

## POLITISASI BIROKRASI LOKAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

Lutfi Wahyudi<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Mahasiswa Doktoral Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

Alamat Korespondensi: lutfi.w@gmail.com

**Abstract:** *This article discusses the politicization of bureaucracy in direct regional elections that occur in several regions in Indonesia. Analysis was carried out on several cases that occurred with cultural approaches. The findings are politicization of bureaucracy carried out by the pattern of patron-client relations between politicians and bureaucracy. Politicians need bureaucracy as a political machine, and bureaucracy needs the support of politicians as a means to develop careers. Practices related to patron-client relations such as persuasive action and the use of patronage are still the most important methods applied by local political actors in winning the contestation of regional head elections, while at the same time asserting that the main base of actors is to become legitimate political leaders and authoritative is economic resources and good social relations, both are the main elements of patron-client relations.*

**Keywords:** *politicization, bureaucracy, patron-client, regional election*

**Abstrak:** *Artikel ini membahas politisasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Analisa dilakukan terhadap beberapa kasus yang terjadi dengan pendekatan kultural. Temuan yang dihasilkan adalah politisasi birokrasi dilakukan dengan pola hubungan patron-klien antara politisi dengan birokrasi. Politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana untuk mengembangkan karir. Praktik-praktik yang berkaitan dengan hubungan patron-klien seperti aksi persuasif dan penggunaan patronase masih menjadi metode paling penting yang diterapkan oleh aktor-aktor politik lokal dalam memenangi kontestasi pemilihan kepala daerah, sekaligus menegaskan bahwa basis utama para aktor untuk menjadi pemimpin politik yang legitimate dan otoritatif adalah sumberdaya ekonomi dan hubungan sosial yang baik, keduanya adalah elemen-elemen utama hubungan patron-klien.*

**Kata Kunci :** *politisasi, birokrasi, patron-klien, pilkada*

### Pendahuluan

Birokrasi dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakannya, semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani urusan orang banyak. Akibatnya, tidak heran jika kemudian muncul persepsi bahwa apa pun yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka melayani kepentingan warga masyarakat melalui birokrasi tersebut.

Pemaknaan terhadap birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas, tentu merupakan pemaknaan yang sifatnya idealis. Bahkan tak salah jika Max Weber memandang birokrasi sebagai organisasi yang rasional, suatu mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi dan juga sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri-ciri khas (Albrow, 1975). Tetapi, diakui atau tidak, pemaknaan yang ideal terhadap fungsi pelayanan yang diperankan birokrasi, tidaklah sepenuhnya bisa menjelaskan orientasi birokrasi di Indonesia. Perjalanan

panjang kehidupan birokrasi di negeri ini, selalu saja ditandai oleh dominannya aspek politis di bawah kendali penguasa negara. Kasus birokrasi pada masa Orde Lama dan di masa Orde Baru pada dasarnya merupakan cermin dari kuatnya penguasa negara dalam mencengkeram birokrasi. Di era reformasi kendati pemerintah tidak sekuat sebelumnya, namun tetap saja kekuasaan masih cukup dominan.

Kehidupan birokrasi yang ditumpangi, atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa, jelas menjadikan tujuan birokrasi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Performance birokrasi yang kental dengan aspek-aspek politis inilah, yang pada gilirannya melahirkan orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser ke arah orientasi yang sifatnya politis.

Reformasi yang telah terjadi di Indonesia membawa dampak pada tata kelola politik dan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah membawa perubahan pada sistem birokrasi pemerintahan daerah, sekaligus juga perubahan pada proses politik di daerah. Pemilihan kepala daerah langsung merupakan salah satu konsekuensi yang muncul ketika desentralisasi politik diterapkan. Selain itu daerah diberi kewenangan dan kekuasaan besar dalam mengelola daerahnya masing-masing. Dengan kondisi seperti ini, konstelasi politik daerah akan meningkat sebagai akibat dari proses memperebutkan pucuk pimpinan dan kekuasaan di daerah. Untuk dapat meraih kemenangan dalam proses perebutan pucuk pimpinan dan kekuasaan daerah tersebut berdampak pada kebutuhan akan sumberdaya yang besar, baik sumber daya manusia maupun sumber daya politik, ekonomi dan sosial. Keterbatasan akses dan ketersediaan sumberdaya tersebut berakibat pada munculnya beragam upaya untuk memperoleh dan menguasai sumberdaya yang diperlukan. Upaya yang lazim dilakukan adalah dengan membentuk tim sukses yang mempunyai tugas dan fungsi memenangkan calonnya.

