

**POLITISASI BIROKRASI PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH
(STUDI MOBILISASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PEMERINTAH
DAERAH KABUPATEN SIAK TAHUN 2011)**

Rizki Muharlin Rayadi
dan
Drs. Erman M, M.Si

Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru
Email: rizkimuharlin@rocketmail.com

ABSTRACT

Bureaucratic and political relations in Indonesia has always been volatile. During the New Order, with monoloyality policy, bureaucracy always used as a political machine by the regime power for political mobilization , in order to support the power of the status quo . After the regime fell and was replaced by the era of the Reformation in 1998, there was a fundamental political system , especially the central and local relations . From the pattern of centralized , become more autonomous and decentralized . Likewise, the local elections were originally selected by the DPRD , be elected directly by the people . This change on the one hand gives the positive sense that is to increase the political participation of the people , but on the other hand is causing civil into practical politics.

This study seeks to explain why the politicization of the bureaucracy in the elections of regional heads Siak in 2011 and what their impact on government and the bureaucracy . For qualitative research method was chosen by the technique of collecting data through in-depth interviews, which is the key informants in this study is a good class of people who work as civil servants , party officials or politicians , community leaders , entrepreneurs , which have an understanding of the information needed.

The results of this study showed that the process of the Election Siak in 2011 , there has been politicization of the bureaucracy in the form of the mobilization of civil servants as a political machine that is used by the regional head candidates who will be contesting the General Election with access to bureaucratic power . Many violations and civil servants involved in practical politics , so the lawsuit and reap Election results do not lead to the creation of bureaucratic neutrality . Bureaucratic politics as a tool or instrument to collect political support for prospective candidates to seize power , It certainly has damaged the spirit of the general election free and fair in the democratic principles contained.

Keywords : Politicization, Bureaucracy , civil servants mobilization,

PENDAHULUAN

Politisasi birokrasi di negara berkembang sudah menjadi strategi dalam perebutan kekuasaan pemerintah, pejabat hierarki atas gencar memobilisasi bawahannya untuk menciptakan sebuah kekuatan politik yang besar yang nantinya diharapkan akan mampu merebut kekuasaan tersebut. Konstelasi kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi tidak mempunyai akuntabilitas terutama kepada rakyat dan masyarakat pada umumnya. Adapun yang amat menonjol ialah diperkuatnya kewajiban untuk melakukan responsibilitas terhadap pejabat pada hierarki atas. Pejabat birokrasi diangkat oleh pejabat yang berkuasa pada hierarki tertinggi dalam departemennya. Oleh karena itu, ada semacam kewajiban mutlak untuk tunduk dan bertanggung jawab pada pejabat atasan tersebut.

Dalam *The Political System of Empires I* (1963), S.N. Eisentadt menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik¹, yakni:

1. Birokrasi berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama;
2. Sepenuhnya tunduk pada penguasa;
3. Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri;
4. Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (*polity*) ketimbang pada strata tertentu.

Birokrasi sekarang ini digambarkan sebagai birokrasi moderen yang di dalamnya terdapat nilai-nilai ideal, dimana birokrasi sekarang ini sudah menunjukkan manajemen yang tersistematis dalam penyelenggaraannya. Pembaharuan-pembaharuan dalam birokrasi terus ditingkatkan demi mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Namun di sisi lain sangat sulit untuk melihat standar ideal dalam birokrasi itu sendiri, kita hanya bisa melihat sistem terluar dari birokrasi tersebut atau bisa dikatakan kita hanya melihat birokrasi yang hanya tergambar pada pelaksanaan tugas-tugas yang sudah ditentukan, seperti pelayanan surat-surat kepada masyarakat, acara-acara seremonial, pemberian bantuan dan sebagainya. Padahal jika melihat secara keseluruhan, banyak hal-hal yang jauh dari idealisme birokrasi itu sendiri seperti, netralitas, impersonalitas, akuntabilitas bahkan politisasi birokrasi yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini.

