

RELASI BIROKRASI DAN POLITIK: PERSOALAN NETRALITAS BIROKRASI DALAM PILKADA DEPOK AWAL REFORMASI

Muhamad Adian Firmas^{1*}, Kiky Rizky², Indah Wahyu Maesarini³

¹²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

³Institut Ilmu Sosial Dan Manajemen Stiami

adian.firmas@uinjkt.ac.id

Abstract

This article aims to explain the problem of bureaucratic neutrality at the beginning of the reform in the regional head election in Depok City in 2005-2010. Some bureaucratic apparatuses must behave professionally and be contaminated with practical politics by supporting specific regional head candidates. This article uses the patron-client theory from several experts. The method used is qualitative by using in-depth interviews to obtain data directly from selected respondents who are considered to know the research problem. Secondary data is also used as a source of research information. This research found that the still-growing patrimonial bureaucratic culture was an important problem that caused some bureaucracies to be unable to separate themselves from practical politics and behave professionally according to the demands of civil service law. The position of the regional head, who is a "Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)" is a trigger for the co-optation of the bureaucracy in practical politics. A mutually beneficial relationship between the two which then forms a transactional relationship becomes an obstacle to the presence of a professional bureaucracy.

Keywords: *Bureaucratic Culture, Neutrality, Patron-Client*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan persoalan netralitas birokrasi pada awal reformasi pada pemilihan kepala daerah di Kota Depok tahun 2005-2010. Sebagian aparat birokrasi tidak bersikap profesional dan terkontaminasi dengan politik praktis dengan mendukung calon kepala daerah tertentu. Untuk menjelaskan fenomena tersebut, artikel ini menggunakan teori *patron client* dari beberapa ahli. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan menggunakan wawancara mendalam untuk mendapatkan data secara langsung dari responden terpilih yang dianggap mengetahui masalah penelitian. Data sekunder juga digunakan sebagai sumber informasi penelitian. Riset ini menemukan bahwa persoalan penting yang menyebabkan sebagian birokrasi belum bisa melepaskan dirinya dari politik praktis dan bersikap profesional sesuai tuntutan undang-undang kepegawaian adalah masih tumbuhnya kultur birokrasi patrimonial. Posisi kepala daerah yang merupakan pejabat pembina kepegawaian menjadi pemicu kooptasi birokrasi dalam politik praktis. Hubungan saling menguntungkan antara keduanya yang kemudian membentuk hubungan yang bersifat transaksional menjadi penghambat hadirnya birokrasi profesional.

Kata Kunci: Kultur Birokrasi, Netralitas, Patron-Klien

PENDAHULUAN

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan persoalan netralitas birokrasi dalam relasinya dengan politik dalam Pilkada Depok awal reformasi, yaitu tahun 2005 hingga 2010. Pemilihan waktu penelitian didasarkan pertimbangan Pilkada Depok saat itu merupakan Pilkada langsung pertama di Jawa Barat dan menjadi perhatian nasional karena drama politik Pilkada yang berkepanjangan dan bahkan dalam pilkada 2005 konflik Pilkada tersebut berakhir di Mahkamah Agung.

Sejak Indonesia merdeka hingga berakhirnya masa Orde Lama kultur birokrasi patrimonial masih melekat di tubuh birokrasi. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut. Pola hubungan patron klien masih kental. Dalam masa Orde Lama orientasi ke atas masih sangat kuat dan semua atasan harus dihormati, ditaati, dan pantang ditentang. Pada masa ini birokrat menjadi tumpuan segala-galanya. Benih-benih tirani seiring dengan suasana demokrasi terpimpin hidup subur dan puncaknya berakhir dengan desakan yang melahirkan Orde Baru. (Mas'ood, 1997, p. 29)

Pada masa Orde Baru meskipun nampak ada upaya memodernisir birokrasi akan tetapi ciri budaya patrimonialnya masih kental. Muncul kemudian istilah 'ABS' atau Asal Bapak Senang yang menunjukkan orientasi kinerja birokrasi yang lebih ke atasan dibanding rakyat. Hubungan Bapak-anak, dan budaya ewuh-pekiwuh masih mempengaruhi kehidupan politik era Orde Baru. (Thoha, 2014)

Dalam konteks kekinian, Menurut Said (Said, 2009, p. 202) budaya patron klien yang dimaksud adalah kesanggupan seorang patron (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi klien (bawahannya) dengan imbal-jasa bawahan harus memberikan jabatan/pekerjaan, melalui bentuk-bentuk upeti, amplop, dan lain-lain. Oleh karena itu perlakuan bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat, yang seharusnya mereka layani, menjadi budaya yang mengakar kuat di negeri ini hingga era reformasi.

Potret birokrasi patrimonial sangat kentara pada era Orde Baru. Bentuk patronase politik itu dilakukan dengan menjadikan aparatur pemerintah/birokrasi sebagai penopang kekuasaan pemerintah. Pada masa itu, birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan umum. Organisasi birokrasi yaitu Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI) dijadikan bagian dari salah satu jalur di dalam Golkar, yaitu jalur B yang berguna

untuk memperkuat dukungan pegawai negeri dalam setiap pemilihan umum . Pegawai negeri diharuskan untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui Golkar dengan memberlakukan kebijakan monoloyalitas. Selain itu, pejabat birokrasi direkrut menjadi pengurus politik dan dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar di parlemen.(Noer, 2014, pp. 141–180)

Selain itu pada masa Orde Baru ini terjadi juga politisasi birokrasi dengan apa yang disebut parkinsonisasi birokrasi, yaitu suatu formulasi dan implementasi sosok kuantitatif birokrasi dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi. Birokrasi dijadikan wadah untuk menampung kader-kader politik penguasa atau rezim. Gejala parkinsonisasi ditandai dengan jumlah jabatan atau posisi dalam departemen dan non-departemen yang semakin diperbesar guna menampung atau memberi kompensasi jabatan para pendukung politik yang berjasa memenangkan pemilu dan mendukung pemilihan presiden yang berkuasa (Said, 2009, p. 45)

Dalam rangka merespon reformasi politik , dalam konteks birokrasi, perangkat peraturan perundangan di revisi untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman. Pada masa Megawati Soekarno Putri misalnya, dengan menetapkan UU No 32 tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Poin penting dari peraturan ini adalah kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat. (Thoha, 2008)

Selanjutnya, dengan disahkannya UU No 32 Tahun 2004 itu, maka pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung. Dampak Pilkada langsung ini tentu saja membawa perubahan terhadap relasi birokrasi dengan politik , khususnya netralitas birokrasi terhadap politik. Di beberapa daerah penyelenggaraan Pilkada telah membawa pengaruh bagi PNS untuk terlibat dalam politik praktis berupa dukungan politik kepada calon tertentu.

Dalam kasus Depok, hasil penelitian Choi (2009, pp. 131–164) menunjukkan bahwa Badrul Kamal sebagai Walikota Depok, dalam masa kepemimpinannya telah membangun hubungan paternalistik dengan lembaga -lembaga politik lokal dan birokrasi sehingga mampu memobilisasi massa dalam dinamika politik di Depok khususnya ketika terjadi kontroversi terhadap hasil Pilkada yang diumumkan oleh KPUD. Dalam konteks birokrasi, Choi melihat Badrul Kamal telah mempengaruhi birokrasi sehingga bersikap tidak netral dengan memberikan dukungan secara terang-terangan kepada Badrul Kamal. Hal ini dapat dilihat dengan munculnya surat penolakan beberapa camat dan lurah terhadap kemenangan Nur Mahmudi Ismail.

