

# Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia

Wayu Eko Yudiatmaja  
(wayuguci@gmail.com)

(Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UMRAH)

## Abstract:

*This paper highlights the politization of bureaucracy in Indonesia. The purpose of this study is to explain the practices of politization in Indonesian bureaucracy. The qualitative approach is used to explore its purpose. The data of this study are gained from secondary sources. Findings of this research conclude that the politization ensues throughout Indonesian history. Further, the politization will be discussed in three periods, including pre-colonial, colonial, Old Order, New Order, and post New Order. The politization of bureaucracy is determined by liberal democracy, multi-party system, and high-cost politics.*

**Keywords:** *The politization of bureaucracy, liberal democracy, multi-party system, high-cost politics*

---

## Pendahuluan

Hubungan politik-birokrasi di Indonesia pada saat ini menjadi wacana menarik untuk dicermati. Pola hubungan politik-birokrasi yang diistilahkan oleh beberapa ahli yakni relasi antara "cinta" dan "benci" menjadi topik yang hangat diperdebatkan. Politik-birokrasi adalah "dua sejoli" yang dianalogikan sedang "berpacaran". Layaknya "orang yang sedang berpacaran" akan selalu ada dua perasaan yang muncul silih berganti yaitu perasaan "cinta" dan "benci". Di satu sisi mereka ingin selalu berdekatan dan bekerja sama, tetapi di sisi lain ingin saling menjauh dan berdiri sendiri. Dengan analogi ini maka hubungan politik-birokrasi ini seperti "dua sisi mata uang", yang tidak bisa dipisahkan (*unseparated*) tetapi berdiri sendiri (*integrated*).

Dalam literatur Administrasi Publik hubungan politik-birokrasi sudah lama

dibahas oleh ilmuwan Administrasi Publik. Jika melihat konteks sejarahnya, Ilmu Administrasi Publik lahir dan mendapat pengakuan dari para *scientist* berkat tulisan Woodrow Wilson yang berjudul *The Study of Administration* yang dimuat pertama kali oleh *The Journal Political Science Quarterly* pada tahun 1887. Menurut Wilson, perlu suatu ilmu untuk mengkaji masalah administrasi dan membantu menerjemahkan kebijakan-kebijakan politik. Kemudian, Wilson berpendapat bahwa politik dan administrasi harus dipisah karena keduanya memiliki tugas yang berbeda. Pemisahan antara politik-administrasi dimaksudkan agar birokrasi publik dapat bekerja secara profesional melayani kepentingan umum (*public interest*) tanpa dibebani isu-isu politik (Kumorotomo, 2005:157).

Pendapat Wilson diperkuat oleh Frank J. Goodnow, menurut Goodnow ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah

(*two distinct function of government*) yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow, berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan kebijakan negara. Sedangkan administrasi, berkaitan dengan pelaksanaan (implementasi) kebijakan tersebut (Henry, 1988:34). Namun pendapat ini ditentang oleh Leonald D. White, menurutnya Ilmu Administrasi Publik hanya dapat dijalankan dengan efektif jika dikawinkan dengan teori pemerintahan (Thoha, 2005:11). Dari dua pemahaman tersebut kemudian akan berimplikasi terhadap hubungan politik-birokrasi pada tataran paraktiknya.

Perbedaan pendapat dari para ahli di atas pada tataran keilmuannya juga memiliki dua pemahaman yang berbeda. Ada kecenderungan untuk memisahkan Ilmu Politik dan Administrasi Publik. Orang-orang yang menganut paham ini berpendapat bahwa antara politik dan administrasi harus dipisahkan, karena politik dan administrasi tidak bisa dicampuradukkan, begitupun sebaliknya. Di lain pihak, ada pemahaman yang ingin menyatukan politik dan administrasi dengan argumen bahwa jika ingin membahas administrasi (birokrasi) mau tidak mau harus mempelajari politik, dan sebaliknya. Tegasnya, jika ingin mempelajari Teori Administrasi Publik maka harus paham Teori Politik, maupun sebaliknya. Dari dua pemahaman ini maka anekdot “dua sejoli yang sedang berpacaran” dan “dua sisi mata uang” dapat merepresentasikan pola hubungan politik-birokrasi dewasa ini.