Fenomena politisasi birokrasi banyak kita lihat dalam pertarungan politik di Indonesia, itu sudah menjadi rahasia umum bagi para politisi yang bertarung dalam perebutan sebuah kekuasaan. Masalah politisasi birokrasi menjadi persoalan hampir diseluruh daerah di Indonesia. Birokrasi sering kali terlibat dalam politik praktis pada pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. Keterlibatan birokrasi dalam politik praktis ini dilakukan dengan menjadi anggota tim sukses salah satu calon dan memobilisasi bawahan dan massa di sekitarnya untuk mendukung calon tersebut. Seperti pada perebutan kekuasaan (eksekutif) di Kabupaten Siak, netralitas pejabat atau aparatur pemerintahan daerah Kabupaten Siak sangat sulit untuk duwujudkan,

¹ Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

hal tersebut dikarenakan banyaknya para pejabat atau aparatur pemerintahan Kabupaten Siak yang ikut menjadi bagian kekuatan politik dari salah satu pasangan calon kepala daerah Kabupaten Siak yaitu Syamsuar-Alfedri. Para pejabat atau aparatur pemerintah yang tergolong dalam basis dukungan SAFARI (sebutan untuk tim pemenang Syamsuar-Alfedri) berasal dari berbagai instansi dalam pemerintah Kabupaten Siak. Politisasi birokrasi yang dilakukan adalah dalam bentuk menggerakkan atau mengarahkan dukungan (mobilisasi) pejabat atau aparatur pemerintahan kepada pasangan nomor urut tiga tersebut.

Mobilisasi pegawai negeri sipil di pemerintah daerah Kabupaten Siak terjadi sebelum dilaksanakannya pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Siak, mobilisasi ini bertujuan untuk mengumpulkan basis dukungan dan menghimpun kekuatan politik dari para pegawai negeri sipil (PNS) kepada salah satu pasangan calon kepala daerah Kabupaten Siak yaitu Syamsuar-Alfedri. Mobilisasi pegawai negeri sipil ini telah menciptakan sebuah kondisi yang jauh dari jalur ideal, hal tersebut disebabkan adanya kalangan atau kelompok tertentu yang menggerakkan dan mengarahkan birokrasi sebagai sebuah komponen kekuatan untuk merebut kekuasaan, dan hal ini akan berdampak dengan tidak terciptanya netralitas birokrasi di tubuh pejabat atau aparatur pemerintahan Kabupaten Siak.

Politisasi birokrasi dalam bentuk mobilisasi pegawai negeri sipil di pemerintah daerah Kabupaten Siak telah menimbulkan sebuah ukuran kelayakan antara pejabat hierarki bawah dengan atasannya, pejabat yang memegang jabatan dibawah eksekutif (kepala daerah) dipandang loyal apabila melakukan mobilisasi kepada bawahannya dan juga masyarakat untuk mendukung kepala daerah pada saat pemilu. Hal ini ditandai dengan fenomena-fenomena pergeseran jabatan setelah pemilihan kepala daerah digelar. Inilah saatnya para pejabat hierarki bawah menuai hasil dari tindakannya, bagi pejabat yang memang secara nyata mendukung kepala daerah terpilih biasanya tidak menunggu waktu lama untuk diangkat jabatannya ke jenjang yang lebih tinggi. Dan sebaliknya mutasi jabatan ketempat non-job pun atau kejenjang yang lebih rendah akan diberikan kepada pejabat hierarki bawah yang dinilai tidak memberikan dukungan “membelok” kepada kepala daerah terpilih. Inilah konsekuensi yang harus didapat oleh pejabat hierarki bawah. Hal ini memang jauh dari idealisme suatu pemerintahan, standar ukuran pejabat yang seharusnya dilihat dari pengalaman, skil atau kemampuan, dan prestasi dalam memangku jabatannya sekarang berubah menjadi loyal atau tidaknya seorang pejabat tersebut kepada pimpinannya.

Perumusan Masalah

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dideskripsikan di atas maka masalah umum dalam penelitian ini adalah. *Pertama*, tidak terciptanya netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Siak tahun 2011. *Kedua*, Munculnya kelompok birokrasi yang berperan sebagai alat politik yaitu sebagai kelompok yang memobilisasi dan dimobilisasi. *Ketiga*, Tidak terciptanya *good governance* dalam Pemerintahan Kabupaten Siak. Berdasarkan permasalahan tersebut, selanjutnya dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan, yaitu:

1. Mengapa terjadi politisasi birokrasi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Siak tahun 2011 ?
2. Apa dampak dari politisasi birokrasi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Siak tahun 2011 terhadap birokrasi dan pemerintah ?

Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan politisasi birokrasi yang terjadi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Siak tahun 2011.
2. Untuk mengetahui dampak dari politisasi birokrasi tersebut terhadap birokrasi dan pemerintah.

Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Untuk meningkatkan dan mengembangkan kemampuan berfikir melalui karya ilmiah serta melatih penulis dalam menerapkan teori-teori yang telah dipelajari, serta menjadi bahan kajian teoritis dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang Ilmu Pemerintahan serta dimanfaatkan untuk menambah wawasan intelektual peneliti mengenai politisasi birokrasi serta dapat dipergunakan bagi penelitian yang sama, dan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pandangan bagi pemerintah daerah untuk dapat mewujudkan fungsi pemerintah dengan memegang teguh nilai-nilai ideal.

2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan rujukan, pertimbangan dan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam rangka menciptakan kondisi ideal dalam penyelenggaraan birokrasi di daerahnya, serta dijadikan informasi (referensi) bagi penulis yang lain untuk penelitian lebih lanjut .

Metode Penelitian

Untuk melihat, mengetahui serta melukiskan keadaan yang sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian seperti yang telah disampaikan sebelumnya, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Dan jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif, yang dapat diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Siak Provinsi Riau. Pertimbangan pemilihan tempat

penelitian berdasarkan pada pertimbangan akademis dan praktis. Pada pertimbangan akademis fenomena yang terjadi menunjukkan adanya keterkaitan dengan pembahasan studi dan teori yang dipakai. Pada pertimbangan praktis dilihat dalam hubungannya secara geografis dimana letaknya mudah dijangkau, dan secara pemahaman kondisi daerah dimana datanya mudah didapat.

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan dengan menggunakan teknik wawancara terbuka dengan daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan agar terdapat konsistensi jawaban dan alur pikir serta kedalaman informasi yang diharapkan. Data tersebut adalah: Data penyelenggara Pemilu, kandidat Pemilu, kegiatan atau acara sebelum dan saat Pemilu, sarana dan prasarana dalam Pemilu, pelanggaran dalam Pemilu, Data partai, gugatan dalam Pemilu. Data sekunder adalah data yang terdapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri atas jurnal, wacana, artikel, sampai literatur dan karya tulis lainnya yang bersangkutan dengan penelitian ini. Data sekunder penelitian ini antara lain: Data keadaan lokasi penelitian, pemerintahan, jumlah penduduk, jumlah peserta pemilihan umum, hasil pemilu, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Pemberitaan Media Massa

Informan penelitian ini adalah masyarakat Kabupaten Siak pada umumnya baik yang berasal dari kalangan pengusaha, pegawai swasta, pegawai honorer, pegawai negeri sipil, tokoh masyarakat dan agama, serta pengurus lembaga politik dan LSM dan juga lembaga atau organisasi lainnya. Khususnya golongan masyarakat yang mempunyai pemahaman tentang informasi yang dibutuhkan

HASIL DAN PEMBAHASAN

Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Siak Tahun 2011

Pada masa reformasi sekarang ini, birokrasi juga sering dijadikan alat untuk menciptakan dukungan politik. Pada saat pemilu misalnya, sebuah ajang pemilihan yang demokratis, baik Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), umumnya ditandai oleh terjaganya kriteria-kriteria demokrasi dalam tiga aspek, yakni aturan (*electoral laws*), proses (*electoral processes*), dan hasil (*electoral results*). Satu dari deretan aspek diatas yang penting untuk disoroti adalah proses.

Dalam proses penyelenggara Pemilu, baik dari sudut pandang pemilu yang ideal maupun sudut pandang birokrasi yang ideal, kita tentu bersepakat pada suatu kesimpulan, yakni bahwa birokrasi harus netral dalam politik (termasuk dalam Pemilu). Kesimpulan itu dapat diterjemahkan ke dalam dua penjelasan. *Pertama*, tindakan pemberian arahan politik kepada birokrasi tidak boleh dilakukan karena bisa dikategorikan berpotensi menggugurkan terpenuhinya salah satu kriteria pemilu yang demokratis, yakni jaminan akan kebebasan menentukan pilihan. *Kedua*, birokrasi tidak boleh sampai mengalami kondisi yang disebut nir-netralitas (atau tidak netral) dalam Pemilu, karena tidak netralnya birokrasi akan membuat birokrasi

melanggar prinsip-prinsip birokrasi yang ideal dan juga melanggar aturan yang sudah dibuat oleh pemerintah dalam hal pemilu.