Fenomena adanya pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintahan sulit untuk dihindarkan. Hal ini dibenarkan oleh pernyataan Menteri Dalam Negeri Mardiyanto bahwa

budaya patron-klien (patronase) di birokrasi pemerintahan daerah adalah realitas yang tidak bisa dibantah (Kausar, 2009, p. ix). Pernyataan Mardiyanto yang merupakan pejabat negara saat itu dan dengan kapasitasnya sebagai pembina pemerintahan di daerah merupakan sebuah pengakuan bahwa menghilangkan budaya patron klien sebagai kultur dalam birokrasi Indonesia sangat sulit dan menjadi persoalan serius dalam upaya membangun birokrasi modern. Pola hubungan patronase ini memiliki sifat yang berbeda dengan sifat hubungan birokratis. Kalau hubungan birokratis memiliki sifat impersonal, formal, rasional, dan procedural, maka pola patronase ini memiliki sifat personal, tidak formal dan emosional. Pola hubungan inilah dalam konteks birokrasi bisa mengganggu netralitasnya sebagai pelayan publik, khususnya berkaitan dengan pilkada. (Sufiyanto, 2017, p. 2) .

TELAAH LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Penelitian yang dilakukan Ramli Mahmud dkk (2022) terhadap budaya politik birokrasi dalam pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo memperlihatkan bahwa sumber daya birokrasi dijadikan sebagai sumber kekuatan partai politik. Hadirnya budaya politik kaula menyebabkan sebagian birokrasi tidak netral dan memperlihatkan keberpihakan politik. Jajaran struktural dan fungsional guru cenderung tidak netral disebabkan keberadaan bupati sebagai kepala daerah. Sementara sebageian ASN cenderung netral dan rasional karena didukung oleh budaya politik partisipan.

Hidupnya budaya patronase dalam birokrasi juga dijelaskan dalam disertasi D. Sudiman. Menurut Sudiman (2009, p. 30) relasi birokrasi dengan politik di Indonesia selalu mengalami fluktuatif. Pada masa Orde Baru, dengan kebijakan monoloyalitasnya, mesin birokrasi (baca: PNS) senantiasa dimanfaatkan oleh rezim yang berkuasa untuk melakukan mobilisasi politik, dalam rangka mendukung kekuatan status quo. Setelah rezim Orde Baru jatuh, dan digantikan oleh era reformasi tahun 1998, terjadilah perubahan sistem politik yang sangat fundamental, terutama menyangkut hubungan pusat dan daerah. Dari pola yang sentralistik, menjadi lebih otonom dan terdesentralisasi. Perubahan ini disatu sisi memberikan arti positif yaitu untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat, tetapi disisi lain adalah terfragmentasikannya PNS kedalam kepentingan politik praktis.

Hasil penelitian D. Sudiman tersebut memperlihatkan bahwa pada kedua kasus Pemilihan Gubernur di Sulawesi Selatan dan Banten, hampir semua mesin birokrasi selalu dimanfaatkan oleh kekuasaan untuk melanggengkan kekuasaannya. PNS banyak melakukan

pelanggaran dan terlibat dalam politik praktis, sehingga hasil pilkada menuai gugatan dan menyebabkan tidak berjalannya sistem pembinaan pegawai (*merit system*) serta tidak optimalnya pelayanan publik. Ada faktor internal yang mempengaruhi netralitas birokrasi yaitu sentimen primordialisme, logika kekuasaan.

Relasi politik dan birokrasi dalam konteks kultural sering dikaitkan dengan relasi *patronclient* yang secara historis mengakar kuat dalam diskursus perkembangan birokrasi di Indonesia. Istilah ‘patron’ berasal dari ungkapan bahasa Spanyol yang secara etimologis berarti ‘seseorang yang memiliki kekuasaan (*power*), status, wewenang dan pengaruh’ (Usman, 2004, p. 132). Sedangkan klien berarti ‘bawahan’ atau orang yang diperintah dan yang disuruh. Selanjutnya, pola hubungan patron-klien merupakan aliansi dari dua kelompok komunitas atau individu yang tidak sederajat, baik dari segi status, kekuasaan, maupun penghasilan, sehingga menempatkan klien dalam kedudukan yang lebih rendah (*inferior*), dan patron dalam kedudukan yang lebih tinggi (*superior*). Atau, dapat pula diartikan bahwa patron adalah orang yang berada dalam posisi untuk membantu klien-kliennya. (Scott, 1983, p. 14). Pola relasi seperti ini di Indonesia menurut Jackson (1981, p. 35) lazim disebut sebagai hubungan bapak-anak buah, di mana bapak mengumpulkan kekuasaan dan pengaruhnya dengan cara membangun sebuah keluarga besar atau *extended family*. Setelah itu, bapak harus siap menyebar luaskan tanggung-jawabnya dan menjalin hubungan dengan anak buahnya tersebut secara personal, tidak ideologis dan pada dasarnya juga tidak politis. Pada tahap selanjutnya, klien membalas dengan menawarkan dukungan umum dan bantuan kepada patron. Lebih lanjut Scott (1983, p. 92) menjelaskan ciri ikatan Patron-Klien sebagai berikut :

- 1) Terdapatnya ketidaksamaan dalam pertukaran (*inequality of exchange*) yang menggambarkan perbedaan dalam kekuasaan, kekayaan dan kedudukan. Klien adalah seseorang yang masuk dalam hubungan pertukaran tidak seimbang, ia tidak mampu membalas sepenuhnya pemberian patron, hutang kewajiban mengikatnya dan bergantung kepada patron;
- 2) Adanya sifat tatap muka (*face to face character*). Walaupun hubungan ini bersifat instrumental dengan kedua pihak memperhitungkan untung rugi, unsure rasa tetap berpengaruh karena adanya kedekatan hubungan ;
- 3) Ikatan ini bersifat luas dan meluas (*diffuse flexibility*). Sifat meluas terlihat tidak hanya pada hubungan kerja saja, melainkan juga pada hubungan pertetanggaan, kedekatan secara turun temurun atau persahabatan di masa lalu. Selain itu, juga

terlihat pada jenis pertukaran yang tidak selalu uang atau barang, tetapi juga bantuan tenaga dan dukungan kekuatan.

Ciri-ciri seperti yang disampaikan Scott di atas, di dukung oleh Legg. Legg (1983, p. 10) menjelaskan bahwa hubungan patron klien adalah tautan hubungan tuan-hamba pada umumnya berkenaan dengan :

- 1) Hubungan diantara para pelaku atau perangkat para pelaku yang menguasai sumberdaya yang tidak sama;
- 2) Hubungan yang bersifat khusus (*particularistic*), hubungan mempribadi dan sedikit banyak mengandung kemesraan (*affectivity*); dan
- 3) Hubungan yang berdasarkan asas saling menguntungkan dan saling member dan menerima.