Berbagai strategi dilaksanakan oleh tim sukses yang telah terbentuk. Salah satunya dengan memanfaatkan birokrasi pemerintahan. Birokrasi menjadi instrumen penting karena menjadi satu-satunya institusi yang menguasai data dan informasi serta seluk beluk penyelenggaraan pemerintahan yang paling besar dan berpengaruh secara langsung kepada masyarakat. Upaya melibatkan birokrasi dalam persaingan memperebutkan posisi kepala daerah dari masing-masing pihak yang sedang berkontestasi turut serta menjadi penyebab meningkatnya konstelasi politik di daerah. Peningkatan konstelasi politik di daerah memiliki implikasi terhadap jalannya roda pemerintahan daerah atau sistem birokrasi di daerah karena dapat mendorong terjadinya politisasi birokrasi, dimana ada upaya untuk menjadikan lembaga birokrasi sebagai alat kepentingan politik. Bagaimana politisasi birokrasi pada pemilihan kepala daerah? Mengapa hal itu terjadi? Tulisan ini membahas politisasi birokrasi dalam konteks pemilihan kepala daerah dari perspektif/pendekatan kultural.

### **Politisasi Birokrasi dalam Pendekatan Kultural**

Pada umumnya masyarakat di negara-negara sedang berkembang tak terkecuali Indonesia adalah masyarakat transisi, yakni antara masyarakat yang

mempunyai karakteristik tradisional sekaligus modern. Masyarakat demikian biasa dikenal dengan *prismatic society* (masyarakat prismatic). Menurut Fred W. Riggs (dalam Pamudji, tt), masyarakat prismatic mempunyai tiga ciri utama.

1. Heterogenitas yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern;
2. Formalisme menggambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan. Ketidaksesuaian antara norma-norma formal dengan realita;
3. *Overlapping* merupakan gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan.

Model administrasi negara di dalam masyarakat negara sedang berkembang yang berciri prismatic adalah "*model sala*". Karakteristik heterogenitas, formalisme dan overlapping mewujud dalam "*model sala*". Dalam birokrasi *model sala* demikian birokrasi modern rasional ala Weber berlangsung sama dengan "birokrasi tradisional". Ada struktur formal, tetapi fungsi-fungsi administratif dilaksanakan berdasarkan hubungan-hubungan kekeluargaan ini menimbulkan berbagai kelompok yang disebut *plural community* dan solidaritas diantara anggota kelompok. Norma-norma formal yang didesain sebagai hukum dan pedoman perilaku dapat dikalahkan oleh norma-norma yang mengikat hubungan kekeluargaan dalam kelompok-kelompok tersebut. Keadaan ini menggiring ke arah penyatuan antara kepentingan birokrasi (negara) dengan kepentingan pribadi. Akhirnya timbul berbagai ketidakadilan pelayanan dan penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu berbagai nilai modern dirumuskan seperti pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat; PNS adalah abdi masyarakat; pemerintah harus bertindak sesuai hukum; namun tidak pernah ditemui dalam praktek (Pamudji, 2004 : 57-63). Birokrasi "*model sala*" ini mempunyai kemiripan dengan birokrasi *patrimonial* dari Weber yang memiliki karakteristik berikut :

1. Rekrutmen pejabat berdasar kriteria pribadi dan politik.
2. Jabatan merupakan sumber kekayaan dan keuntungan.
3. Pejabat mengontrol fungsi politik dan administrasi.
4. Setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.