Sayangnya, mewujudkan birokrasi yang apolitis dalam Pemilu tidak bukanlah perkara mudah, di Kabupaten Siak misalnya, pada pemilihan umum kepala daerah tahun 2011 terdapat banyak sekali masalah-masalah pada pelaksanaan pemilu, salah satunya adalah netralitas birokrasi. Netralitas birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Siak patut dipertanyakan setelah adanya fenomena keberpihakan sejumlah pegawai negeri sipil di lingkup Pemerintah Kabupaten Siak kepada salah satu pasangan calon kepala daerah yaitu Syamsuar-Alfedri, Fenomena keberpihakan pada pasangan nomor urut tiga tersebut dilihat dalam berbagai momentum atau kegiatan-kegiatan seremonial di sejumlah tempat. Seperti Pergelaran Rebana di Aula Camat Tualang, Silaturahmi PGRI di Kecamatan Sungai Mandau, Seminar Mutu Pendidikan dan HUT PGRI di Kecamatan Tualang dan Sungai Apit.

Masih tersimpannya potensi birokrasi yang tidak netral dalam Pemilu Kabupaten Siak tahun 2011 didorong oleh beberapa sebab. *Pertama*, besarnya aksesibilitas politik, terutama bagi kandidat *incumbent* atau kandidat yang mendapat dukungan dari kepala daerah pada saat itu, penjelasannya adalah kandidat *incumbent* atau kandidat yang mendapat dukungan dari kepala daerah yang memerintah pada saat itu memiliki kekuatan politik alamiah, yaitu hak prerogatif untuk memutasi jabatan PNS yang dibawahinya. Hal ini membuat birokrasi secara psikologis relatif kurang berani untuk memilih kandidat lain. Inilah yang terjadi pada saat Pemilu Kabupaten Siak tahun 2011, pasangan Syamsuar-Alfedri sepenuhnya didukung oleh Kepala Daerah Kabupaten Siak H. Arwin AS, tentunya segala tindakan politik dilakukan untuk kepentingan pasangan Syamsuar-Alfedri tersebut. *Kedua*, pembuktian yang sulit. Tidak jarang pemanfaatan birokrasi dalam politik bersifat tertutup. Akibatnya mengungkapkan indikasi tidak netralnya birokrasi menjadi tidak mudah. *Ketiga*, masih longgarnya aturan hukum. Pasal 79 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 memang menyebutkan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun, pasal ini dalam prakteknya masih mengandung kelemahan. Kasus pemanfaatan birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah untuk pasangan calon lain (bukan dirinya sendiri) seperti dipaparkan diatas tidak dapat dijerat karena UU tidak mengatur hal itu.

Keterlibatan birokrasi dalam proses Pemilu Kabupaten Siak dinilai telah merusak citra birokrasi yang ideal, Pemilu telah merubah wajah birokrasi menjadi mesin politik praktis yang berdiri diatas kepentingan politik para pelakunya.

Kenyataan aktual di atas semakin memustahilkan netralitas birokrasi meniscayakan faksionalitas. Ini berdampak pada segregasi internal birokrasi secara tajam. Fenomena dalam Pemilu kali ini berimplikasi pada terlilitnya proses demokrasi oleh hegemoni para pemegang kekuasaan. Akibatnya, birokrasi tenggelam dalam politik segregatif demi posisi dan jabatan. Wajar kemudian bila golput meningkat dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap elit dan partai politik serta birokrasi terus menguat. Deretan persoalan di atas perlu mendapat perhatian serius

dari semua kalangan agar terciptanya kondisi yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintah.

Kelompok Yang Memobilisasi dalam Pemilukada Kabupaten Siak Tahun 2011

Politisasi birokrasi berarti hal yang membuat keadaan birokrasi menjadi bersifat politis. Keadaan tersebut sebagai akibat dari adanya sejumlah politisi yang melihat birokrasi sebagai alat yang dapat membantu memenangkan pertarungan dalam Pemilukada dan melanggengkan kekuasaan pemimpinnya. Di dalam terdapat sejumlah fasilitas seperti, manusia, uang dan prasarana yang dapat digunakan dalam melapangkan jalan kemenangan pada pertarungan Pemilukada. Dalam hubungan itu, birokrasi menjadi alat dalam pertarungan kekuasaan dan menjadi ajang tarik menarik kepentingan kekuasaan. Politisi memanfaatkan jaringan birokrasi ke arena politik, paling tidak untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan politiknya. Sedangkan birokrat membuka diri ke arena politik, paling tidak untuk mencapai jabatan yang lebih tinggi atau sekedar untuk mempertahankan posisi jabatan yang strategis dalam jabatan birokrasi.