Selanjutnya Legg (1983, p. 29) juga mengemukakan ada tiga syarat terbentuknya ikatan patron klien, yaitu :

- 1) Para sekutu (*partners*) menguasai sumber-sumber yang tidak dapat diperbandingkan;
- 2) Hubungan tersebut mempribadi;
- 3) Keputusan untuk mengadakan pertukaran didasarkan pada pengertian saling menguntungkan dan timbal balik.

Dalam pengertian lain patronase bisa juga diartikan sebagai pendistribusian sumber daya yang berharga berdasarkan kriteria politik. Ada patron yang memiliki kekuasaan dan ingin mempertahankannya, dan pada sisi lain ada klien yang berada pada posisi subordinat. Patron memerlukan dukungan suara dan dukungan politik dalam berbagai bentuk yang pada ujungnya terjadi hubungan transaksional. Dampak buruk dari sistem patron inilah, dalam konteks birokrasi, mendorong tindakan ilegal dari politisi maupun PNS untuk melakukan hubungan saling menguntungkan dan kewajiban membayar hutang politik kepada patron yang mengindahkan kepentingan publik.

Dalam banyak kasus, patronase politik berjalan tidak demokratis dan fungsional. Patron politik menciptakan lebih banyak lapangan pekerjaan bagi para pendukungnya, dengan cara menseleksi sekelompok kecil pendukung untuk menerima distribusi sumber daya publik. Hal ini dilakukan untuk tujuan meningkatkan perolehan suara pada pemilihan berikutnya tanpa memperdulikan berbagai sumber administratif, aturan hukum serta kriteria pelaksanaan. Loyalitas politik klien lebih menjadi faktor pertimbangan daripada persoalan kompetensi, serta

hak-hak dan kebutuhan warganegara. Dampak buruk dari patronase politik adalah potensi yang mendorong tindakan ilegal dan korupsi dengan cara mengeksploitasi sumber daya-sumber daya publik dan dipakai sebagai sarana penyyuapan. Dalam pandangan Kuper hubungan patronase menciptakan ketergantungan dan hutang politik yang harus dibayarkan oleh individu kepada patron dalam berbagai bentuk dan kerap kali dipaksa untuk berbuat ilegal tanpa mengindahkan hak-hak publik (2000, p. 737) . Dalam kasus hubungan birokrasi dan politik di Indonesia, Jackson (1981, p. 322) kemudian mencoba menjelaskan keterlibatan birokrasi dalam bidang politik dengan menggunakan model *bureaucratic polity*, dimana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan. Kepentingan partisipasi pada tataran elite di luar Negara hanya pada tahapan implementasi kebijakan. Itupun berupa penyesuaian-penyesuaian kecil pada tingkat lokal. Model ini menjelaskan adanya suatu bentuk sistem politik dengan kekuasaan membuat keputusan terletak sepenuhnya di tangan para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Tidak ada partisipasi masyarakat. Yang ada hanya mobilisasi. Di dalam politik birokrasi terjadi persaingan antara lingkaran-lingkaran birokrat dan elite militer. Elite ini, terutama Presiden, akan menentukan perubahan sosial ekonomi, dengan kemungkinan terjadinya hal berikut: (a) pengembangan sistem politik demokratis yang kompetitif berdasarkan partai politik massa dan partisipasi warga negara; (b) gerak menuju sebuah partai tunggal, kepada suatu rezim mobilisasi dengan pendasaran ideologis; atau (c) kelangsungan politik birokratis. Negara *bureaucratic polity* berbeda dengan pemerintahan militeris karena gaya dan tujuan dasarnya lebih bersifat birokratik dan teknokratik daripada militer. Sedangkan penguasa tunggal (Rezim Sultanik), yang legitimasinya berdasarkan otoritas kharisma pemimpin, berbeda dengan *bureaucratic polity* dalam proses pengambilan keputusan. Karena dalam *bureaucratic polity* keputusan diambil secara bersama-sama dalam aliansi birokrasi dan militer. Jackson juga melihat ada elemen patrimonial, yaitu hubungan elit negara disatukan melalui hubungan patron klien.

Sejalan dengan Jackson, Crouch (2016, p. 21) melihat bahwa kepolitikan birokratik di Indonesia mengandung tiga ciri utama. Pertama, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuasaan birokrasi. Ketiga, massa diluar birokrasi secara politik adalah pasif, yang sebagian merupakan kelemahan partai-partai politik. Dalam penelitiannya itu Crouch (2016, p. 55) juga melihat bahwa birokrasi Indonesia masih

cenderung bercorak patrimonial, di mana kekuasaan diperoleh dan dipertahankan dengan cara menukar loyalitas dan dukungan dengan jabatan dan kepentingan materiil.

Sementara itu Lidde (1992) menolak pandangan bahwa dalam birokrasi keputusan-keputusan penting diambil atas dasar ilmiah berdasarkan kepentingan sosial politik jangka panjang untuk mencapai suatu masyarakat yang merata. Ia berpendapat bahwa jaringan birokrasi menyandarkan dirinya pada jaringan patron dan klien yang disebut neopatrimonial. Birokrasi “Neopatrimonial” merupakan hubungan kekuasaan antara penguasa dan jaringan birokrasi di bawahnya (pejabat, *priyayi*, dan lain-lain) yang bersifat patron-klien. Penguasa sebagai patron (gusti/bapak/tuan), sementara birokrasi sebagai *client* (*kawula/abdi/anak*). Hubungan itu tak lebih sebagai suatu pertukaran antara loyalitas/ pengabdian dan jabatan. Apabila tak loyal dan mengabdikan secara maksimal pada penguasa, seorang klien tidak akan mendapatkan jabatan. dalam birokrasi Neopatrimonial atau hubungan kawula-gusti, posisi jabatan dianggap sebagai sumber penghasilan material. Semakin tinggi jabatan, maka semakin tinggi pula pendapatan yang diperoleh. Karena ada suatu anggapan, bahwa di dalam jabatan itu melekat wewenang besar untuk memperluas kesempatan memperoleh penghasilan.

Teori patrimonialisme dalam birokrasi juga disampaikan oleh Donald K. Emmerson dengan meneliti struktur birokrasi Orde Baru. Menurut Emmerson (2019, pp. 123–144) patrimonialisme sendiri merujuk pada kekuasaan yang berpusat pada kekuasaan perseorangan tertentu yang mengakumulasi kekuasaan, sedangkan yang lain mengidentifikasi kepentingannya. Penguasa membagikan sumber daya kekuasaannya kepada pihak yang dapat dipercaya dan memiliki pengaruh besar dimasyarakat untuk menjaga keberlangsungan dan stabilitas kekuasaannya. Sementara bagi, bagi pihak yang berkepentingan tersebut memiliki aksesibilitas dalam mencari perlindungan politis maupun ekonomi dalam struktur kekuasaan tersebut. Hubungan tersebut berlangsung dalam pertukaran keuntungan (*advantage exchange*) yang dijaga dengan rapi oleh kedua belah pihak. Walaupun penelitian diatas memang tidak tergolong baru, namun dalam konteks analisis tetap diperlukan untuk memberikan gambaran bagaimana corak birokrasi di Indonesia dalam beberapa dekade yang lalu yang bagaimanapun juga turut menentukan corak dan warna birokrasi saat ini.

