakan kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Hal itu diakui oleh MJ, JS dan KW yang waktu itu sebagai Kepala Dinas instansi, dimana dalam pembuatan kebijakan publik unsur subyektifitas tersebut sangat nampak dengan prioritas program selalu dikaitkan dengan kepentingan Golkar. Bahkan sampai saat sekarangpun pola seperti itu terasa masih sangat mewarnai, utamanya ketika terjadi pembahasan di tingkat perencanaan pembangunan.

Kebijakan seperti tersebut diatas sarat dengan kepentingan pribadi pejabat yang membuat keputusan. Menjaga hubungan yang harmonis dengan pusat kekuasaan menjadi pertimbangan yang menentukan dari arah suatu kebijakan. Dengan menetapkan kebijakan program pembangunan yang bernuansa seirama dengan partai yang berkuasa, birokrat tersebut berkepentingan untuk selalu mendapatkan perhatian dari sang penguasa.

Bagi Weber, birokrasi merupakan unsur terpenting bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi. Tipe ideal birokrasi digambarkan Weber mempunyai ciri ciri antara lain : (1) Adanya suatu struktur hierarchi, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi (2) adanya serangkaian posisi posisi jabatan, yang masing masing memiliki tugas

dan tanggung jawab yang tegas, (3) Adanya aturan aturan, regulasi regulasi dan standard standard formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya (4) Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Parameter yang dibuat oleh Weber tersebut pada dasarnya dilaksanakan sebagai suatu organisasi yang disebut sebagai birokrasi. Namun penetapan parameter tersebut belum menjamin munculnya suatu sikap yang netral dari suatu birokrasi. Proses politik antara eksekutif dan legislatif dan kepentingan pribadi birokrat menjadi hal yang menentukan untuk kelangsungan suatu netralitas.

Sebagai institusi yang ingin dibangun netralitasnya dengan menjauhkan mereka dari kepengurusan kepartaian pada dasarnya hanya menyentuh kulitnya saja. Birokrat akan merasakan nikmat bilamana dijauhkan dari hiruk pikuk mobilisasi permainan politik. Namun substansi netralitas sebenarnya harus dibangun dari kedewasaan berpolitik antara eksekutif dan legislatif. Selama bangunan kedewasaan itu masih prematur, sulit diharapkan netralitas pegawai negeri akan terwujud. Netralitas hanya pada kulitnya saja, netralitas hanya formalitas saja.

Mengelaborasi pendapatnya Ramlan Surbakti (sebagaimana dikembangkan oleh Syafuan Rozi Subchan : 2000) maka sebaiknya ada beberapa hal yang tabu dilakukan oleh birokrat untuk menjaga netralitasnya :

- Birokrat “tidak boleh” menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD atau sumber milik negara yang lain

untuk kepentingan salah satu partai politik pada saat apapun, apalagi saat kampanye.

- Birokrat “tidak boleh” menyerahkan penyelenggaraan program pemerintah, pelaksanaan ataupun pemantauan kepada partai politik atau politisinya.
- Birokrat “tidak boleh” menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor dan anggaran kantor untuk kepentingan suatu parpol.
- Birokrat “tidak boleh” memasan satu atau lebih atribut parpol pada kantor, gedung dan kendaraan milik negara.
- Birokrat “tidak boleh” memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang parpol, berupa dukungan atau kritik diluar bidangnya.
- Birokrasi “tidak boleh” memberikan keistimewaan dan melakukan diskriminasi terhadap suatu parpol dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengubahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, penegakan hukum, perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban terhadap suatu partai politik tertentu saja.

### **C. Perilaku Politik Birokrat : Motivasi Tak Sadar atau Kesadaran Praktis ?**

Dari berbagai prinsip struktural, Giddens melihat 3 gugus besar struktur. Pertama, struktur ‘signifikasi’ (*signification*) menyangkut skemata simbolik, penyebutan dan wacana. Kedua, struktur ‘dominasi’ (*domination*) yang mencakup skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang/hal



(ekonomi). Ketiga, struktur 'legitimasi' (*legitimation*) menyangkut skemata peraturan normatif yang terungkap dalam tata-hukum.

Pembakuan korporatisme-otoriter Orde Baru sebagai skemata 'signifikasi' terbentuk lewat keterulangan praktik 'wacana' KORPRI sebagai abdi negara dengan monoloyalitas. Sebagai abdi negara semua anggota KORPRI diwajibkan untuk mempunyai loyalitas tunggal kepada negara, walaupun pada kenyataannya monoloyalitas ini dibelokkan untuk loyal kepada Golkar. Abdi negara dimaknai sepihak untuk selalu mengedepankan kepentingan negara walaupun kenyataannya hampir tidak ada perbedaan antara kepentingan negara dengan kepentingan penguasa.