Kondisi *patrimonialist* itu memunculkan perilaku aparat birokrasi yang menghamba pada kekuasaan (Hariandja, 1999 : 56). Dengan demikian birokrasi tidak memerlukan pengawasan, karena hanya akan mengganggu dan mendeskralisasi kekuasaan. Berdasar alasan demikian tidak aneh bila birokrasi lebih mementingkan pelayanan kepada penguasa daripada masyarakat. Karena penguasa dipandang dapat memberikan dan melanggengkan kekuasaan pejabat birokrasi, sementara hal itu tidak dapat diberikan oleh masyarakat.

Dalam masyarakat prismatic, birokrasi *model sala* atau *patrimonial*, pola-pola hubungan yang ada cenderung menciptakan *patronase*, yaitu sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan

dukungan politik dari mereka (Shefter, 1994). Dengan demikian, patronase merupakan pemberian uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya (seperti pekerjaan, jabatan di suatu organisasi atau pemerintahan atau kontrak proyek) yang didistribusikan oleh politisi, termasuk keuntungan yang ditujukan untuk individu (misalnya, amplop berisi uang tunai) dan kepada kelompok/komunitas (misalnya, lapangan sepak bola baru untuk para pemuda di sebuah kampung). Patronase juga bisa berupa uang tunai atau barang yang didistribusikan kepada pemilih yang berasal dari dana pribadi (misalnya, dalam pembelian suara atau biasa dikenal *money politics* dan *vote buying*) atau dana-dana publik (misalnya, proyek-proyek pork barrel yang di biayai oleh pemerintah).

Sementara Klientelisme adalah jaringan antara orang-orang yang memiliki ikatan sosial, ekonomi dan politik yang didalamnya mengandung elemen iterasi, status inequality dan resiprokal (Tomsa, 2014). Kemudian, klientelisme juga adalah relasi kuasa antara patron dan klien yang bersifat personalistik, resiprositas, hierarkis dan iterasi. Maka dapat dipastikan bahwa klientelisme berbicara tentang jaringan atau relasi. Jaringan tersebut mengandung relasi kuasa yang tidak setara dimana patron memiliki kuasa penuh terhadap jaringan tersebut. Dalam kajian politik, klientelisme diartikan sebagai jaringan yang dikuasai patron untuk mengintervensi kliennya (Aspinall, 2015). Tiga elemen klientelisme yaitu iterasi, asimetri, dan resiprositas (Tomsa, 2014). Selain itu, menurut ahli lain empat komponen klientelisme yaitu personalistik, resiprositas, hirarki dan iterasi (Aspinall, 2015). Dari pendapat dua ahli tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa klientelisme memiliki empat elemen karakteristik: iterasi, asimetris, resiprositas dan personalistik.

Politisi yang memiliki kekuasaan dapat berperan sebagai *patron* dan kelompok-kelompok birokrasi dapat berperan menjadi *client*. Adanya pertukaran kedua sumber daya itu, hubungan ini membawa keuntungan bagi kedua pihak. Implikasi pola hubungan ini adalah birokrasi cenderung menafikan pihak-pihak yang tidak menguasai sumber daya apapun. Sehingga tidak aneh bila birokrasi negara berkembang umumnya dan birokrasi Indonesia khususnya kurang memperhatikan keadilan dalam pelayanan kepada masyarakat umum.

Dalam suasana birokrasi patrimonial itu cenderung mempertahankan status quo menolak segala perubahan. Harmoni merupakan hal yang sangat diutamakan. Oleh sebab itu kritik dan pengawasan sejauh mungkin dihindarkan sebab dianggap merupakan hal yang dapat mengganggu keharmonisan tersebut. Selain itu penguasa yang dipersepsikan identik dengan kebenaran sehingga masyarakat hanya harus menurut. Di pihak lain masyarakat secara budaya umumnya merasa tidak perlu mengawasi birokrasi.

Kondisi di atas terjadi karena kegagalan dalam mewujudkan birokrasi *\_paling tidak mendekati\_* tipe ideal sebagaimana yang dirumuskan oleh Weber bahwa beberapa ciri yang harus dimiliki birokrasi, adalah : 1). Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya; 2). Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping; 3). Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama

lainnya; 4). Setiap jabatan mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan; 5). Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif; 6). Setiap pejabat mempunyai gaji, termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya; 7). Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif; 8). Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; 9). Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Thoha, 2009).

