

ADMINISTRATIO

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan

TANTANGAN DEMOKRASI ACEH PASCA KESEPAKATAN HELSINKI
Kamaruddin Hasan

IMPLEMENTASI *GOOD ORNOP GOVERNANCE*
(STUDI TERHADAP PENGALAMAN ORNOP YLPMD LAMPUNG
DALAM MEMBANGUN *INTERNAL GOVERNANCE*
Ahmad Husnan Aksa

DEMOKRATISASI DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA
(TINJAUAN TEORITIK HUNTINGTON DAN LIJPHART)
Arizka Warganegara

PROLIFERASI DAN POLITISASI ANGGARAN DI DAERAH
Syamsul Ma'arif

REVITALISASI PEMBANGUNAN DESA
MELALUI PROGRAM RURAL INFRASTRUCTURE SUPPORT
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI
Benjamin

SURVIVAL STRATEGI PEREMPUAN
DALAM MENGHADAPI GELOMBANG PASANG
Erna Rochana

PENETAPAN TIPOLOGI WILAYAH
SEBAGAI KRITERIA ALTERNATIF PEMEKARAN KECAMATAN
Maulana Mukhlis & Yana Ekana PS

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN HUTAN MANGROVE
Rifka H & Dian Kagungan

RUANG PUBLIK PASCA ERA REFORMASI
Robi Cahyadi Kurniawan

ADMINISTRATIO

JURNAL ILMIAH ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN

ADMINISTRATIO diterbitkan dua kali setahun oleh Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung dan Perhimpunan Sarjana Administrasi (Persadi), sebagai salah satu media publikasi gagasan-gagasan dan kajian ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan. Visi *ADMINISTRATIO* adalah menjadi Jurnal Ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan yang kredibel, representatif, konsisten dan terakreditasi tinggi.

SUSUNAN PENGELOLA *ADMINISTRATIO*

JURNAL ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN (JAPP)


Penanggung Jawab	: Rahayu Sulistiowati, S.Sos, M.Si
Dewan Penyunting	
Ketua	: Prof. Dr. Yulianto, M.S (Unila)
Anggota	: 1. Dr. Edward Antoni M.Si (Persadi Lampung) 2. Dr. Bambang Utoyo, M.Si 3. Dr. Listyo Bawono Irianto, M.Si (UT Jakarta) 4. Syamsul Ma'arif, S.IP, M.Si 5. Meiliyana, S.IP, M.A 6. Eko Budi Sulistio, S.AP, M.AP
Penyunting Teknis	: Intan Fitri Meutia, S.A.N., MA
Adm & Distribusi	: Susana Indriyati C., S.IP., M.Si Ani Agus Puspawati, S.AP., M.A.P
Bendahara	: Dewie Brima Atika, S.IP, M.Si

Alamat Redaksi:

Gedung B Lt. 1 FISIP Universitas Lampung, Jl. Prof. Sumantri Brojonegoro No. 1 Bandar Lampung, Telp/ Fax (0721) 708881, e-mail: administratio_app@yahoo.com

Redaksi menerima tulisan/artikel ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak ilmiah lainnya. Syarat-syarat, format dan tata penulisan dapat dilihat pada petunjuk bagi penulis yang berada pada lembaran belakang jurnal ini.

PENGANTAR REDAKSI

 uji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah berkenan memberikan limpahan rahmatNYA kepada kita semua. Kami berharap semoga kita semua senantiasa berada dalam naungan kemudahan, keberkahan, dan perlindunganNYA.

ADMINISTRATIO kembali menjumpai sidang pembaca yang budiman. Pada volume 2 (dua) nomor 2 ini, telah terhimpun 9 (sembilan) artikel ilmiah yang ditulis oleh para peneliti dan pakar di bidangnya masing-masing. Tema tentang Politik Kebijakan dan demokrasi dibahas secara berturut-turut oleh Komarudin Hasan, Syamsul Ma'arif, Arizka Warganegara dan Robi Cahyadi Kurniawan. Sedangkan tema dan kajian empirik mengenai manajemen publik dan administrasi pembangunan dibahas oleh beberapa penulis yakni Benjamin, Erna Rochana, Maulana Mukhlis dan Yana Ekana serta Rifka dan Dian Kagungan. Kami terus berusaha melakukan perbaikan proses seleksi, koreksi, dan review redaksi serta penyuntingan dengan sebaik-baiknya, meski demikian tentu masih banyak kekurangan yang harus dibenahi. Redaksi berharap upaya perbaikan dan peningkatan kualitas terbitan ini kian meneguhkan langkah agar Administratio tetap mampu konsisten sebagai salah satu media publikasi gagasan-gagasan dan kajian ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan.