Hal ini diakui oleh kalangan birokrat yang terlibat dalam kepengurusan Golkar, bahwa hal yang wajar bilamana penentuan kebijakan pembangunan saat itu menjadi hal yang dapat dilaksanakan atau diputuskan bersama atau secara timbal balik. Artinya, kebijakan pemerintah dalam beberapa dimensi tertentu selalu diorientasikan pada bagaimana kebijakan itu menguntungkan Golkar. Kasus listrik masuk desa di Kecamatan Batangbatang sebagaimana diungkapkan oleh JS, diputuskan apakah desa yang akan dialiri listrik tersebut bisa mendukung Golkar atau tidak.

Dalam kasus air bersih di Larangan Barma, Kecamatan Batuputih sebagaimana diuraikan oleh AS, adalah gambaran mekanisme penentuan lokasi air bersih tersebut ditentukan oleh Golkar dan dilaksanakan oleh birokrasi. Dalam hal ini terlihat bahwasannya penguasaan wacana dilakukan oleh Golkar terhadap kehidupan birokrasi dan sebaliknya.

Skemata 'dominasi' yang baku dari keterulangan praktik 'penguasaan' melalui wadah KORPRI dengan moloyalitasnya. Melalui UU No 3/1985 tentang Parpol dan Golkar, khususnya Bab IV Pasal 8 menyebutkan, (a) PNS dapat menjadi anggota Parpol dan Golkar dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang, dan (b) PNS yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Parpol dan Golkar kecuali dengan izin tertulis Pejabat yang berwenang. Sementara dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 20/1976 dikatakan, anggota Korpri yang juga warga negara Indonesia dapat menjadi anggota Parpol atau Golkar.

Untuk memantapkan dominasi tersebut dilakukan pengingkaran aturan tersebut dengan dalih bahwa karena setiap PNS otomatis menjadi anggota Korpri dan sesuai Musyawarah Nasional IV aspirasi anggotanya sudah ditentukan, maka tidak ada pilihan lain kecuali menyalurkan aspirasi tersebut kepada salah satu OPP sesuai ketentuan Munas tadi. Korpri itu punya AD/ART dan ada Munasnya. Di dalam Munas jelas dikatakan, aspirasi Korpri harus disalurkan kepada Golkar. Dan itu harus dilaksanakan. Setiap anggota Korpri harus mengabdikan kepada pemerintah, di mana pemerintah inilah yang menyelenggarakan kebijakannya. Tidak ada cara lain bagi Korpri selain harus ikut kebijakan pemerintah.

Begitu juga skemata 'legitimasi' korporatisme Orde Baru menjadi baku dari keterulangan penerapan 'sanksi' terhadap para pegawai-negeri yang tidak mau menjadi anggota KORPRI. Perangkat Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri dengan mudahnya digunakan penguasa untuk menjatuhkan sanksi bagi pegawai negeri yang lepas dari "rel"

kehendak penguasa. Ada aturan bagi pegawai negeri sipil bilamana ingin menjadi anggota partai politik harus mempunyai ijin dari atasan. Namun dalam prakteknya tidak memungkinkan seorang atasan memberikan ijin kepada bawahannya untuk berpaling ke partai lain.

Namun seperti jelas dari skema, dualitas selalu melibatkan sarana-antara. Dalam contoh di atas, korporatisme-otoriter Orde Baru mengandaikan 'bingkai-interpretasi' tertentu atas arti wacana KORPRI dengan monoloyalitasnya : misalnya, tak boleh seorang anggota KORPRI mempunyai organisasi korp selain KORPRI. Dalam dualitas struktur-dominasi dan praktik-penguasaan, misalnya, jabatan Kepala Dinas menjadi 'fasilitas' seorang Kepala Dinas untuk memerintahkan dan mengharuskan semua anak buahnya memilih Golkar. Bahkan penguasaan itu berkembang ke lingkungan pegawai negeri itu sendiri dengan konsep "sekasur", "sedapur" dan "sesumur". Dengan konsep tersebut diharapkan seorang anggota Korpri dapat menggalang 10 orang pemilih.

Tentang dualitas legitimasi dan sangsi, 'norma' bahwa pegawai negeri = anggota KORPRI/Golkar bisa menjadi dasar untuk mengucilkan atau bahkan memberhentikan dengan tidak hormat seorang pegawai negeri yang menjadi pimpinan partai lain.