Pada tataran praktisnya, hubungan politik-birokrasi yang ditandai oleh gabungan perasaan “cinta” dan “benci” sudah berlangsung sejak lama di Indonesia. Jika dirunut berdasarkan konteks sejarahnya kita bisa memetakannya ke dalam tiga periode. *Pertama*, periode pra-kolonial (kerajaan), pada masa ini, jauh sebelum Indonesia merdeka sudah eksis kerajaan-kerajaan lokal baik yang bercorak Hindu,

Budha dan Islam seperti kerajaan Kutai, Majapahit, Sriwijaya, Samudera Pasai, Mataram, Gowa-Tallo dan lain-lain. Pada masa ini kegiatan politik lebih diarahkan pada usaha penaklukan wilayah-wilayah kerajaan lain untuk memperluas kekuasaan. Kerajaan Majapahit dan Sriwijaya misalnya melakukan ekspedisi hampir ke seluruh wilayah nusantara bahkan sampai ke Negeri Sembilan (Malaysia), Thailand dan Vietnam sehingga kedua kerajaan ini disebut sebagai kerajaan nasional. Raja-raja pada setiap kerajaan memiliki pengaruh yang kuat terhadap kerajaan-kerajaan kecil lain yang menjadi jajahannya. Namun, di setiap wilayah jajahan tetap diangkat pemimpin lokal (*local leaders*), yang disebut juga sebagai bupati, sebagai perpanjangan tangannya, bupati-bupati tersebut diwajibkan membayar upeti setiap tahunnya, datang ke kerajaan pada hari-hari dan upacara-upacara tertentu seperti acara Grebek Maulud sebagai wujud penghormatan kepada raja (Dwiyanto, 2006:15).

Pola hubungan politik-birokrasi pada masa kerajaan maujud dengan kuatnya kekuasaan raja-raja yang berkuasa terhadap aparat dan rakyatnya. Dominannya kekuasaan raja sebagai pemegang otoritas tertinggi, menjadikan raja sangat berkuasa sehingga raja memiliki hak mutlak untuk menetapkan semua aturan yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti hukum, politik, agama, ekonomi, sosial dan budaya. Birokrasi pada masa itu hanya mengabdikan pada kepentingan raja dan keluarganya, akibatnya fungsi pelayanan oleh birokrasi tidak menjadi orientasi tetapi birokrasi lebih bersifat *king oriented*.

*Kedua*, Periode Kolonial (penjajahan). Dalam literatur-literatur sejarah diketahui bahwa bangsa asing yang pertama kali datang ke Indonesia adalah Portugis (1511), kemudian Belanda (1818), disusul oleh Inggris dan terakhir Jepang (1942). Pada masa penjajahan, pihak

penjajah merupakan penguasa yang mengendalikan semua sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia. Kebijakan-kebijakan umum ditetapkan secara sentralistis oleh penjajah dan aparat birokrasi bertanggung jawab menjalankan kebijakan itu. Aparat-aparat birokrasi, mulai dari hierarki yang tertinggi (Gubernur Jenderal) hingga jabatan yang terendah seperti kepala desa hanya perpanjangan tangan penjajah untuk menerapkan kebijakan-kebijakannya kepada rakyat.