Selamat membaca.

Salam

Tim Redaksi

DAFTAR ISI

TANTANGAN DEMOKRASI ACEH PASCA KESEPAKATAN DAMAI HELSINKI Kamarudin Hasan	282
IMPLEMENTASI GOOD <i>ORNOP GOVERNANCE</i> (STUDI TERHADAP PENGALAMAN ORNOP YLPMD LAMPUNG DALAM MEMBANGUN <i>INTERNAL GOVERNANCE</i>) Ahmad Husnan Aksa.	294 775
DEMOKRATISASI DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA (TINJAUAN TEORITIK HUNTINGTON DAN LIJPHART) Arizka Warganegara	306
PROLIFERASI BIROKRASI DAN POLITISASI ANGGARAN DI DAERAH Syamsul Ma'arif	312
REVITALISASI PEMBANGUNAN DESA MELALUI PROGRAM RURAL INFRASTRUCTURE SUPPORT PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI Benjamin	316
SURVIVAL STRATEGI PEREMPUAN DALAM MENGHADAPI GELOMBANG PASANG (Studi Perubahan Sosial di desa Pesisir Kota Bandar Lampung) Erna Rochana	328
PENETAPAN TIPOLOGI WILAYAH SEBAGAI KRITERIA ALTERNATIF PEMEKARAN NKECAMATAN (Studi Kasus di Kabupaten Mesuji) Maulana Mukhlis & Yana Ekana PS	342
PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN HUTAN MANGROVE (Studi Kasus Di Kecamatan Padang Cermin Pesawaran Tahun 2010) Rifka H & Dian Kagungan	358
RUANG PUBLIK PASCA ERA REFORMASI Robi Cahyadi Kurniawan	366

PROLIFERASI BIROKRASI DAN POLITISASI ANGGARAN DI DAERAH

Syamsul Ma'arif

Dosen Jurusan Administrasi Negara
FISIP Universitas Lampung
Email: symaarif@unila.ac.id

ABSTRACT

Decentralization policy followed with bureaucracy reforms is aimed at decreasing bureaucratic chain. The policy is expectedly able to create small bureaucracy posture at local level as well as eradicating the rent seeking behaviour of bureaucracy. In fact, bureaucracy still suffers "Parkinsonian disease" as reflected from rapid growth of the organization scale. As the result, bureaucracy back to show the performance as budget maximizer. In addition, political process going on post direct local head election has made bureaucracy at level local back to rent seeking behaviour. Bureaucracy reforms insists to be done not only through administrative approach, but also involving political approach.

Key Word: bureaucracy, politics, administrative

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi selama satu dekade terakhir dilakukan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik. Reformasi birokrasi di era otonomi daerah kini menjadi agenda mendesak yang harus dilakukan sebagai upaya menyesuaikan diri dengan perubahan dinamika kehidupan sosial politik, sekaligus untuk mengatasi berbagai persoalan seperti parahnya KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), rendahnya tingkat kepuasan masyarakat atas performa pelayanan publik, dan inkompetensi pemerintah dalam menyelesaikan persoalan publik. Reformasi birokrasi dapat dikatakan berhasil, jika pemerintah mampu mengatasi ketiga masalah tersebut. Sejalan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, ternyata berbagai agenda yang menjadi persoalan publik tidak juga berhasil terpecahkan. Masalah KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) di era reformasi justru terasa makin menguat. Begitu pula tingkat kepuasan masyarakat atas performa pelayanan publik masih cenderung rendah. Sementara itu, praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah cenderung memburuk sehingga pemerintah

dinilai inkompeten dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi publik.