METODE PENELITIAN

Artikel menggunakan pendekatan kualitatif (Newman, 2000) dengan melakukan studi kasus (*case study*) yaitu tentang budaya politik birokrasi dalam Pilkada Depok awal reformasi tahun 2005 dan 2010. Pemilihan kepala daerah kota Depok merupakan pilkada langsung

pertama di Provinsi Jawa Barat setelah diterbitkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian keberhasilan pilkada Depok akan menjadi barometer pertama keberhasilan pilkada di kota dan kabupaten se-Jawa Barat. Penelitian studi kasus bersifat eksploratif dan deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Untuk data primer dilakukan dengan Wawancara mendalam dengan beberapa narasumber . (Cresswell, 2004)

Informan dalam penelitian ini dipilih secara sengaja, yaitu pemilihan informan yang dipastikan mengetahui dan memahami permasalahan yang diteliti, yaitu 11 orang informan yang terdiri dari Zulfadli (Mantan Ketua KPUD Depok) , Drs. Rintis Yanto (Mantan Ketua DPRD Depok), Qurtifa Wijaya, S.Ag (Anggota DPRD Depok Fraksi PKS), Drs. Amri Yusra, M.Si (Mantan Wakil Ketua DPRD Depok), Nurmahmudi Ismail (Walikota Depok 2005-2010 & 2010-2015)), Yuyun Wirasaputra (Wakil Walikota Depok 2005-2010), Badrul Kamal (Walikota Depok 2000 – 2005), Winwin Winantika (Sekda Depok 2003-2009), Jamhurobi (mantan Lurah Bedahan), Asep Priyono (staf KPUD Depok), Reva Sosiawan (Kasubag Aset Pemkot Depok)

kepala daerah pada saat itu, kontestan pilkada, politisi, penyelenggara pilkada , serta pejabat daerah ketika peristiwa itu berlangsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Relasi politik dan birokrasi di Depok pada awal reformasi bisa dikatakan tidak jauh berbeda dengan beberapa daerah lain di Indonesia, yaitu masih adanya budaya politik patrilineal. Artinya, seorang kepala daerah atau pejabat struktural dibawahnya memiliki kekuasaan yang besar dalam mengontrol dan mengatur fungsi administrasi dan politik pemerintahan daerah yang diberada di bawah wewenangnya. Sehingga dengan demikian sangat sulit dihindari terjadinya pemanfaatan birokrasi sebagai alat dalam memenuhi kepentingan kepala daerah ketika kepala daerah tersebut mencalonkan diri sebagai walikota. Hal ini bisa dilihat dari kebijakan yang agenda kerja walikota atau wakilnya paling tidak dua tahun menjelang pemilihan sudah mulai diarahkan untuk membangun konstituen dengan cara penetrasi dan kooptasi PNS. Baik sukarela maupun “paksaan” PNS digiring untuk menjadi mesin politik *incumbent*. Kultur birokrasi seperti inilah yang menyebabkan persoalan ketidaknetralan sebagian aparat birokrasi masih terjadi.

Pilkada Depok digelar 26 Juni 2005. Ada lima pasang calon yang berkontestasi dalam pemilihan walikota dan wakil walikota periode 2005-2010. Berikut lima pasang pasangan calon beserta hasil perolehan suaranya :

Perolehan Suara Calon Walikota dan Wakil Walikota

Pilkada Kota Depok 2005

No	Nama Calon Wali Kota dan Wakil Walikota	Partai Pendukung	Jumlah Perolehan Suara	Persentase
1.	H. Abdul Wahab Abidin-M. Ilham Wijaya	Partai Demokrat	32.461	6.13
2.	Drs. H. Harun Heryana-Drs. H. Farkhan A.R	PAN, PBB, PBR, PKPB, dan PKPI	23.859	4.50
3.	Drs. H. Badrul Kamal, MM-KH. Syihabuddin Ahmad	Golkar dan PKB	206.781	39.04
4.	Drs. H. Yus Ruswandi-HM. Soetadi Dipowongso	PDI-P, PPP, dan PDS	34.096	6.44
5.	Dr Ir. Nur Mahmudi Ismail-Drs. H. Yuyun Wirasaputra	PKS	232.610	43.90
	Jumlah Suara Sah	529.807		100

Sumber : Keputusan KPU Kota Depok Nomor 18 Tahun 2005

Dalam Pilkada Depok 2005 ini, Walikota dan Wakil Walikota *Incumbent*, yaitu Badrul Kamal dan Yus Ruswandi maju mencalonkan diri sebagai konstestan. Selain *incumbent*, kedua kontestan tersebut juga memiliki latar belakang birokrasi dan pejabat di Pemkot Depok. Selain kedua kontestan tersebut, ada juga Yuyun Wirasaputra dan Harun Heryana yang merupakan mantan pejabat Pemkot Depok. Nur Mahmudi Ismail juga sebenarnya merupakan PNS. Namun karena tidak bertugas di Pemkot Depok maka pengaruhnya tidak sebesar konstestan lain yang memiliki pengaruh terhadap birokrasi Depok. Munculnya calon-calon yang berasal atau memiliki rekam jejak sebagai birokrasi ini menimbulkan polarisasi dukungan berdasarkan kalkulasi politik masing-masing PNS. Walikota *incumbent* sebagai pihak yang menguasai sumber daya dan kekuasaan politik tentu saja paling potensial untuk mempengaruhi PNS. Hal ini dibenarkan oleh Yuyun Wirasaputra, Calon Wakil Walikota pasangan Nur Mahmudi Ismail yang juga merupakan mantan pejabat senior dalam pemerintahan Kota Depok. Dari wawancara dengan Yuyun Wirasaputra, dapat ditangkap bahwa walaupun ada mantan birokrat lain juga menjadi konstestan, yaitu Yus Ruswandi dan Harun Heryana, pengaruh Badrul Kamal dan dirinya yang paling kuat. Pengaruh Badrul Kamal diakui Yuyun paling kuat dikalangan

birokrasi . Disamping sudah sangat lama berkarir di birokrasi Depok, juga karena ia merupakan *incumbent*, punya pengalaman birokrasi, dan bagi birokrat yang ingin jabatannya tetap bertahan kemungkinan akan mendukung *incumbent*. Pengaruh dirinya , menurut Yuyun, ada pada birokrasi level staf yang berharap akan adanya perubahan dan peningkatan karir mereka jika Nurmahmudi dan Yuyun Wirasaputra terpilih sebagai Walikota dan Wakil Walikota Depok. Berikut kutipan wawancara tersebut :

“Kalau dibilang seperti itu, saya lebih lama di Depok di banding Pak Badrul. Saya di Depok sejak tahun 1988, kemudian beliau di Depok 1988 an akhir jadi orang-orang sudah mengenal saya duluan.... orang-orang yang di bawa Pak Badrul kebanyakan orang-orang yang dari Bogor. Pak Utuh di PU, Pak Walim kepala dinas kebersihan, Rendra kepala dinas perizinan, Bu Winwin sekda. Pak Badrul kuat di lingkaran LSM, karena dulu pak Badrul kan pejabat..... kalau dari eselon 4 kebawah mungkin memiliki kedekatan kekeluargaan dengan saya{ (wawancara 24/10/2018)