*Ketiga*, periode pasca-kolonial yang dibagi lagi kedalam tiga era, Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi. Pada dasarnya pola hubungan politik-birokrasi pada ketiga era ini tidak jauh berbeda. Relasi perasaan "cinta" dan "benci" mewarnai hubungan politik-birokrasi setelah Indonesia merdeka. Pola hubungan seperti ini yang kemudian menyebabkan politik dan birokrasi di Indonesia tidak bebas nilai (*unvalue free*), sehingga pola "politisasi birokrasi" lebih merefleksikan hubungan politik-birokrasi di Indonesia. Para pemimpin yang menjadi penguasa ketiga era tersebut mempunyai *style* dan cara tersendiri menyangkut kebijakan politik-birokrasi tergantung kepada pendekatan (*approach*) yang dipakai dalam menata hubungan politik-birokrasinya. Masa Orde Lama memberikan pengalaman bagaimana birokrasi dijadikan arena perebutan pengaruh politik antarberbagai partai politik yang sedang berkuasa. Masa Orde Baru mengajarkan pada Orde Baru untuk menjadi 'mesin politik' yang membuat birokrasi menjadi partisan untuk kepentingan partai Golkar (Partini dan Wicaksono, 2004). Sedangkan pada era Reformasi, politik akomodasi dalam kabinet dan penempatan pejabat-pejabat politik pada jabatan-jabatan karier merupakan dinamika umum hubungan politik-birokrasi di Indonesia. Namun, pada dasarnya politisasi birokrasi lebih mewarnai hubungan politik-birokrasi di Indonesia sehingga terjadi hubungan yang saling mempengaruhi.

Tulisan ini menganalisis tentang pola hubungan politik-birokrasi di Indonesia, terutama pada masa pemerintahan SBY-JK. Penulis ingin mengidentifikasi dan menganalisis mengenai politisasi birokrasi yang terjadi pada pemerintahan SBY-JK. Tulisan ini akan diawali dengan membahas konteks historis politik-birokrasi pada masa prakolonial, kolonial dan pascakolonial. Setelah itu, baru dilanjutkan ke politisasi birokrasi pada era Reformasi, yang didahului dengan paparan mengenai politisasi pada pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati, baru dibahas mengenai politisasi pada pemerintahan SBY-JK.

### **Konsep Politik dan Birokrasi**

Politik pada dasarnya erat kaitannya dengan kekuasaan (*power*). Politik merupakan sarana untuk memaksakan kehendak suatu pihak kepada pihak lain dengan cara-cara tertentu. Seseorang berpolitik orientasinya adalah memperoleh kekuasaan, logikanya setelah berkuasa dengan kekuasaan yang dimiliki maka ia akan menanamkan pengaruhnya kepada orang lain. Anggota DPR misalnya, ia dicalonkan oleh partainya sehingga ia duduk di legislatif, maka setelah ia menjabat sebagai *legislator* maka ia akan memasukkan kepentingan-kepentingan partainya, kepentingan pribadinya dan kepentingan *constituent*nya dalam setiap kebijakan yang dirumuskan oleh DPR.

Selain itu, menurut Budiardjo (2005:8) politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*) dan bukan tujuan pribadi (*private goals*). Dengan demikian dapat dipahami bahwa politik yang dijalankan oleh satu negara harus dilaksanakan dengan tujuan menyejahterakan rakyat bukan hanya menguntungkan salah satu pihak. Singkatnya, politik adalah instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan seluruh masyarakat.

Konsep-konsep pokok yang terkait dengan politik menurut Budihardjo, (2005:9) adalah:

1. Negara (*state*)
2. Kekuasaan (*power*)
3. Pengambilan kebijakan (*decision making*)
4. Kebijakan (*policy*)
5. Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) kekuasaan

Sedangkan birokrasi secara etimologi berasal dari kata Yunani yaitu *biro* yang artinya kantor dan *krasi* yang artinya pemerintah. Jadi, secara etimologi birokrasi dapat didefinisikan sebagai kantor pemerintah atau organisasi pemerintah. Sementara itu, menurut Wrong birokrasi merupakan organisasi yang diangkat untuk mencapai satu tujuan tertentu dari berbagai tujuan, diorganisir secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas, menciptakan pembagian kerja yang jelas, peraturan-peraturan umum, karyawan dipilih berdasarkan kompetensi (*merit system*), dan pekerjaan sebagai birokrat merupakan pekerjaan seumur hidup (Mufiz, 2004: 53).