Reproduksi sosial berlangsung lewat dualitas 'struktur' dan 'praktik sosial' tersebut. Soalnya ialah apakah para birokrat tahu akan hal itu; ataukah kita hanya seperti *wayang* di tangan (para) dalang dalam (berbagai) *lukon* yang telah ditentukan, seperti status pelaku dalam fungsionalisme Parsons atau Marxisme Althusser? Menurut Giddens sebenarnya para

birokrat itu tahu. Akan tetapi, 'tahu' tidak harus diartikan sebagai 'sadar', apalagi sebagai kapasitas menjelaskan semua proses secara eksplisit. Giddens membedakan 3 dimensi internal pelaku: motivasi tidak sadar (*unconscious motives*), kesadaran praktis (*practical consciousness*), dan kesadaran diskursif (*discursive consciousness*).

'Motivasi tak sadar' menyangkut keinginan/kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tetapi bukanlah tindakan itu sendiri, sebagaimana seorang birokrat memakai seragam Golkar digerakkan oleh motif memperkuat dan memenangkan Golkar. Motivasi MJ untuk selalu menempatkan kepentingan Golkar dalam setiap kebijakannya dapat dipandang sebagai motivasi tak sadar ini. Sikap MJ ini bisa dilihat dari kepentingan pribadinya yakni sebagai upaya menyenangkan atasannya yang muaranya adalah untuk menjaga jabatan yang disandangnya atau titian karir yang dirintisnya.

'Kesadaran diskursif' mengacu pada kapasitas kita merefleksi dan memberi penjelasan eksplisit atas tindakan kita. Mengapa saya memakai seragam Golkar? Jawab: karena saya menghindari teguran dari atasan. Kebijakan yang harus dibuat oleh JS maupun Mj secara sadar dilakukan dan diimplimentasikan karena takut akan ancaman tertutupnya karir jabatannya

'Kesadaran praktis' menunjuk pada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai. Kerelaan membayar iuran Golkar, setia untuk ikut kampanye, adalah bentuk kesadaran praktis. Dalam fenomenologi, inilah level yang berisi gugus pengetahuan yang sudah diandaikan (*taken for granted*). Gugus pengetahuan yang sudah diandaikan ini merupakan sumber

'rasa-aman ontologis' (*ontological security*). Melalui level ini kita tahu bagaimana melangsungkan hidup harian tanpa mempertanyakan terus-menerus apa yang terjadi atau harus dilakukan. Rutinisasi hidup personal dan sosial terjadi melalui gugus kesadaran praktis ini.

Reproduksi sosial berlangsung lewat keterulangan praktik sosial yang jarang kita pertanyakan lagi. Tidak berarti bahwa tak ada perubahan. Menurut Giddens, perubahan selalu terlibat dalam proses strukturasi, betapapun kecilnya perubahan itu. "Batas antara kesadaran-praktis dan kesadaran-diskursif sangatlah lentur dan tipis, tidak seperti antara kesadaran diskursif dan motivasi tak sadar. Dengan meminjam gagasan Goffman, Giddens mengajukan argumen bahwa sebagai 'pelaku', kita punya kapasitas memonitor diri secara refleksif (*strategic monitoring of conduct*).

Perubahan terjadi ketika kapasitas ini menggejala secara luas sehingga berlangsung de-rutinisasi. 'De-rutinisasi' menyangkut proses di mana skemata yang selama ini menjadi 'aturan' (*rules*) dan 'sumber-daya' (*resources*) tidak lagi memadai sebagai prinsip pengorganisasian berbagai praktik sosial, atau yang sedang diperjuangkan agar menjadi praktik sosial baru.

Derutinisasi ini muncul tatkala terjadi tuntutan untuk mendudukkan birokrasi pada posisi netral di tengah tengah pergulatan partai politik. Dengan aturan yang tidak memperbolehkan pegawai negeri sipil menjadi pengurus partai dapat diartikan sebagai bingkai yang tidak bisa memadai lagi untuk melakukan praktek praktek dan aktifitas politik birokrat. Birokrat banyak yang kembali ke asalnya sebagai pegawai negeri yang terbebas dari

kegiatan politik dan menjalani praktek sosial baru sebagai pelayan berbagai lapisan masyarakat .