Dalam konteks hubungan politik dan birokrasi, sebenarnya Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011 merupakan ujian untuk menilai apakah birokrasi telah bersikap profesional, netral, dan betul-betul berfungsi sebagai pelayan publik bukan alat kekuasaan yang mudah terkooptasi oleh kepentingan politik kelompok tertentu. Tetapi seiring dengan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah tersebut, terdapat tanda-tanda yang membuktikan bahwa netralitas birokrasi masih sangat lemah. Dalam pertarungan politik pada Pemilukada yang digelar tanggal 7 april 2011 itu, birokrasi (PNS) telah dijadikan alat untuk membentuk kekuatan politik yang sangat sentral, dijadikan roda penggerak dukungan oleh para calon kandidat kepala daerah yang akan bertarung.

Politisasi birokrasi pada Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011 telah menciptakan kondisi dimana birokrasi berperan sebagai dua unsur. Pertama, sebagai unsur yang memobilisasi dan. Kedua, juga sebagai unsur yang dimobilisasi. Dalam pembahasan ini kita hanya membahas unsur yang pertama. Politisasi dalam bentuk mobilisasi terbukti sebagai langkah yang kongkret dalam merebut kekuasaan di daerah, para calon kandidat menjadikan birokrasi sebagai unsur yang memobilisasi dukungan untuknya. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan para birokrat elit di Kabupaten Siak gencar memobilisasi bawahannya untuk menciptakan dukungan bagi calon kandidat kepala daerah yang didukungnya.

Kelompok Yang Dimobilisasi dalam Pemilukada Kabupaten Siak Tahun 2011

Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara, karena birokrasi memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif dan sebagainya tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana yang birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang besar

bagi para calon kandidat Pemilukada. Tak heran kalau birokrasi diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis masa partai, pemilih pemula, kelompok Golput, dan lain sebagainya, tentunya informasi ini dapat dimanfaatkan oleh calon kandidat yang bertarung dalam Pemilukada.

Birokrasi dijadikan alat yang digunakan untuk menciptakan arus dukungan massa yang besar dalam Pemilukada. Pada Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011, posisi birokrasi ditempatkan pada arena yang sangat penting, sebab disatu sisi birokrasi berposisi sebagai kelompok yang memobilisasi, dan di sisi lain birokrasi juga dapat berperan sebagai objek yang dimobilisasi. Karena jumlah kapasitas birokrasi yang sangat besar menyebabkan keinginan calon kandidat yang bertarung dalam Pemilukada menggunakan birokrasi sebagai alat untuk menciptakan sebuah kekuatan politik berupa dukungan suara dalam Pemilukada, yaitu dengan cara memanfaatkan birokrat lapisan atas untuk memobilisasi dukungan birokrat lapisan bawah. Birokrat lapisan bawah selalu dijadikan unsur yang dapat dimobilisasi dalam Pemilukada sebab kekuasaan birokrat lapisan atas yang sangat besar menyebabkan adanya kepatuhan oleh birokrat lapisan bawah dimana setiap pelanggarannya dapat dikenakan sanksi.

Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011 menggambarkan adanya kelompok yang dimobilisasi guna menciptakan dukungan politik. Kelompok tersebut didominasi oleh kalangan Pegawai Negeri Sipil yang tidak mempunyai posisi strategis dalam pemerintah, seperti pegawai UPTD, pegawai kecamatan, kepala sekolah serta guru-guru yang ada di Kabupaten Siak.

Politisasi birokrasi dalam bentuk mobilisasi ini menjadi persoalan serius dalam upaya membangun profesionalisme di tubuh birokrasi. Pemilukada menjadikan kalangan birokrat sebagai mesin politik yang digunakan politisi untuk mendapatkan kemenangan dalam perebutan kekuasaan pada Pemilukada. Mobilisasi sering dijadikan basis dukungan oleh individu yang mempunyai kekuatan politik melampaui partai politik. Hal ini yang mungkin menjadi bukti kuat telah terbangunnya raja-raja kecil di era otonomi daerah. Loyalitas birokrasi bukan lagi dalam bentuk loyalitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, namun loyalitas kepada kelompok yang mendominasi kekuatan politik lokal.