BIROKRASI DAN PERBURUAN RENTE

Ditinjau dari pola hubungan antara negara dan rakyat, cara pandang untuk melihat birokrasi dapat dikelompokkan ke dalam dua model: *pertama*, model yang melihat birokrasi sebagai institusi yang netral di tengah kehidupan masyarakat; dan *kedua*, model yang melihat birokrasi sebagai patologi yang melahirkan berbagai persoalan di tengah kehidupan masyarakat. Model yang melihat birokrasi sebagai institusi netral telah lama diidealisasikan oleh Max Weber. Ia melukiskan birokrasi sebagai institusi netral yang menjalankan fungsi-fungsi negara untuk melayani masyarakat. Pemikiran ini berakar pada filsafat Hegelian yang menempatkan birokrasi sebagai jembatan yang menghubungkan antara negara dan *civil society*. Namun pemikiran ini dikritik, karena birokrasi dalam kenyataan selalu dikaitkan dengan kelambanan kerja dan prosedur yang berbelit-belit (Hariandja, 1999:45-49). Gencarnya kritik atas birokrasi terkandung

maksud bahwa karakter birokrasi yang ideal sulit dijumpai pada dataran realitas.

Perilaku menyimpang yang dilakukan institusi birokrasi di tengah kehidupan masyarakat merupakan suatu bentuk praktek perburuan rente (*rent seeking behaviour*). Dalam literatur ekonomi, Nicholson (Deliarnov, 2006:59) menyebut rente atau sewa ekonomi atas faktor produksi tertentu sebagai kelebihan pembayaran atas biaya minimum yang diperlukan untuk tetap mengkonsumsi faktor produksi tersebut. Contoh rente adalah laba yang diterima oleh sebuah perusahaan monopoli dalam jangka panjang. Laba ini tercipta karena adanya kekuatan monopoli atas faktor produksi tertentu sehingga menyebabkan tingginya pembayaran atas faktor produksi tersebut dari jumlah yang mungkin diterima seandainya faktor tersebut juga dimiliki oleh perusahaan lain. Sejak itu, segala bentuk keuntungan eksekusif (*super normal*) yang berhubungan dengan struktur pasar monopolistik disebut rente. Dalam literatur ekonomi politik, rente dipahami sebagai keuntungan yang diterima penguasa melalui kekuasaan yang dimilikinya dan digunakan untuk mengejar kepentingan pribadinya. Sedangkan perilaku aparat pemerintah atau penguasa yang mengharapkan keuntungan atas kebijakan yang dikeluarkannya disebut perilaku perburuan rente (*rent seeking behaviour*).

Dalam konteks Indonesia, perspektif *patrimonialism* dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena "*rent seeking behaviour*" yang terjadi di antara politisi dan birokrasi. *Patrimonialism*, menurut Crouch (1979 : 571-587), merujuk pada sistem politik di mana para penguasa mencari dukungan yang dibangun berdasarkan pertukaran kepentingan materi, sebagai imbal jasa bagi penghormatan dan loyalitas bawahan kepada atasannya. Perspektif *Patrimonialism*, menurut Mackie (1984) berargumen bahwa kekuasaan terpusat di sekitar jajaran ekonomi-politik terbatas yang sekaligus menguasai sumber-sumber alam, lisensi, kredit, dan faktor-faktor kunci lainnya yang menentukan akumulasi kekayaan (Irwan, 2000:68). Birokrasi yang

hidup dalam iklim politik patrimonial disebut sebagai birokrasi patrimonial. Birokrasi patrimonial, menurut Eisenstadt (Santoso, 1993 : 22-23), memiliki ciri-ciri: *pertama*, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; *kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan; *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik atau administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; *keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.