## BAB IX

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

1. a. Dalam berkecimpung di dunia politik para birokrat dilatarbelakngi oleh beberapa hal antara lain ; karena memang birokrat tersebut sudah aktif di organisasi massa sehingga mereka dengan mudah untuk masuk dunia politik; birokrat yang secara fisik tidak menggeluti dunia politik namun secara konseptual dan pemikiran berada di gelanggang politik dan birokrat yang menjadi politisi karena menjadi utusan jalur birokrasi di Golkar.
  - b. Mereka yang berasal dari aktifis organisasi dalam aktifitas politiknya lebih leluasa karena mereka bergerak di bidang politik berada pada posisi kemandirian pribadi yang didukung oleh lingkungan yang mengijinkan mereka untuk berpolitik.
  - c. Berbeda dengan birokrat yang berasal dari utusan, mereka tidak leluasa untuk mengaktualisasikan dirinya di organisasi politik karena ketergantungan mereka terhadap struktur yang melingkupinya. Ketidakeleluasaan dalam berpolitik tersebut juga didukung oleh situasi aman pada jabatan yang disandanginya.
2. Dalam merespon proses demokratisasipun mereka berbeda. Para birokrat dari aktifis lebih luwes dengan tetap menjaga hubungan baik dengan Golkar. Hal ini berbeda dengan politisi utusan yang lebih memilih diam untuk keamanan diri.

## **B. Saran-Saran**

Penelitian tentang birokrat politisi ini dirasa sangat terbatas. Pertama batasan geografis yang hanya meliputi Kabupaten Sumenep dan terbatas pada aktifis Golkar. Untuk itu penelitian yang lebih berskala luas dan melibatkan banyak kader partai kiranya sangat perlu dilaksanakan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin : Birokrasi (terj), Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989
- Bryan, Richard, The State and Internationalisation of Capital : An Approach to Analysis, dalam Journal of Contemporary Asia, Vol. 17 No.3 tahun 1987
- Beetham, David, Birokrasi (terj), Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Blau, Peter dan Marshal W. Meyer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1987
- Budiarjo, Miriam, Partisipasi dan Partai Politik, Gramedia, Jakarta, 1981
- , Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1984
- Castles, Lance : Birokrasi Kepemimpinan dan dan Perubahan Sosial i di Indonesia , Hapsara Surakarta, 1986
- Djiwandono, Soedrajad, Revitalisasi Sistem Politik Indonesia, CSIS, Jakarta, 1996
- Downs, Anthony : Inside Bureaucracy. Boston : Little Brown and Company
- Gaffar, Affan, Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Huntington, Samuel P.: Political Order in Changing Societies, New haven and London : Yale University Press, 1968).
- Irwan, Alexander dan Edriana, Pemilu : Pelanggaran Azas Luber, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Johnson, Doyle Paul, Teori Sosiologi Klasik dan Modern (terj), Gramedia, Jakarta, 1986
- Mas' oed Mohtar dan Collin Mac Andrew, Perbandingan Sistem Politik, Gadjahmada University Press, 1984
- Mas' oed Mohtar, Ekonomi dan Struktur Politik 1966-1971, LP3ES, Jakarta
- Moeloeng, Lexy J, Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2000
- Muhaimin, Yahya, Birokrasi Seharusnya A-Politis, Prisma 6, LP3ES, Jakarta, 1989

- Ndraha, Taliziduhu, Birokrasi dan Pembangunan : Dominasi atau Alat Demokratisasi? Dalam journal Ilmu Politik No.1, Gramedia, 1986
- Osborn, David dan Ted Geebler, Mewirauahakan Birokrasi (terj), Jakarta : PT Pustaka Binaman Pressindo, 1995.
- Palombara, La, Bureaucracy and Political Development, Princenton University Press, Princenton and New Jersey
- Poloma, M Margareth, Sosiologi Kontemporer, Rajawali Pres, Jakarta
- Rigs, Fred W, Bureaucrat and Political Development a Paradoxial Views dalam Joseph Lapalombara (ed) Bureaucracy and Political Develompment Princenton University Press 1956).
- Ritzer, George, Sosiologi Berparadigma Ganda, Rajawali Press, Jakarta
- Saifullah Fatah, Eep, Teori Negara dan Negara Orde Baru, dalam Prisma No. 12, 1994
- Sjamsudin, Nazarudin, Netralisasi Birokrasi di Indonesia, Makalah Seminar Nasional, 1990
- Santoso, Priyo Budi : Birokrasi Pemerintah Orde baru : Perspektif Kultural dan Struktural, Jakarta PT Rajawali Grafindo Persada, 1995
- Schoorl.J.W : Modernisasi : Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang , Pt Gramedia, Jakarta, 1982
- Surbakti, Ramlan, Teori dalam Penelitian Ilmu Sosial, Airlangga University Pres, Surabaya, 1995
- Suryadinata, Leo, Golkar dan Militer, Studi Tentang Budaya Politik, LP3ES, Jakarta
- Thompson Denis F, Etika Politik Pejabat Negara, yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999