### Tipe Ideal Birokrasi

Ketika membicarakan karakteristik birokrasi kita tidak bisa berpaling dari Max Weber. Sosiolog asal Jerman ini merupakan orang pertama yang meletakkan dasar-dasar dan karakteristik organisasi modern yang kemudian dikenal dengan birokrasi. Menurut Weber ada beberapa karakteristik (*ideal type*) yang harus dimiliki oleh birokrasi. Karakteristik tersebut menurut Robbins (1994:338) sebagai berikut:

1. Pembagian kerja
  - Adanya *job descriptions* yang jelas untuk setiap bawahan agar pekerjaan dapat dilakukan dengan efektif dan efisien.
2. Hierarki kewenangan
  - Jenjang kepangkatan yang disusun secara tegas yang mendeskripsikan kewenangan atasan dan bawahan.
3. Formalisasi

- Aturan-aturan formal yang mengatur tatahubungan anggota organisasi. Setiap orang dalam organisasi bekerja sesuai dengan tuntunan yang telah tersedia sehingga pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi dapat dilakukan dengan efektif dan efisien.
4. Impersonal
    - Tidak mengenal adanya hubungan saudara, pertemanan dan perkoncoan karena pola hubungan didasarkan atas rasionalitas.
  5. Penempatan pegawai berdasarkan kemampuan
    - Seleksi pegawai dilakukan dengan ketat sesuai dengan kompetensinya. Bagi pegawai yang lulus seleksi, penggunaan standar kompetensi yang ketat, keilmuan dan keterampilan merupakan syarat yang harus dipenuhi.
  6. Jenjang karier bagi pegawai
    - Kenaikan pangkat, pendidikan dan pelatihan bagi pegawai untuk meningkatkan kemampuannya karena intensitas pekerjaan yang semakin meningkat dan rumit.
  7. Kehidupan organisasi dipisahkan dari kehidupan pribadi
    - Organisasi dijalankan tanpa terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan pribadi.

Pada prinsipnya, tipe ideal birokrasi Weber ditujukan untuk menunjang efisiensi dan efektivitas organisasi. Di samping itu, tipe ideal Weber sejalan dengan tuntutan demokrasi. Birokrasi adalah konsekuensi logis dari kehidupan yang demokratis yang menghendaki objektivitas dan konsistensi kebijakan. Oleh karena itu birokrasi bersifat impersonal (Wibawa, 2005: 103). Sifat-sifat impersonal birokrasi dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan birokrasi kepada masyarakat memenuhi asas keadilan (*equity*) dan terhindar dari kultur partisan.

Namun, pada tataran praktisnya di Indonesia tipe ideal birokrasi Weber hanya sebatas sketsa semata. Tipe ideal birokrasi

Weber tidak ditemukan aplikasinya pada organisasi pemerintah. Bahkan sebaliknya, birokrasi dianggap sebagai simbol kelambanan, kelalaian, korupsi, tidak efisien dan partisan (Tjokroamidjojo, 1995:71), sehingga kepercayaan (*trust*) publik semakin hilang.

### Pejabat Politik dan Pejabat Birokrasi

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah (Thoha, 2004:151). Jabatan-jabatan dalam suatu departemen di Indonesia terdiri dari

jabatan politik (non-karier) dan jabatan birokrasi (karier). Implikasinya adalah, politisi-politisi yang memperoleh kekuasaan politik melalui pemilihan umum menempati jabatan politik sebagai pimpinan departemen, sedangkan jabatan di bawahnya seperti jabatan Sekjen, Dirjen dan Irjen dijabat oleh pegawai-pegawai profesional (birokrat karier). Oleh karena itu, perlu dibedakan antara jabatan politik dan jabatan birokrasi. Perbedaan jabatan politik dan jabatan birokrasi dapat dilihat pada tabel 1.