Pernyataan Yuyun Wirasaputra ini dibenarkan juga oleh Sumarno. Menurut Sumarno paling tidak ada beberapa hal yang membuat Badrul Kamal unggul dibanding calon yang lain. Pertama, sebagai Walikota *Incumbent* Badrul Kamal menguasai jaringan birokrasi yang memberikannya banyak keuntungan. Kedua, Badrul Kamal didukung oleh Partai Golkar yang merupakan Partai Politik peraih suara terbanyak kedua setelah PKS pada Pemilu Legislatif 2004. Posisi ini memberikan keuntungan karena melalui jaringan dan mesin politikya baik pada level lokal maupun nasional Partai ini akan berupaya memenangkan calonnya. Ketiga, Badrul Kamal didukung oleh masyarakat yang menyukai keamanan karena dianggap sudah teruji atau punya pengalaman . (Sumarno, 2006, p. 31) Hal ini juga masuk dalam ranah birokrasi. Birokrasi yang sudah merasa nyaman dengan kepemimpinan Badrul Kamal , tentu akan lebih menyukai pemimpin lama melanjutkan kembali memimpin di banding dengan pemimpin baru yang dianggap belum terbukti. Kecenderungan itu dibenarkan oleh Lurah Sawangan pada saat itu berinisial J yang juga mengaku mendukung walikota *incumbent* :

“Pada saat itu, beliau sebagai walikota dan kenapa birokrat cenderung ke arah Pak Badrul Kamal. Karena pak Badrul Kamal ini seorang birokrat kemudian menjadi Walikota pada saat itu, dan juga termasuk salah satu orang yang mendorong terbentuknya kotatiff menjadi kota. Sehingga, menurut saya, beliau itu paham

betul bagaimana kedepannya, blueprintnya seperti apa, karena memang ia yang buat. Jadi, kita lebih percaya pada beliau. Nah inilah kenapa saya cenderung memilih dia, karena semua calon itu orang baru, apalagi calon no. 5, Pak Nur Mahmudi. Jadi disini, kita lebih cenderung mendukung beliau” (Wawancara 2/7/ 2018)

Pernyataan yang disampaikan informan berinisial J itu menggambarkan bahwa dukungan sebagian birokrasi kepada Badrul Kamal tidak lepas dari peran Badrul Kamal yang dianggap berjasa dalam pengembangan Kota Depok khususnya keberhasilannya dalam menjadikan Depok sebagai Kotamadya. Selain itu Badrul Kamal juga dianggap sebagai figur yang paling mengetahui arah pengembangan Kota Depok di masa mendatang dibanding kandidat lain apalagi Nur Mahmudi Ismail yang digambarkan sebagai orang baru yang tidak memiliki pengalaman dalam pemerintahan di Depok. Informan inisial J saat itu merupakan Lurah Sawangan Baru dan merupakan pendukung kubu Badrul Kamal. Bersama dengan 42 lurah lainnya se Kota Depok dia ikut menandatangani surat penolakan kepada Nur Mahmudi Ismail.

Pendapat senada disampaikan juga oleh informan inisial AP, staf KPUD Depok. Menurutnya pilihan untuk mendukung walikota *incumbent* tidak lepas dari harapan PNS agar apa yang sudah dinikmati selama kepemimpinan Badrul Kamal tidak hilang atau berubah. Tampilnya pemimpin baru dikhawatirkan akan membawa kebijakan baru yang bisa saja mengurangi atau bahkan menghilangkan pendapatan yang selama ini sudah dinikmati. Menurutnya keinginan untuk mempertahankan pendapatan yang selama ini telah dinikmati dan karir yang menyebabkan sebagian PNS pada saat itu lebih berpihak kepada *incumbent* dibanding calon lain.

Tidak hanya informan J dan AP yang melihat Walikota *Incumbent* Badrul Kamal sebagai pilihan yang paling tepat sebagai Walikota periode selanjutnya. Sekretaris Kota Depok pada saat itu berinisial WW, juga berpandangan yang sama. Menurut WW figur *Incumbent* Badrul Kamal dipandang sebagai kandidat yang paling baik dibanding kandidat yang lain. (Wawancara, 23/11/2018)

Fenomena di atas sesuai dengan pendapat legg yang mengatakan bahwa hubungan patronase merupakan hubungan yang mempribadi (*personalized*) yang terjadi karena adanya kepentingan bersama antara pelaku yang mengendalikan sumber daya yang tidak sama. Keputusan untuk mengadakan pertukaran didasarkan pada pengertian saling menguntungkan dan timbal balik. (Legg, 1983, p. 29) Berdasarkan karakteristik ini pola patronase dalam

birokrasi pemerintahan di Depok bisa dikenali dengan melihat kedekatan hubungan pribadi antar pejabat daerah di posisi hierarkis, antara bawahan dan atasan. Karena kedekatan itu pejabat yang posisinya lebih rendah akan mendapatkan perlakuan khusus dari pejabat yang lebih tinggi, misalnya perlindungan, penyediaan fasilitas, atau promosi jabatan. Sementara, sebagai imbal balik pejabat yang lebih tinggi (*patron*) juga akan mendapatkan perlakuan khusus dari bawahannya (*client*) berupa loyalitas, dedikasi, dan dukungan pribadi. Dalam sistem pemerintahan daerah, Walikota memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan karir PNS, oleh karena itu PNS yang menjadi kliennya sangat tergantung pada walikota. Karena itu mereka berusaha menunjukkan loyalitas dan dedikasi terbaiknya kepada walikota. Jika tidak mereka khawatir keberlangsungan karirnya. Tentu sebagai birokrasi yang profesional sesuai dengan kode etik perilaku pegawai sebagaimana yang diatur dalam UU ASN, birokrasi dituntut untuk loyal dan taat pada atasannya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan dan etika pemerintahan. Loyal tidak berarti harus sama dengan golongan politiknya atau terkooptasi dengan kepentingan politik penguasa.

Mencermati relasi politik dan birokrasi 2010 tidak bisa dilepaskan dari kontestasi pada 2005, mengingat aktor kuat dalam pilkada 2010 merupakan aktor yang sama bertarung pada 2005, yaitu Badrul Kamal, Nur Mahmudi yang menjadi walikota *incumbent*, dan Yuyun Wirasaputra yang pada 2005 menjadi pendamping Nur Mahmudi, saat ini tampil sebagai wakil walikota *incumbent* yang maju mencalonkan diri sebagai walikota. Posisi penting dan jaringan birokrasi yang dimiliki ketiga kontestan tersebut menyebabkan polarisasi dukungan birokrasi menguat pada ketiga kontestan tersebut. Polarisasi yang muncul menunjukkan bahwa kultur birokrasi patrimonial ini masih ada pada sebagian aparat birokrasi.

Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Depok 2010 diselenggarakan secara serentak pada Sabtu, 16 Oktober 2010. Ada empat pasang calon yang bersaing memperebutkan kursi walikota dan wakil walikota. Nurmahmudi berpasangan dengan KH. Idris Abdul Somad (PKS, PAN, PNBK, Partai Pelopor, dan Republikan), Yuyun Wirasaputra Berpasangan dengan Priyadi Supriyatna (Hanura, Gerindra, dan 13 Partai Kecil), Gagah Sunu Sumantri-Derry Drajat (Independen), dan Badrul Kamal-Agus Supriyanto (Golkar, Demokrat, PDI-P, PPP, PKB, PDS, dan PDP). Berikut hasil pilkada tersebut :

Perolehan Suara Calon Walikota dan Wakil Walikota

Pilkada Kota Depok 2010

No Urut	Pasangan Calon	Partai Pendukung	Jumlah Suara	Persentase
---------	----------------	------------------	--------------	------------

1	Drs. H. Gagah Sunu Sumantri, M.Pd dan Derry Drajat	Calon Perseorangan	54.142	9.75
2.	Drs. H. Yuyun Wirasaputra, MM dan Pradi Supriyatna	Partai Hanura, PBB, PKPB, PKNU, Partai Gerindra, PMB, PKP, PDK, PPI, Partai Patriot, PPRN, PNI Marhaenisme, PSI, dan Partai Buruh.	124.511	22.41
3.	Dr.Ir. H. Nur Mahmudi Ismail, M.Sc dan Dr.KH. Idris Abdul Somad, Ma	PKS, PAN, PNBK Indonesia, Partai Republikan, Partai Pelopor	227.744	40,99
4.	Drs. H. Badrul Kamal, MM dan Ir.H.Supriyanto, AT, MM	Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, PDS, dan PDP	169.168	26,85
	Jumlah Suara Sah	575.565		100

Sumber : KPUD Depok 2010

Nur Mahmudi Ismail yang kali ini tampil sebagai *incumbent* jelas diuntungkan dengan posisinya. Dukungan pejabat birokrasi yang lima tahun mengarah pada Badrul Kamal, dengan posisinya sebagai *incumbent* dan telah lima tahun memerintah Depok, maka dengan pengaruh kekuasaan yang dimilikinya Nur Mahmudi mampu mengontrol pejabat birokrasi. Menurut Ikhsan Darmawan, karena posisinya sebagai *incumbent*, seorang kepala daerah dapat menggunakan fasilitas yang berhubungan dengan jabatannya dan memiliki *priviledge* atau keistimewaan apabila dibandingkan dengan kandidat lain dengan mengatasmakan tugasnya sebagai kepala daerah, seperti memberikan bantuan sosial dan membangun infrastruktur dengan tidak menggunakan dana pribadi, melainkan juga dana dari APBD. Hal lain yang tidak kalah mengkhawatirkan adalah kepala daerah bisa saja melakukan penyalahgunaan fasilitas negara dan politisasi birokrasi untuk keuntungan politik yang bersangkutan (Darmawan, 2012, pp. 15–16). Apalagi pada 4 Agustus 2008 keluar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 yang membatalkan pasal 58q UU Nomor 12 Tahun 2008 yang berakibat kepala daerah tidak perlu lagi mengundurkan diri melainkan hanya melakukan cuti pada saat waktu kampanye Pilkada. Kondisi ini jelas memberikan keuntungan bagi *incumbent*.

Nur Mahmudi Ismail yang memenangkan Pilkada 2005, sempat diduga akan melakukan pembersihan jajaran Pemkot Depok setelah dilantik sebagai walikota khususnya terhadap pejabat yang telah melakukan politik praktis menampik dengan mengatakan bahwa tugas pertamanya adalah membimbing, mengayomi, dan memberikan pengarahannya bahwa tugas birokrasi itu adalah melayani dan tidak boleh terkotak-kotak dalam afiliasi yang berbeda dan mengembalikan secara bertahap tugas-tugas birokrasi pada tugas yang sebenarnya (Sumarno, 2006, p. 63). Terhadap pejabat yang terindikasi melakukan politik praktis Nur Mahmudi melihatnya sebagai bagian dari ekspresi politik yang dianggap wajar, sehingga sanksi yang diberikan bukan karena ekspresi politiknya tetapi pelanggaran administratif yang dilakukannya.

“Oleh karena itu, terhadap kasus atau cerita tentang birokrat yang loyal terhadap Pak Badrul kemudian menolak saya dan lain sebagainya, bagi saya melihat itu adalah ekspresi politik. Jadi tidak ada sanksi terhadap ekspresi politik, itu bagi saya. Maka saya tidak memberikan sanksi terhadap ekspresi politik. kalo kamu menemukan ada berapa orang yang dijatuhi sanksi dan lain sebagainya, itu bukan karena ekspresi politik itu. Jadi kami bekerja sesuai dengan tata aturan. Tidak bersifat pada dendam politik. Oleh karena itu, cara memandang sikap ini adalah kita itu punya kewajiban mendidik, membimbing, mendampingi, dan mengajak mereka bekerja sesuai aturan.”
(Wawancara, 15/01/ 2019)

Selanjutnya Nur Mahmudi diawal pemerintahannya melakukan konsolidasi dan pembenahan birokrasi berdasarkan kompetensi. Seluruh PNS di lingkungan Pemkot Depok diminta untuk insyaf bahwa mereka merupakan abdi negara yang memiliki tugas-tugas pokok. Nur Mahmudi memulai dengan rapat besar dengan seluruh pejabat dan pegawai pemerintahan untuk konsolidasi serta evaluasi untuk mengetahui apa yang telah kerjakan dan apa yang harus diperbaiki. Hal inilah yang ditakutkan oleh pejabat yang bernah berkuasa karena khawatir akan kehilangan jabatan. Berdasarkan wawancara dengan Nur Mahmudi dijelaskan bahwa memang sepanjang periode pertama hingga kedua masa pemerintahannya beliau banyak melakukan promosi jabatan, mutase, atau pemberian sanksi. Sanksi juga beda-beda, mulai sanksi dari perpanjangan waktu kenaikannya supaya tidak naik, atau menurunkan golongannya, kemudian memperpanjang jabatannya atau promosi jabatan. Kegiatan itu dijalankan sebagai bagian dari *reward* dan *punishment*. Menurut pengakuannya dia tidak melakukan semua yang dibaca orang

atas dasar bacaan politik, tapi adalah dasar tata aturan demi menjalankan kewajibannya yang berbasis pada undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku.

Walaupun demikian, dalam kenyataannya sulit untuk menghindari anggapan adanya nuansa politis dalam pergantian jabatan yang dilakukannya terhadap pejabat birokrasi. Meskipun saat pencalonannya sebagai calon walikota Nur Mahmudi mencantumkan pekerjaannya adalah pegawai negeri sipil, namun sudah menjadi pengetahuan luas masyarakat bahwa Nur Mahmudi merupakan kader Partai PKS. Pada awal reformasi, tepatnya tahun 1998-2000, Nur Mahmudi memulai karir politiknya sebagai Presiden Partai Keadilan yang kemudian bertransformasi menjadi Partai Keadilan Sejahtera pada pemilu 2004. Pada pemilu 1999, Partai Keadilan dibawah kepemimpinan Nur Mahmudi berhasil menempatkan 7 orang wakilnya di DPR RI dan sekitar 190 kadernya di DPRD Tingkat I dan II di seluruh Indonesia ini. Prestasi inilah yang mengantarkannya menjadi Menteri Kehutanan dan Perkebunan di era pemerintahan Gus Dur. Jabatan Menteri inilah yang kemudian menyebabkan Nur Mahmudi melepaskan jabatannya sebagai Presiden Partai.