Mobilisasi birokrasi dipandang cara yang efektif dalam memenangkan Pemilukada, posisi birokrasi yang bisa terpisah sebagai dua kelompok yang saling berperan tersebut menyebabkan hal ini sangat mungkin dilakukan. Pada birokrasi yang berperan sebagai kelompok yang memobilisasi dapat menggunakan kewenangannya secara leluasa sebab ia mempunyai kekuasaan yang besar. Dan pada birokrasi yang berperan sebagai kelompok yang dimobilisasi dapat memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mendapatkan imbalan berupa kenaikan jabatan.

Fakta-fakta empiris menunjukkan adanya pola-pola mobilisasi birokrasi yang cenderung menggambarkan pada pemisahan instrumen mobilisasi dengan menunjukan birokrat lapisan atas sebagai penggerak (*mobilizer*) mobilisasi dan birokrat lapisan bawah sebagai instrument yang digerakkan. Terpisahnya instrument ini dikarenakan perbedaan lahan kekuasaan yang menjadikan birokrat lapisan bawah yang jelas mempunyai lahan kekuasaan yang kecil sebagai komponen yang dibangun dalam

menciptakan dukungan politik yang kuat. Dan pola-pola ini terlihat jelas pada Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011 yang menunjukkan bahwa adanya keterlibatan sejumlah birokrat lapisan atas seperti, Asisten III, Kepala Dinas, Camat, dan Lurah serta Kepala Desa sebagai penggerak dukungan kepada pegawai bawahannya guna membangun dukungan untuk calon kandidat kepala daerah yang mereka dukung.

Dampak Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Siak tahun 2011 terhadap Birokrasi dan Pemerintah

1. Tidak netralnya birokrasi

Meskipun tentang netralitas birokrasi telah diupayakan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 yang antara lain memuat tentang larangan PNS untuk menjadi pengurus dan anggota partai politik, yang intinya melarang PNS untuk ikut dalam kegiatan pemilu sebagai komponen kekuatan politik yang dibentuk oleh para calon kandidat seperti menjadi tim sukses, atau alat politik yang menggerakkan dukungan untuk calon kandidat yang didukungnya. Tetapi bagi seorang calon kepala daerah incumbent atau calon kepala daerah yang didukung oleh kepala daerah pada saat itu sangat sulit untuk mematuhi. Karena dia berada pada posisi memiliki segalanya, jabatan, sumber daya, dan kekuasaan. Seperti kata Lord Acton, *power tend to corrupt*. kekuasaan cenderung korup.

Hal ini kenyataannya juga terjadi pada Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011. Karena mendapat dukungan dari Kepala Daerah Kabupaten Siak pada saat itu yaitu H. Arwin, SH, calon Kepala Daerah Kabupaten Siak Syamsuar dengan leluasa menggunakan sumber daya berupa aparatur pemerintah untuk membantunya dalam meraih kursi eksekutif di daerah. Upaya ini terlihat dengan sejumlah momentum atau kegiatan di beberapa kecamatan yang dihadirinya guna untuk mempromosikan dirinya agar dipilih pada pemilihan nanti.

2. Terpolitisirnya fasilitas negara

Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya adanya fasilitas negara yang digunakan pada saat pra dan pasca Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011, hal ini dijelaskan dalam table sebagai berikut:

**Penggunaan Fasilitas Pemerintah Pada Saat Pra dan Pasca Pemilu
Kabupaten Siak Tahun 2011**

No	Kegiatan/Peristiwa	Fasilitas yang Digunakan	Keterangan
1	Penumpukan baliho pasangan Syamsuar-Alfedri di gedung Astaga Kantor Camat Kandis Pada bulan Maret 2011	Gedung Astaga Kantor Camat Kandis	Laporan saksi pada gugatan pasangan OK-Muhazza di MK
2	Pengobatan gratis oleh pasangan OK-Muhazza di Desa Empang Pandan Kecamatan Koto Gasib pada tanggal 10 Februari 2011	Tenaga medis dan obat-obatan dari RSUD Kabupaten Siak	Laporan dari masyarakat Kecamatan Koto Gasib dan dr. Toni
3	Pertemuan Alfedri dengan Asisten III, Camat dan Sekcam Tualang, UPIKA, Kepala Puskesmas Tualang serta Kepala Sekolah dan guru-guru se-Kecamatan Tualang dalam Perlombaan Rebana antar guru memperingati HUT PGRI	Aula Kantor Camat Tualang	Data didapat dari penelitian lapangan langsung yang dilakukan penulis
4	Pertemuan Syamsuar dengan Camat, UPIKA, Kadis Pendidikan dan Pariwisata serta guru-guru se-Kecamatan Sungai Apit dalam acara KKG-MG Mata Pelajaran pada 4 Desember 2010	Kantor UPTD Pendidikan Kecamatan Sungai Apit	Laporan saksi pada gugatan pasangan OK-Muhazza di MK
5	Pertemuan Syamsuar dengan guru-guru se-Kecamatan Mandau dalam acara halal-bihalal	Kawasan Kantor Camat Mandau	Laporan dari Masyarakat dan Tim sukses Said-Rusdaryanto

3. Adanya kompensasi jabatan

Pada umumnya seperti yang diketahui banyak orang bahwa motivasi para birokrat untuk mengikuti pendidikan dan latihan bukan untuk menguasai keahlian yang professional tetapi hanya untuk memenuhi syarat formal guna memperoleh kenaikan pangkat dan jabatan. Politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara professional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan jabatannya. Hal yang paling mungkin dilakukan adalah dengan masuknya birokrat kedalam kegiatan politik seperti Pemilu yang berperan sebagai tim pemenangan salah satu calon kandidat yang akan bertarung. Diharapkan dengan dukungan tersebut memudahkan jalan birokrat untuk mendapatkan posisi

jabatan strategis di daerah apabila calon kandidat yang didukungnya menang.

Pasca Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011, banyak sekali terlihat pergeseran jabatan atau dikenal dengan istilah promosi dan mutasi. Kecendrungan rotasi jabatan yang terjadi antara kepala daerah terpilih dengan bawahannya dilihat dari keberpihakan pada saat pemilihan, pejabat yang dinilai berpihak dianggap berjasa oleh kepala daerah dan dengan mudah mendapatkan posisi jabatan yang strategis di daerah. Begitu pula sebaliknya mutasi akan dilakukan bagi pejabat yang dinilai tidak berpihak pada saat pemilihan.

4. Pencopotan jabatan karir

Ketika kenaikan (promosi) jabatan ditingkat daerah dinilai berdasarkan kelayakan, maka yang terjadi pada penurunan jabatan (mutasi) juga demikian. Hal ini diperkuat dengan fenomena dimutasinya Wan Saiful Efendi S.Ip dari Staf Pelaksana BKD menjadi Camat Mandau yang diduga penuh dengan muatan politis.

Proses mutasi Staf Pelaksana BKD ini menunjukkan adanya pola relasi yang interventif. fenomena ini menunjukkan bahwa politisasi birokrasi telah menciptakan unsur 'balas jasa' dalam pemerintahan. Jadi bersifat netral sangat rugi rasanya dilakukan oleh para birokrat saat ini, mereka tidak mau jenjang karir yang selama ini mereka bangun harus terhenti akibat dampak politisasi tersebut. Mau tidak mau mereka sedikit dipaksakan untuk terjun ke arena politik, hal itu dilakukan demi menjaga posisi karirnya. Maka sulit sekarang ini melihat proses promosi ataupun mutasi yang benar-benar diukur berdasarkan kualitas dan profesionalitas, semua penuh dengan muatan politis.

PENUTUP

Kesimpulan

Politisasi birokrasi dalam wujud mobilisasi Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada sering sekali terjadi. Hal itu mempunyai tujuan atau kepentingan yaitu untuk melanggengkan kekuasaan. Ini bisa dilihat dari gejala-gejala mulai dari tidak netralnya birokrasi, penggunaan fasilitas negara, kompensasi jabatan sampai rotasi jabatan dalam lingkup pemerintah daerah. Dan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Terlihat adanya politisasi birokrasi pada Pemilukada Kabupaten Siak tahun 2011 dalam bentuk dukungan birokrasi terhadap calon kandidat kepala daerah yang akan bertarung. Hal ini terbukti dengan adanya beberapa momentum atau kegiatan yang mengumpulkan sejumlah aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Siak (PNS) untuk dikerahkan sebagai kekuatan politik dalam bentuk dukungan kepada calon kandidat kepala daerah, dalam kasus ini yang terbukti adalah mobilisasi birokrasi yang dilakukan oleh pasangan Syamsuar-Alfredri dan OK-Muhazza.
2. Dipergunakan sarana dan prasarana pemerintah sebagai alat untuk membantu proses politisasi tersebut seperti Aula Kantor Camat, Kantor UPTD, Sekolah

serta fasilitas RSUD dengan maksud penggunaan sarana dan prasarana ini dapat membantu kelancaran kegiatan politisasi untuk meraih dukungan birokrasi dalam Pemilukada.