BIROKRASI DI ERA OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah telah diberlakukan di Indonesia sejak tahun 2001 sebagai wujud pelaksanaan agenda reformasi pasca kekuasaan rezim Orde Baru. Implementasi otonomi daerah antara lain ditandai penambahan jumlah daerah baru. Pada tahun 1999 terdapat 26 propinsi, 234 kabupaten, dan 59 kota. Jumlah daerah ini pada akhir 2008 membengkak menjadi 33 propinsi, 387 kabupaten, dan 90 kota. Pertambahan jumlah daerah yang cukup pesat ini mengakibatkan semakin berkurangnya porsi Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah serta menambah beban anggaran pemerintah pusat utamanya karena adanya transfer Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk infrastruktur di daerah-daerah otonom baru (Simanjuntak, 2008). Persoalannya, sebagian besar daerah pemekaran ternyata berkinerja kurang bagus di bidang pelayanan publik. Berbagai indikator ekonomi juga menunjukkan kondisi yang lebih buruk dengan angka lebih dari 80% berada di bawah rata-rata nasional. Rakyat di daerah pemekaran ternyata belum tersentuh benar oleh pembangunan sebagaimana yang mereka idamkan. Pemekaran yang sudah berlangsung sejak reformasi 1998 masih jauh dari memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan masyarakat (Simanjuntak, 2008). Praktek pemberian DAU dan DAK terhadap setiap daerah pemekaran ternyata justru membuat daerah tidak mandiri. Sebaliknya daerah menjadi

semakin tergantung kepada pemerintah pusat. Ini bertentangan dengan prinsip otonomi daerah yang mengharuskan kemandirian.

Proliferasi birokrasi baik melalui pembekakan struktur organisasi maupun penambahan jumlah personil sesungguhnya merupakan strategi untuk meraih keuntungan materi sekaligus kekuasaan. Keuntungan materi berupa perolehan Dana Alokasi Umum yang amat besar akan diperoleh jika lembaga dan personil yang dimilikinya juga besar. Alokasi DAU ini antara lain digunakan untuk membiayai kegiatan operasional lembaga dan penggajian personil. Bagi daerah-daerah yang miskin sumber daya alam, keterbatasan jumlah pendapatan asli daerah menjadikan daerah-daerah ini akhirnya mengandalkan sepenuhnya pada subsidi Pemerintah Pusat dalam bentuk DAU. Agar permintaan subsidi dipenuhi oleh Pemerintah Pusat, maka pembekakan struktur organisasi dan penambahan jumlah personil harus dilakukan sehingga Pemerintah Pusat menyetujui jumlah DAU yang harus dibayarkan ke daerah tersebut.

Kenyataan ini dapat dijumpai sejak diberlakukannya otonomi daerah di seluruh daerah kabupaten/kota pada tahun 2001. Sesaat setelah otonomi daerah diberlakukan, jumlah pegawai Kabupaten/Kota membengkak sebagai akibat transfer besar-besaran para pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Besarnya jumlah pegawai yang harus ditanggung menyebabkan mereka berupaya memenuhi anggaran belanja pegawai secara maksimal. Hal ini dijadikan alasan upaya banyak daerah untuk memperoleh DAU dalam jumlah besar. Para elit politik sengaja membiarkan pembekakan birokrasi karena mereka memperoleh keuntungan dari sistem organisasi dan personil yang membengkak serta tidak jelas wewenang dan fungsinya. Besarnya lembaga dan banyaknya jumlah personil memberi kemudahan para elit politik untuk memperoleh keuntungan dari proyek-proyek yang dikelola setiap satuan kerja. Politisasi anggaran pun merebak dan semakin subur manakala *span of control* terhadap birokrasi terlalu lebar.

Ketika pemerintah daerah kemudian dinilai tidak mampu memberikan pelayanan publik secara optimal, pemerintah daerah seringkali mengungkapkan alasan berupa keterbatasan sumber dana. Namun di sisi lain, pemerintah secara berlebihan seringkali mengalokasikan dana untuk program-program yang bukan pro-rakyat. Kenyataan ini dapat dijumpai dari timpangnya pengalokasian anggaran pemerintah daerah yang cenderung lebih berat ke belanja aparatur ketimbang membiayai belanja untuk kepentingan publik.¹ Fungsi politik *ceremonial* dalam hal ini cenderung dibesar-besarkan, namun penghematan anggaran tidak dilakukan. Pengalokasian anggaran di lingkungan birokrasi kemudian berkembang menjadi politik berbagai rezeki. Program-program pembangunan dengan demikian berjalan tanpa evaluasi yang jelas mengenai arah, tujuan, dan dampaknya atas masyarakat luas.