**Tabel 1.**  
**Perbedaan antara Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi**

No	Variabel Pembeda	Jabatan politik	Jabatan Birokrasi
1	Cara pengangkatan	Dipilih melalui pemilu	Diangkat berdasarkan kualifikasi tertentu
2	Masa jabatan	Ditentukan (biasanya 5 tahun)	Seumur hidup
3	Sifat jabatan	Sewaktu-waktu bisa diberhentikan	Tidak bisa diberhentikan kecuali ybs meminta berhenti
4	Pertanggungjawaban	Bertanggung jawab kepada konstituent yang memilihnya	Bertanggung jawab kepada negara

### Konteks Historis Politik-Birokrasi di Indonesia

Hubungan politik-birokrasi di Indonesia pada saat ini tidak bisa dipisahkan dari konteks sejarahnya. Hubungan itu tidak lahir dengan sendirinya, tetapi dibentuk oleh sejarah yang telah mendahuluinya. Kajian historis politik-birokrasi di Indonesia dapat membantu kita memahami fenomena birokrasi yang terjadi pada saat ini, terutama fenomena politisasi birokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia pada saat ini. Selain itu, melalui kajian sejarah kita akan mendapatkan pemahaman mengenai patologi birokrasi (*bureaucracy pathology*) yang kerap melanda birokrasi publik di Indonesia. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Dwiyanto, dkk

keterkaitan sejarah menjadi bagian penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi seperti masalah korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia (Dwiyanto, 2005:10).

Oleh karena itu, sebelum membahas perkembangan hubungan politik-birokrasi pada saat ini, maka terlebih dahulu akan dibahas mengenai konteks historis politik-birokrasi di Indonesia.

#### 1. Periode Prakolonial (Kerajaan)

Sebelum Indonesia memproklamkan diri sebagai sebuah bangsa yang merdeka pada tahun 1945 dan sebelum kedatangan bangsa asing, jauh sebelum itu kira-kira pada abad ke 16 sudah ada

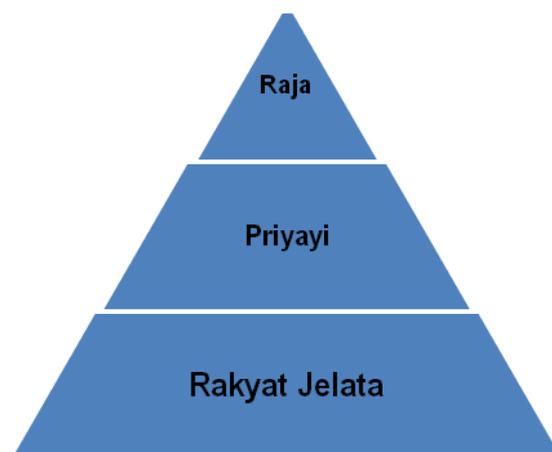
kerajaan-kerajaan yang menghuni wilayah nusantara. Hampir seluruh wilayah nusantara pada masa itu memiliki kerajaan-kerajaan lokal yang berdasarkan agama tertentu, baik Hindu, Budha maupun Islam. Namun, hanya ada dua kerajaan yang dianggap sebagai kerajaan yang bercorak nasional yaitu Kerajaan Majapahit dan Kerajaan Sriwijaya. Kedua kerajaan ini disebut sebagai kerajaan nasional karena wilayah kekuasaannya yang tersebar hampir di seluruh wilayah nusantara hingga ke luar tanah air. Bahkan, sejarah mencatat bahwa Majapahit memiliki daerahkekuasaanhingga ke Negeri Sembilan (Malaysia), Thailand dan Vietnam.

Secara umum sistem pemerintahan pada masa kerajaan bersifat feodal-sentralistik. Raja merupakan penguasa tunggal yang harus dipatuhi. Segala keputusan ada di tangan raja dan rakyat harus melaksanakannya. Birokrasi diorganisir untuk mengkomunikasikan kebijakan-kebijakan raja kepada rakyat. Birokrasi pada masa itu adalah perpanjangan tangan raja untuk memaksakan kehendaknya kepada rakyat. Ada beberapa ciri yang dimiliki oleh birokrasi pada masa itu (1) Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik untuk urusan pribadi, (2) Administrasi adalah perluasan rumah

tangga istana raja, (3) Tugas pelayanan yang ditujukan kepada pribadi sang raja, (4) Gaji dari raja kepada pegawai pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja dan (5) Para pejabat kerajaan dapat berbuat sekehendak hatinya kepada rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja.