Ketika ciri-ciri di atas terlalu jauh ditinggalkan maka menurut Weber yang terjadi adalah terbentuknya birokrasi patrimonial. Weber menjelaskan ada tiga perbedaan antara birokrasi modern dengan birokrasi patrimonial. Unsur pertama, klientisme, istilah ini merujuk pada hubungan kekuasaan yang dibangun penguasa dengan kekuatan lingkungan di sekitarnya. Dalam birokrasi modern pusat loyalitas ada pada impersonal order dalam hal ini hukum yang mengatur segala-galanya. Tapi dalam klientisme loyalitas ada pada diri atasan. Kedua, dalam birokrasi modern hubungan antara penguasa dengan lingkungannya lebih bersifat legal rasional dan terbuka namun dalam birokrasi patrimonial hubungan bersifat patron klien, loyalitas ada pada atasan dan dibangun oleh kharisma individu atasan atau pengaruh dari aspek material yang dimiliki oleh pimpinan. Ketiga menurut birokrasi modern adalah dipisahkannya ruang formal dan ruang personal sedangkan birokrasi patrimonial didasarkan pada hubungan emosional dan non formal (Latuconsina, 2008). Kondisi seperti ini rentan terjadi politisasi terhadap birokrasi, apalagi bila dikaitkan kehidupan politik saat ini dimana pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh masyarakat sebagaimana diungkap oleh Klinken (2009), bahwa situasi politik baru yang demokratis justru memperkuat praktik politik patronase, yang melibatkan bukan saja para elit politik dominan tetapi juga kelompok-kelompok aristokrasi lama di tingkat lokal. Praktik patronase itu bahkan saling memperkuat dengan munculnya kembali ikatan-ikatan primordial lama seperti etnisitas dan agama sebagai basis artikulasi dan mobilisasi politik dalam proses-proses elektoral, khususnya di tingkat lokal.

Sebagai contoh, dalam pilkada Banten tahun 2006 (Hamid, 2011) terjadi politisasi birokrasi dalam bentuk dukungan birokrasi terhadap kemenangan pasangan petahana dalam pilkada. Hal ini terbukti dari mutasi sebelum dan sesudah pilkada yang tidak mencerminkan aspek profesionalisme namun semata mencerminkan hubungan patrimonial antara petahana sebagai patron dan para birokrat sebagai klien. Indikasi lain adalah dipergunakannya sumber daya yang dimiliki daerah untuk membangun pencitraan petahana. Kondisi ini sulit ditangani karena cenderung berada di luar wilayah penegakan hukum pilkada dan juga lemahnya wewenang yang dimiliki oleh Panwas pilkada. Politisasi birokrasi semakin menjauhkan cita-cita membangun birokrasi yang profesional. Politisasi birokrasi oleh petahana menyuburkan budaya patrimonial dan *spoil system* serta menghancurkan upaya membangun birokrasi profesional.

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

Hasil penelitian Agustino (2014) yang mengangkat tema tentang patronase dalam pilkada di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi dapat dijadikan contoh selanjutnya bahwa politisasi birokrasi terjadi dalam pemilihan kepala daerah. Transformasi politik yang tengah berlangsung di Indonesia di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, telah memberikan dampak negatifnya tersendiri bagi proses demokratisasi. Hal ini karena pemilihan kepala daerah langsung telah membuka ruang bagi patronase dengan lebih dalam lagi. Para kepala daerah terpilih berusaha menggunakan kedudukannya untuk memainkan peranan sebagai pemilik sumber utama. Peranan ini bukanlah satu hal yang sulit untuk dilaksanakan oleh para kepala daerah, melalui kedudukannya, para pemimpin politik ini mempunyai banyak peluang untuk menggunakan institusi publik sebagai domain kekuasaannya, serta mendistribusikan *public resources* yang berada di bawah kendalinya sebagai alat pertukaran bagi tujuan tertentu ketika diperlukan. Tim sukses pun segera berubah menjadi broker politik karena dianggap memiliki *second order resources*.