Kemenangan PKS di Kota Depok yang dalam Pilkada 2005 yang menempatkan kadernya, Nur Mahmudi Ismail sebagai walikota dalam pandangan Akademisi Universitas Indonesia, Yon Mahmudi, menyebabkan pergantian jabatan yang dilakukan oleh Nur Mahmudi tidak lagi dipandang sebagai usaha untuk melakukan reformasi birokrasi tetapi sebagai upaya untuk menggeser birokrasi dan menggantinya dengan pendukungnya. Apalagi mereka yang berada dalam lingkaran birokrasi memang sudah terbiasa untuk memainkan peluang-peluang politik itu. (Republika, 2007)

Perombakan yang dilakukan bisa saja memantik ketegangan hubungan antara kepala daerah yang dipegang oleh pejabat politik dan aparat birokrasi di bawahnya dengan berbagai macam kepentingan. Perlawanan menjadi semakin tidak terkendali apabila diduga penguasa politik yang baru tidak berupaya memasukkan pejabat-pejabat birokrasi terbaik yang berada dilingkungan kerjanya. Karenanya perombakan dalam birokrasi dianggap tidak lain sebagai upaya menyingkirkan lawan-lawan politik dan mengokohkan peran penguasa politik baru dalam birokrasi. Pada sisi lain, para birokrat juga berupaya melakukan kolusi dan pendekatan kepada pejabat politik untuk mengamankan jabatan mereka. Titik persinggungan kepentingan inilah yang kemudian menjadi krusial, apakah kompromi dan kepentingan politik atau kepentingan masyarakat akan pelayanan yang menjadi landasan.

Benturan kepentingan itu terlihat ketika pada November 2006 Nur Mahmudi hendak mengganti Sekda berinisial WW. Sekda adalah pejabat penting dan tertinggi di birokrasi

Pemkot Depok. Sekda inisial WW adalah Sekda yang diangkat oleh Badrul Kamal pada 2003. Kedekatan Badrul Kamal dan WW selain karena keduanya sama-sama berasal dari Pemkab Bogor yang kemudian ditugaskan ke kotif Depok, juga WW menjadi bagian dari tim Pembentukan Kotamadya Depok yang dipimpin Badrul Kamal. Kedekatan WW dengan mantan Walikota Depok itu juga dibenarkan oleh Wakil Ketua DPRD Kota Depok saat itu inisial AY. AY menggambarkan bahwa kedekatan WW dengan Badrul Kamal tidak bisa dibantah, bahkan AY menyebut bahwa penggantian Sekda Haris ke WW yang dilakukan Badrul Kamal pada 2003 mengindikasikan WW sudah disiapkan oleh Badrul Kamal untuk kepentingan politiknya jelang Pilkada berikutnya.

“Satu tahun enam bulan jelang Pilkada kalau tidak salah ada pergantian Sekda. Pak Haris digantikan Bu WW. Jadi, sudah mulai disingkirkan orang-orang yang tidak berpihak kepada dia. Kemudian diganti Bu WW. Dengan Bu WW yang ditunjuk sulit untuk kita menolak dugaan bahwa WW memang disiapkan. Karena Sekda ini merupakan pimpinan birokrat, pemimpinnya birokrat. Oleh karena itu Sekda ini yang diindikasikan sebagai tim sukses.” (Wawancara 30/04/2018)

Menurut Qurtifa Wijaya, Anggota DPRD Kota Depok Fraksi PKS, alasan Nur Mahmudi ingin menggantikan Sekretaris Daerah saat itu adalah karena tidak sehatnya birokrasi di Pemkot Depok. Menurut dia, Nur Mahmudi menilai, Pemkot Depok mengalami kemandegan akibat dua pihak yang saling berseberangan. Satu pihak mendukung kebijakan Walikota, sedang pihak lain berseberangan. Pihak kedua ini diindikasikan sebagai pendukung mantan walikota lama yang kalah dalam pilkada. Rencana penggantian Sekda di awal pemerintahan Nur Mahmudi ini memperlihatkan bahwa ada kerenggangan hubungan antara walikota dengan sekda yang merupakan pimpinan tertinggi pada jabatan birokrasi. Nur Mahmudi menginginkan pejabat yang loyal dan dapat mendukung program kerjanya di masa mendatang (Detik, 3/11/2006).

Rencana penggantian Sekda ini mendapat penolakan keras dari DPRD Kota Depok. Ketua DPRD Kota Depok Naming Bothin didukung oleh lima fraksi DPRD Kota Depok, yakni Fraksi Golkar, PDI-P, Persatuan Bangsa, PAN, dan Demokrat menentang rencana pergantian itu. Naming Bothin adalah orang yang paling keras menolak rencana pergantian Sekda ini. Penolakan DPRD ini terjadi karena kinerja Sekda WW selama ini dianggap baik dan mampu menjembatani kepentingan DPRD dan Pemkot Depok. Wakil PKS di DPRD kota Depok yang

merupakan partai pengusung Nur Mahmudi berupaya untuk membela rencana tersebut. Amri Yusra, Wakil Ketua DPRD Kota Depok dari Fraksi PKS menegaskan bahwa penggantian seorang sekretaris daerah atau sekda merupakan hak prerogatif dari seorang wali kota, yang diatur undang-undang. Namun, Wakil Ketua DPRD Depok Agung Witjaksono mengungkapkan, meskipun itu hak prerogatif Wali Kota, Nur Mahmudi sebaiknya membahas rencana tersebut dengan DPRD. Fenomena penolakan mayoritas DPRD di atas menunjukkan bahwa selain kinerja yang dianggap baik, WW juga memiliki kedekatan dengan Ketua DPRD Naming Bothin. Kedekatan itu terbangun karena saat beberapa anggota DPRD Kota Depok, termasuk Naming Bothin terserat dalam kasus dugaan korupsi, dengan posisinya saat itu WW banyak memberikan bantuan yang bersifat administrasi hingga akhirnya kasus itu selesai. Itulah sebabnya WW kemudian mendapatkan dukungan politik khususnya dari Ketua DPRD Depok Naming Bothin yang memiliki pengaruh kuat di DPRD. Akhirnya karena penolakan kuat di DPRD rencana penggantian itu batal dilakukan.