Secara sosiologis, struktur masyarakat pada masa itu terbagi ke dalam dua lapisan, yaitu golongan priyayi dan *wong cilik* (rakyat jelata). Golongan priyayi terdiri atas para pejabat tinggi pusat mulai dari keluarga raja (pangeran), panglima perang (militer), penasihat raja (*patih*), kemudian pejabat-pejabat di bawahnya seperti juru tulis (pejabat administrasi), *abdi dalem*, para punggawa (*hulubalang istana*) dan para bangsawan yang diberi hak istimewa dan pejabat daerah mulai dari adipati/bupati, *kuwu* (kepala daerah), *demang* (kepala desa), *bekel* (kepala kampung), Sementara itu, *wong cilik* adalah rakyat jelata yang tidak memiliki kekuasaan apa-apa seperti petani, pedagang, buruh, tukang, orang biasa dan lain-lain (Sinambela, 2006:73). Hubungan kedua lapisan tadi lebih bersifat *patront client* di mana *wong cilik* tidak memiliki kekuasaan yang berarti. Apabila digambarkan maka struktur masyarakat pada masa itu akan terlihat seperti pada gambar 1.

**Gambar 1.**  
**Struktur Masyarakat pada Zaman Kerajaan**



Sistem politik yang dipakai pada masa itu lebih berorientasi kepada kekuasaan dengan cara perluasan wilayah. Kerajaan-kerajaan besar mencoba melakukan ekspansi ke luar untuk memperluas wilayahnya. Setelah berhasil, politik ekspansi ini mengharuskan sang raja menempatkan orang kepercayaan untuk memimpin wilayah jajahan. Maka ditunjuklah pemimpin-pemimpin lokal (*local leaders*) sebagai perpanjangan tangan raja. Pemimpin lokal, yang disebut bupati, bertugas mengimplementasikan kebijakan-kebijakan raja kepada rakyatnya. Bupati diberikan keleluasaan oleh raja untuk menjalankan tugasnya, sehingga tidak sedikit dari para bupati yang bertindak sewenang-wenang dan bahkan lebih kejam dari raja.. Akhirnya dapatlah diketahui bahwa politisasi pada masa kerajaan dimaknai dengan lemahnya kedudukan birokrasi di hadapan raja, akibatnya birokrasi lebih loyal kepada raja dibandingkan bertanggung jawab kepada rakyat.

## 2. Periode Kolonial

Bangsa Indonesia pernah dijajah selama beberapa abad oleh bangsa asing. Bangsa asing yang pertama kali datang ke Indonesia adalah Portugis (1511), kemudian Belanda (1818), disusul oleh Inggris dan terakhir Jepang (1942). Pada awalnya mereka datang ke Indonesia hanya untuk berdagang, namun lama kelamaan ingin menguasai. Dalam tulisan ini, yang dijadikan pisau analisis untuk mengetahui pola politisasi birokrasi pada periode ini hanya pada masa penjajahan Belanda dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, Belanda merupakan bangsa yang paling lama menjajah Indonesia. *Kedua*, pola hubungan politik-birokrasi lebih mudah diidentifikasi pada masa ini karena Belanda sudah menerapkan administrasi pemerintahan yang cukup baik dan rapi di Indonesia.

Kolonialisme Belanda dimulai dengan munculnya VOC (*Verenigde Oostindische Compagnie*) pada tahun 1602, yang merupakan organisasi dagang Timur Jauh yang diberi wewenang besar untuk mengeksploitasi wilayah dagang atas nama raja Belanda. Awalnya tujuan VOC datang ke Indonesia hanya untuk berdagang, kemudian lama-kelamaan niat busuk VOC terungkap. Dimulai dengan memonopoli rempah-rempah penduduk, meminta tanah untuk mendirikan kantor hingga akhirnya ingin menguasai seluruhnya.