Keadaan ini secara otomatis semakin memperkuat kedudukan dan peranan para kepala daerah sebagai patron di kawasan yang berada di bawah kekuasaannya. Logika ini secara sederhana menjelaskan betapa pemimpin eksekutif di level lokal mempunyai kesempatan untuk mengawal dan mendistribusikan pelbagai sumber publik (jabatan, anggaran, lisensi, proyek dan lainnya) untuk mempertahankan serta meningkatkan kedudukan dan peranannya sebagai penguasa. Dengan kata lain, bertambahnya peranan kepala daerah—melalui partai politik yang menyokongnya—dalam merancang dan menyediakan fasilitas sosioekonomi membuat para pemimpin politik ini mempunyai peluang untuk „menawarkan“ pelbagai kemudahan kepada anggota masyarakat yang menjadi sasaran pelaksanaan program pembangunan tersebut. Oleh karenanya, institusi birokrasi (di tingkat daerah) dengan mudah dijadikan gelanggang bagi tawar-menawar kepentingan elit lokal.

Di Takalar, Ibrahim Rewa sebagai petahana, dalam upaya untuk mempertahankan kekuasaannya pada Pemilu 2007 melakukan politisasi birokrasi diantaranya, pertama, memanfaatkan posisi dan peran birokrat yang sentral. Ketua Tim Pemenangan adalah Drs. Syarifuddin Hamzah, Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Kabupaten Takalar, yang membawahi Tim inti, Tim Keluarga dan Tim Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Kedua, mengintervensi penetapan anggota PPK, PPS, KPPS serta Panwaslu jelang Pilkada. Oleh karena penentuan calon anggota PPK, PPS dan KPPS hanya boleh diusulkan melalui camat dan kepala desa/kelurahan, akibatnya PPK, PPS dan KPPS cenderung memihak kepada petahana. Demikian juga pegawai pemerintah akan membantu petahana untuk mempertahankan kekuasaannya karena terdapat kepentingan yang

dibawa oleh masing-masing pegawai, entah itu promosi jabatan, upeti, atau kepentingan lainnya (Chia-Hung Tsai, 2003). Dan hal ini terbukti setelah terpilih kembali sebagai Bupati Takalar Ibrahim Rewa kemudian melakukan perombakan terhadap pejabat-pejabat dilingkungan pemerintahnya. Mereka yang sehaluan selama pelaksanaan Pemilu dipromosi dan mereka yang berseberangan didemosi.

Pratama (2017) meneliti tentang patronase dan klientelisme pada pilkada serentak Kota Kendari tahun 2017, menemukan bentuk-bentuk patronase dan klientelisme dalam penelitiannya, pertama, relasi yang terbangun dalam lingkup birokrasi yaitu penentuan karir dan jabatan birokrasi di Kendari yang sangat kental dengan konsolidasi dukungan terhadap kandidat yang didukung petahana. Kedua, relasi yang terbangun di ranah masyarakat meliputi mobilisasi suara melalui *vote buying* dan *pork barrel*. Bentuk kedua tersebut sebagai modus politik untuk meraih dukungan atau suara dengan cara para aparat birokrasi membentuk relasi yang klientelistik dengan masyarakat. Bentuk yang kedua ini merupakan perpaduan antara distribusi patronase dan jaringan klientelistik yang dibentuk oleh birokrasi dimana hadir sebagai sosok perantara dalam menjalin relasi dengan masyarakat.

Dalam hal mobilisasi suara di masyarakat demi kepentingan patron aparat birokrasi menggunakan metode pembelian suara atau biasa disebut dengan *vote buying*. Konsep pembelian suara merupakan bagian dari konsep patronase dan klientelisme. Dalam menjalankan pola pembelian suara di masyarakat para birokrat tidak terjun langsung dalam hal mendistribusikan sumber daya untuk masyarakat. Para aparat birokrasi kembali menggunakan jejaring perantara yang dapat dengan mudah terhubung dengan masyarakat agar dalam proses pembelian suara bisa berjalan dengan lancar tanpa ada masalah. Sementara *pork barrel* adalah kegiatan yang ditujukan kepada publik dan didanai dengan dana publik dengan harapan publik akan memberikan dukungan politik kepada politisi. Strategi ini digunakan untuk kalangan masyarakat menengah ke atas yang kecil kemungkinan menjadi sasaran *vote buying*.