Berbeda dengan pendapat yang disampaikan Oleh Qurtifa, anggota DPRD dari Fraksi PKS yang menyatakan bahwa ada indikasi pendukung mantan walikota di birokrasi yang menghambat program kerja Nur Mahmudi, Ketua DPRD Kota Depok 2009-2014, Rintis Yanto (Ketua DPRD Depok 2009-2014) melihat konsolidasi dikalangan birokrasi sebagai langkah politis Nur Mahmudi untuk menyingkirkan pendukung Badrul Kamal dan memasukkan pejabat yang loyal dan mendukung program-programnya (Wawancara, 16/12/2018)

Demikianlah, pada Pilkada 2005 dukungan birokrasi terkonsentrasi pada Walikota *incumbent* saat itu, yaitu Badrul Kamal. Budaya *patron client* yang terbangun karena figur personal Badrul Kamal serta hubungan atasan bawahan dan pertemanan yang sudah terbangun sejak Badrul Kamal menjadi Walikota . Sementara dalam Pilkada Depok 2010 dukungan birokrasi terbelah. Majunya Nurmahmudi Ismail (Walikota *Incumbent*), Yuyun Wirasaputra (wakil walikota *incumbent*), dan Badrul Kamal (mantan walikota periode sebelumnya) sebagai calon Walikota Depok menyebabkan dukungan PNS terbelah ke tiga kandidat walikota tersebut. Nur Mahmudi Ismail sebagai walikota *incumbent* didukung oleh sebagian besar pejabat sedangkan dukungan kepada Badrul Kamal dan Yuyun datang dari PNS yang tidak memiliki jabatan atau tersingkir dari jabatan karena dianggap sebagai pendukung Badrul Kamal pada Pilkada 2005. Selain itu mereka juga memiliki hubungan pertemanan sejak menjadi PNS Kabupaten Bogor hingga dipindah ke Kota Depok, apalagi Badrul Kamal dan Yuyun Wirasaputra merupakan mantan pejabat birokrasi senior yang tentunya memiliki jejaring di lingkungan PNS.

Relasi *patron client* yang terbangun pada sisi tertentu ada dampak positifnya. Loyalitas yang terbentuk dibutuhkan oleh pejabat politik untuk memastikan program kerja atau janji politik kepada publik dapat dijalankan secara efektif dan efisien oleh jajaran di bawahnya. Sementara dampak negatifnya dapat menghambat reformasi birokrasi. Dalam praktik patronase seringkali kriteria dalam menilai orang lain lebih didasarkan pada kriteria subjektif, bukan pertimbangan rasional dan obyektif. Penentuan posisi dan jabatan tertentu juga diwarnai dengan pendekatan nepotisme, kedekatan pribadi, atau hubungan yang sifatnya transaksional. Demikianlah, pada akhirnya budaya *patron client* ini hanya berorientasi pada pemenuhan kepentingan atasan dan bawahan dibanding kepentingan publik.

SIMPULAN

Dalam penelitian ini terkonfirmasi bahwa birokrasi dan politik sulit untuk dilepaskan. Posisi penting birokrasi sebagai sumberdaya yang dapat mendukung kepentingan politik kepala daerah dan juga sebaliknya peran penting kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian yang menentukan karir birokrasi, menyebabkan hubungan simbiosis mutualisme sulit dihindarkan. Posisi inilah yang dapat mendorong perilaku tidak netral di kalangan birokrasi sekaligus menyuburkan budaya politik *patron client* yang masih ada dalam tubuh birokrasi. Kultur ini menyebabkan keinginan kuat dari para oknum birokrasi ini untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi atasannya, termasuk memberikan dukungan politik kepada atasannya. Hal ini tentu saja diikuti dengan harapan bahwa jika atasannya terpilih kembali atau parpolnya menang, para oknum birokrasi ini akan mendapatkan kenaikan jabatan dan posisi strategis dalam birokrasi. Lemahnya literasi politik dan proses penegakan hukum bagi pelanggar netralitas juga dapat dianggap penyebab terjadinya politisasi birokrasi. Hukuman yang tidak membuat efek jera dan panjangnya proses hukum bagi PNS yang dianggap melakukan pelanggaran pemilu menjadikan kasus politisasi birokrasi selalu terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E., & Mas'Udi, W. (2017). The 2017 pilkada (local elections) in Indonesia: Clientelism, programmatic politics and social networks. *Contemporary Southeast Asia*, 39(3), 417–426. <https://doi.org/10.1355/cs39-3a>
- Buehler, M., & Tan, P. (2007). Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province. *Indonesia*, 84(84), 41–69.
- Choi, N. (2009). Democracy and Patrimonial Politics in Local Indonesia. *Indonesia*, 88(88),

131–164. <https://doi.org/10.2307/40376488>

- Cresswell, J. W. (2004). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*. California: Sage Publication.
- Crouch, H. (2016). *Trustees of Princeton University Patrimonialism and Military Rule in Indonesia Author (s): Harold Crouch Published by : Cambridge University Press Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/2009910> Accessed : 08-08-2016 09 : 00 UTC*. 31(4), 571–587.
- Darmawan, I. (2012). *Membongkar Problematika dalam Pemilu, Program Studi Ilmu Politik*. Jakarta: Departemen Ilmu Politik FISIP UI.
- Ellis. (2007). Indonesia's constitutional change reviewed. In R. M. L. & MacIntyre (Ed.), *Indonesia: Democracy and the promise of good governance*. Singapore: ISEAS.
- Emmerson, D. (2019). *Center for Southeast Asian Studies UNDERSTANDING THE NEW ORDER : BUREAUCRATIC PLURALISM IN INDONESIA [Reprinted from " Asian Survey " Vol . 23 , No . 11 , pp . 1220-1241] Author (s) : Donald K . Emmerson Source : Crossroads : An Interdisciplinary Journ. 23(11)*.
- Jackson, K. D. (1981). *Urbanisasi dan Pertumbuhan Hubungan Patron-Klien; Perubahan Kualitas Komunikasi Interpersonal di Sekitar Bandung dan Desa-Desa di Jawa Barat*. Jakarta: Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia.
- Jessica, A. K. dan K. (2000). *Encyclopedia Ilmu Sosial*. Jakarta: Pustaka Grafiti.
- Kausar, A. (2009). *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT Alumni.
- Legg, K. (1983). *Tuan, Hamba, dan Politisi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Liddle, W. (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru*. Jakarta: Grafiti Press.
- Mahmudi, Yon, (2007), "Budaya Politik dan Birokrasi", *Republika*, 4 Juli 2007.
- Mas' oed, M. (1997). *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Newman, L. (2000). *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*. New Jersey: Sage Publication.
- Noer, H. (2014). *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia : Studi Zaman Orde Baru sampai Orde Reformasi*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Pitcher, A., Moran, M. H., & Johnston, M. (2009). Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa. *African Studies Review*, 52(1), 125–156. <https://doi.org/10.1353/arw.0.0163>
- Ritan, S. (2005). *Netralitas Birokrasi Dalam Pilkada (studi kasus Pilkada Kabupaten Flores Timur*. UGM.
- Said, M. (2009). *Birokrasi di Negara Birokratis : Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi di Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Scott, J. C. (1983). *Moral Ekonomi Petani (Cetakan Ke)*. Jakarta: LP3ES.
- Sudiman, D. (2009). *Netralitas PNS Dalam Politik : Studi Tentang Netralitas PNS Dalam Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan dan Banten*. Universitas Indonesia.
- Sufiyanto, D. (2017). *Pola Hubungan Patronase Pada Birokrasi Pemerintahan Kota Cimahi*.

Caraka Prabu, 1(1).

Sumarno. (2006). *Drama Politik Pilkada Depok*. Bandung: Harkatuna Publishing.

Thoha, M. (2003). *Birokrasi dan Politik*. Jakarta: Rajagrafindo.

Thoha, M. (2008). *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.

Thoha, M. (2014). *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Grup.

Usman, S. (2004). *Sosiologi; Sejarah, Teori dan Metodologi* (Cetakan Pe). Yogyakarta: Center for Indonesian Research and Development [CIReD].

Wahyuni, G. (2006). *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Studi Kasus di Kabupaten Tabanan*. UGM.