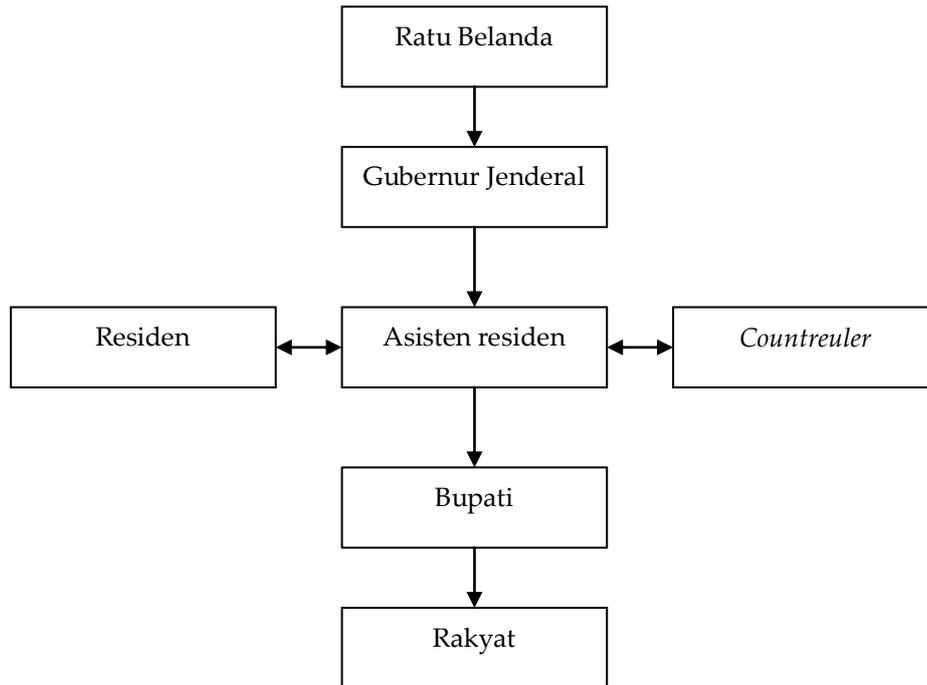
Melihat perkembangan VOC yang begitu pesat dan telah menguasai pusat perdagangan rempah-rempah di Indonesia mendorong kerajaan Belanda di awal abad 18 menempatkan seorang Gubernur Jenderal (*General Gouverneur*) untuk mengkoordinir wilayah jajahan. Akibatnya, struktur pemerintahan di wilayah jajahan menempatkan Gubernur Jenderal pada posisi yang sangat berkuasa atas segala sesuatu urusan di negara jajahan (Dwiyanto, 2005:15). Gubernur Jenderal diberi kekuasaan untuk mengatur wilayah jajahan, namun tetap membayar upeti kepada kerajaan Belanda sebagai bukti kesetiaannya.

Pada masa itu, Belanda telah menerapkan sistem administrasi modern dalam mengurus dan mengendalikan wilayah jajahannya, termasuk di Indonesia. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Sinambela, bahwa cara-cara yang dipakai Belanda melahirkan pola birokrasi kolonial yang cukup maju, tanpa mengubah total tatanan yang ada (Sinambela, 2006:75). Selanjutnya menurut Dwiyanto, pada masa kolonial terdapat dualisme sistem administrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem administrasi dan birokrasi modern, sedangkan pada sisi lain sistem administrasi tradisional (*Inhemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan (Dwiyanto, 2005:14) .

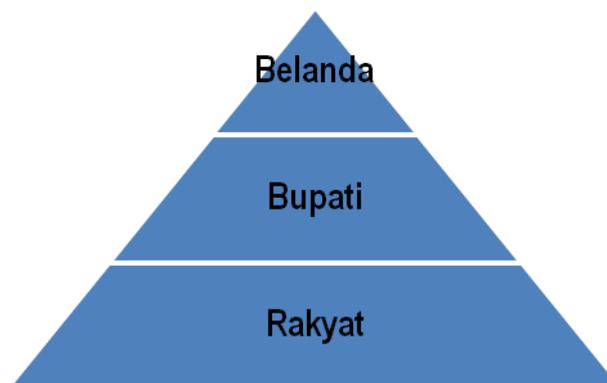
Artinya, Belanda tetap memakai jasa-jasa pegawai pribumi yang berasal dari priyayi untuk kegiatan-kegiatan birokratis-administratif. Sementara itu, untuk mengawasi mereka diangkat pejabat Belanda dengan mengambil model Barat