Pada hakikatnya, fenomena patronase dan klientelisme merupakan pola hubungan yang bersifat individual; antara dua individu, yaitu si patron dan si klien, terjadi interaksi yang bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya yang dimiliki oleh setiap pihak. Sang patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang dan sumber daya yang paling sering ditemukan di berbagai macam riset tentang patronase dan klientelisme yaitu sumber daya berupa materil (harta kekayaan, tanah garapan dan uang). Sementara itu, sang klien memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas. Di samping itu, tidak jarang apabila pola hubungan yang bersifat klientelistik ini tumbuh dan berkembang karena ada orang ketiga yang menjadi *broker*, atau yang disebut sebagai perantara. Kecenderungan klientelisme ini dapat ditemukan secara meluas, baik dalam lingkungan birokrasi maupun dalam kalangan masyarakat.

Paskarina (2015) menyebut persaingan diantara aktor-aktor politik seringkali berfokus pada upaya menyediakan solusi pemenuhan kebutuhan publik secepat mungkin yang dapat langsung dinikmati oleh masyarakat. Praktik-paraktik semacam

ini melahirkan dua jenis relasi kekuasaan, yakni yang bercorak patronase dan yang bercorak populisme. Patronase muncul dalam relasi kekuasaan antara patron dan klien, dimana patron memberikan berbagai manfaat material dalam bentuk uang, barang atau jasa kepada klien dan sebaliknya, klien memberikan kesetiaan dan dukungannya sebagai imbal jasa kepada patron (Aspinal, 2013). Sementara itu populisme muncul ketika para aktor politik berupaya membangun kedekatan hubungan dengan masyarakat atau konstituennya melalui program-program yang berpihak pada aspirasi publik (Weyland, 2001). Kendati secara konseptual berbeda, tapi keduanya menjadi strategi yang digunakan para aktor politik untuk mendekatkan hubungan dengan masyarakat, khususnya dalam konteks politik dimana sistem distribusi kesejahteraan belum berjalan dengan baik. Kendati hasil penelitian menunjukkan peta politik yang diametral, tapi pada kenyataannya, relasi kekuasaan diantara para aktor berlangsung dalam pola berjejaring. Dada Rosada merupakan aktor politik yang menjadi simpul dari kekuatan-kekuatan politik, selama menjabat sebagai Walikota Bandung (2003-2008 dan 2008-2013), ia membangun basis legitimasinya melalui mekanisme jejaring birokrasi, politisi dan akademisi yang terutama berperan memberikan justifikasi bagi kebijakan pembangunan yang diambilnya.

Selama dua periode tersebut, politik berbasis figur dipraktikkan dengan baik oleh Dada Rosada dengan dukungan instrumen ekonomi dan politik, antara lain dengan menempatkan para pendukungnya pada jabatan-jabatan strategis di birokrasi pemerintahan, mulai dari camat hingga kepala-kepala dinas, badan, lembaga dan sekretariat di lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Untuk membina dukungan dari organisasi-organisasi kemasyarakatan, mekanisme pemberi bantuan sosial yang menggunakan anggaran publik menjadi instrumen utama yang membentuk loyalitas organisasi-organisasi tersebut.

Sejauh ini politik klientelisme dianggap masih menjangkiti demokrasi di Indonesia. Sekalipun selalu dilihat sebagai praktik tradisional yang akan hilang dengan sendirinya akibat modernisasi, namun Klinken (2009) justru berpendapat proses demokratisasi di negara-negara seperti Indonesia baru mampu membuat praktik klientelisme tetap bertahan sebagai alternatif terhadap model akuntabilitas yang demokratis. Dalam hal ini politik klientelisme bisa dipahami sebagai praktik memberikan keuntungan pribadi dalam bentuk uang, pekerjaan atau akses ke layanan publik untuk mendapatkan dukungan suara. Sebaliknya akuntabilitas demokrasi adalah praktik menawarkan keuntungan yang berbasiskan program politik dan kebijakan untuk meningkatkan jumlah pendukung.