Proliferasi birokrasi, selain memberikan keuntungan materi, dilakukan untuk memperoleh kekuasaan yang lebih besar. Melalui proliferasi, elit politik khususnya pejabat politik berkepentingan untuk mendapatkan legitimasi dari para pejabat dan personil birokrasi. Legitimasi ini diperlukan untuk mengamankan kebijakannya yang akan dieksekusi oleh birokrasi. Salah satu caranya ditempuh dengan menempatkan para birokrat, khususnya birokrat muda, pada jabatan-jabatan strategis. penempatan birokrat muda didasari pertimbangan bahwa mereka ini masih mencari patron yang dapat melindungi karirnya di birokrasi. Penyusunan struktur organisasi dan personil tanpa didasari analisis kebutuhan daerah menyebabkan terjadinya pembekakan struktur dan jumlah personil. Simbiosis mutualisme antara pejabat politik dan pejabat birokrasi ini secara langsung telah menyeret jabatan karir birokrasi menjadi jabatan politis.

¹. Di berbagai Kabupaten/Kota, besarnya anggaran belanja rutin bahkan bisa mencapai 75% dari total anggaran pendapatan belanja daerah, sehingga alokasi untuk kepentingan publik hanya mencapai 25%.

Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah memang memiliki posisi yang lebih kuat dibandingkan kekuatan *civil society*. Implikasinya, berbagai produk kebijakan masih didominasi oleh preferensi kepentingan elit birokrasi pemerintahan. Peran kekuatan masyarakat sipil dalam mengontrol dan merumuskan kebijakan publik masih bersifat terbatas. Masyarakat sipil seringkali tidak berhasil merubah substansi kebijakan atau gagal dalam mengartikulasikan kepentingannya dalam proses pembuatan kebijakan. Menguatnya fenomena kekuasaan pemerintah daerah juga diperparah oleh berkembangnya politik transaksional sehingga politik tak lagi dimaknai sebagai sarana mensejahterakan masyarakat, melainkan dimaknai sebagai *political trading* di antara aktor-aktor yang terlibat. Dalam konteks ini, interaksi di antara aktor-aktor formal pemerintahan (kepala daerah dan DPRD) maupun antara pemerintah daerah dengan aktor-aktor non pemerintah berlangsung dalam relasi yang tidak setara.

PENUTUP

Berbagai kecenderungan yang berkembang di tubuh pemerintah daerah tersebut, akan semakin menjauhkan peran birokrasi selaku pelayan publik. Dalam perspektif ini, maka persoalan distribusi alokasi sumber daya merupakan persoalan yang sarat akan konflik kepentingan. Oleh karena itu, penjelasan atas akar problema integritas pelayanan birokrasi hendaknya juga menempatkan fenomena kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai faktor yang penting untuk dicermati. Perbaikan performa pelayanan

publik dengan demikian bukan semata-mata merupakan wilayah administratif, melainkan pula masuk ke dalam wilayah politik. Oleh karena itu, perbaikan performa birokrasi dalam melayani publik hendaknya juga dilakukan melalui pengembangan sebuah bangunan kekuasaan dalam sistem pemerintahan daerah yang memiliki karakter seperti: dapat dikontrol, melibatkan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan, memberdayakan kekuatan masyarakat sipil dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, serta menempatkan sistem nilai sebagai orientasi dalam pembuatan kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Deliarnov, 2006, *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga.
- Hariandja, Denny B.C., 1999, *Birokrasi Nan Pongah, Belajar Dari Kegagalan Orde Baru*, Yogyakarta: Kanisius.
- Irwan, Alexander, 2000., *Jejak-Jejak Krisis di Asia, Ekonomi Politik Industrialisasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Mackie, J.A.C, 1984, "Harta dan Kuasa dalam Orde Baru", Prisma 2, Jakarta: LP3ES
- Santoso, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Simanjuntak, Robert A., 2008, "Sejumlah Catatan Pelaksanaan Desentralisasi", dalam TEMPO 44/XXXVII/22 Desember.