3. Adanya kekuasaan yang besar dalam birokrasi, dimana kekuasaan tersebut dapat dipergunakan sebagai bentuk intervensi politik oleh kalangan tertentu sekaligus dapat menjadikan birokrasi sebagai instrument atau alat politik yang berguna untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan di dalam pemerintah. Kekuasaan ini pula yang menyebabkan wewenang birokrasi pada lapisan atas lebih besar ketimbang birokrasi lapisan bawah, dan menyebabkan adanya keharusan birokrasi lapisan bawah tunduk pada aturan yang dibuat oleh birokrasi di lapisan atas tersebut.
4. Politisasi birokrasi bersifat resiprokal, artinya hubungannya 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 penunjang karir.

B. Saran

Dalam konteks mencegah adanya politisasi birokrasi dan penegakan aturan tentang netralitas birokrasi hendaknya ada beberapa hal yang mesti dilakukan:

1. Perlu aturan yang lebih komprehensif dalam membatasi keterlibatan birokrat dalam politik. Pemberian sanksi tak hanya diberikan kepada PNS yang berkampanye dalam kegiatan kampanye resmi, namun mesti menjangkau keterlibatan birokrat dalam dukung-mendukung kandidat secara sembunyi-sembunyi.
2. Pemberian sanksi hendaknya juga mampu menjangkau pihak yang terbukti mempolitisasi birokrasi. Selama ini sanksi bagi pihak yang melibatkan PNS dalam kampanye hanyalah pada penghentian kampanye. Tentu saja sanksi ini terlalu ringan dan ruang lingkupnya terlalu sempit. Perlu sanksi tegas bagi pihak yang mempolitisasi birokrasi baik dalam kampanye resmi maupun secara sembunyi-sembunyi.
3. Upaya menghentikan politisasi pada birokrasi ini harus diikuti oleh upaya membangun budaya dan etika professional di kalangan birokrat dan upaya menghilangkan ketergantungan politik antara politisi dengan birokrasi. Hal ini penting untuk memberi kepastian para birokrat dalam bertugas dan memberi motivasi untuk berprestasi serta untuk mewujudkan nilai-nilai yang terkandung dalam kepentingan publik melalui kemampuan profesionalnya dalam menyuguhkan alternatif formulasi dan implementasi *public policy* nya.
4. Netralitas birokrasi seharusnya dijamin dalam kerangka undang-undang dan dalam pelaksanaannya diperlukan pengawasan oleh lembaga politik maupun

lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat sehingga birokrasi tidak terasing dengan rakyat yang seharusnya dilayani dengan sebaik-baiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Thoha, Miftah. 2010. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Santoso, Priyo Budi. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Mashad, Dhurorudin, dkk. 2005. *Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widya Wicaksono, Kristian. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Tahir Kasni, M dan Rasyid Thaha. 2009. *Kekuatan Sosial Politik Indonesia*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Ismail. 2007. *Politisasi Birokrasi*. Yogyakarta: Ash-Shiddiqy Press.
- Mas'ood, Mochtar dan Colin MacAndrew. 2001. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Mas'ood, Mochtar. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Said, M. Mas'ood. 2007. *Birokrasi dalam Negara Birokratis*. Malang: UMM Pers
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang *Pokok-pokok Kepegawaian*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1997 Tentang *Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2000 Tentang *Formasi Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2000 Tentang *Formasi Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2000 Tentang *Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2002 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2000 Tentang *Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 Tentang *Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2009 Tentang *Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 Tentang *Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil*.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 Tentang *Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah*.

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 43/KEP/2001 Tentang *Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil*.

Website

www.bps.go.id

www.siakkab.go.id

www.mahkamahkonstitusi.go.id

www.ejurnal.undip.ac.id

www.ejurnal.unri.ac.id