Secara garis besar hasil beberapa penelitian yang telah dipaparkan di atas membenarkan karakter klientelistik demokrasi di Indonesia. Hasil penelitian tersebut menunjukkan praktik-praktik yang berkaitan dengan hubungan patron-klien seperti aksi persuasif dan penggunaan patronase masih menjadi metode paling penting yang diterapkan oleh aktor-aktor politik lokal dalam memenangi kontestasi pemilihan kepala daerah, sekaligus menegaskan bahwa basis utama para aktor yang sama untuk menjadi pemimpin politik yang legitimate dan otoritatif adalah sumberdaya ekonomi dan hubungan sosial yang baik. Sekalipun kedua jenis sumberdaya ini tidak serta merta mengimplikasikan adanya politik klientelisme,

kombinasi antara basis ekonomi dalam arti kepemilikan kapital dan koneksi (politik) secara luas dipahami sebagai elemen-elemen utama hubungan patron-klien. Karena itu temuan ini bisa dianggap mendukung argumen yang keberlanjutan politik klientelisme dalam demokrasi di Indonesia.

### Penutup

Politisasi birokrasi pada pemilihan kepala daerah terjadi dalam relasi patronase dan klientelisme. Oleh karena itu politisasi birokrasi bersifat resiprokal, artinya hubungan saling mendukung secara politik, baik dari pihak politisi maupun birokrasi itu sendiri. Politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana untuk mengembangkan karir. Birokrasi dijadikan gelanggang bagi tawar-menawar kepentingan elit lokal. Kondisi ini semakin meneguhkan konsepsi birokrasi patrimonial Weber pada birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Bila kondisi semacam ini terus berlangsung yang muncul adalah perilaku aparat birokrasi yang menghamba pada kekuasaan, birokrasi yang kurang memperhatikan keadilan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum.

### Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2014. Patronase Politik Era Reformasi : Analisa Pilkada di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 11, No. 2.
- Albrow, M. 2005. *Birokrasi* (Vol. III). Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Aspinal, Edward. 2013. *Money politics : Patronage and Clientelisme in Southeast Asia*. Naskah dipersiapkan untuk buku William Case (ed.) *Handbook of Democracy in Southeast Asia*. Routledge.
- Aspinaal, Ed dan Sukmajati, M. 2015. *Politik uang di Indonesia, Patronase dan Klientalisme Pada Pemilu Legislatif 2014*. Polgov: Yogyakarta.
- Hamid, Abdul. 2011. Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 11, Nomor 2 : 97 -110
- Hariandja, Denny BC. 1999. *Birokrasi Nan Pongah*. Kanisius: Yogyakarta.
- Klinken, G. van .2009. *Patronage Democracy in Provincial Indonesia*. dalam *Rethinking Popular Representation* , diedit oleh Törnquist, O, Webster, W., and Stokke, K. Palgrave: New York .
- Latuconsina, Nurainy, 2008. Netralitas Birokrasi (Sekilas Cerita Tentang harapan dan kenyataannya di Indonesia), *Jurnal Hipotesa*, Vol. 3 No. 1: 13 – 21.
- Pamudji, S. 2004. *Ekologi Administrasi Negara*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Paskarina, Caroline. 2015. *Patronase Vs Populisme : Strategi Mengelola Kesejahteraan dalam Politik Perkotaan di Bandung*. dalam *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan*. diedit oleh Paskarina Caroline dkk. PCD dan Polgov: Yogyakarta.
- Pratama, Rekha Aji. 2017. Patronase dan Klientelisme pada Pilkada Serentak Kota Kendari Tahun 2017. *Jurnal Wacana Politik*. Vol. 2, No.1 : 33-45
- Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State : The American Historical Experience*. Princeton University Press: Princeton.

- Thoha, Miftah. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta, Kencana.
- Tomsa, Dirk. 2014. *Party System Fragmentation in Indonesia : The Subnational Dimension*. *Journal of East Asian Studies* 14 No.2: 249-278.
- Weyland, Kurt. 2001. *Clarifying a Contested Concept : Populism in the Study of Latin American Politics*. *Comparative Politics*, Vol. 34 No.1.