dengan jabatan residen, asisten residen dan *countreuler* yang hierarkinya bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal. Apabila digambarkan maka struktur hierarki pada masa kolonial akan terlihat seperti pada gambar 2 dan 3.

**Gambar 2.**  
**Struktur Hierarki pada Masa Kolonial**



**Gambar 3.**  
**Struktur Masyarakat pada Masa Kolonial**



Pegawai pribumi berkewajiban melaksanakan (*implementator*) kebijakan-kebijakan Belanda kepada masyarakat. Dalam realitanya, pegawai-pegawai ini lebih berorientasi pada kepentingan kolonial

(penjajah) karena diiming-imingi dengan gaji dan kedudukan, tanpa mereka sadari bahwa gaji dan kedudukan yang diperoleh telah menyengsarakan rakyat. Seperti yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo, orientasi

dan kondisi kepegawaian pada zaman penjajahan lebih ditujukan untuk kepentingan penjajah dan demi kepentingan pemeliharaan keamanan dan ketertiban belaka (Tjokroamidjojo, 1995:122). Jadi, dapat dipahami bahwa pola politisasi birokrasi pada masa kolonial ini terlihat dalam pengangkatan pejabat-pejabat pribumi (bupati) dari kalangan priyayi (bangsawan) tanpa kriteria yang jelas dan dominannya orientasi birokrasi pada kepentingan-kepentingan politik penjajah dibanding melaksanakan fungsi pelayanan (*service functions*) terhadap publik

### 3. Periode Pascakolonial (Penjajahan)

Masa penjajahan Belanda berakhir di Indonesia dan Indonesia secara *de facto* telah merdeka bersamaan dengan dibacakannya proklamasi kemerdekaan Indonesia oleh Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945. Selanjutnya, dibentuklah pemerintahan yang berdaulat sebagai pelaksana tujuan-tujuan negara. Sejak saat

itu Indonesia dipimpin oleh rezim-rezim pemerintahan. Adapun rezim yang pernah berkuasa di Indonesia adalah rezim Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi. Pada bagian ini akan dibahas mengenai politisasi birokrasi pada era Orde Lama dan Orde Baru, sedangkan politisasi birokrasi pada era Reformasi akan dibahas pada bab selanjutnya.

#### 3.1 Era Orde Lama

Setelah berakhirnya kekuasaan Belanda di Indonesia, pemerintahan dijalankan oleh Soekarno sebagai presiden dan Hatta sebagai wakil presiden. Seiring dengan perkembangan bangsa pada saat itu, sistem pemerintahan selalu mengalami perubahan. Beberapa kali Indonesia bongkar-pasang sistem pemerintahan. Dimulai dari sistem presidensial (1945-1949), sistem Parlementer (1949-1950) dan kembali ke sistem presidensial (1959) hingga sekarang.

**Tabel 2.**  
**Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia**

Periode	Konstitusi	Bentuk Negara	Sistem Pemerintahan
18 Agustus 1945- 27 Desember 1949			
A. 18 Agt 1945 – 14 Nov 1945	UUD 1945	Kesatuan	Kabinet Presidensial Kabinet Parlementer
B. 14 Nov 1945 – 27 Des 1949	UUD 1945	Kesatuan	
27 Des 1949 – 17 Agustus 1950	UUD RIS 1949	Serikat/Federal	Kabinet Parlementer
17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959	UUD 1950	Serikat	Kabinet Parlementer
5 Juli 1959 – Sekarang			
A. Orde Lama			
5 Juli 1959 – 11 Maret 1966	UUD 1945	Kesatuan	Kabinet Presidensial Kabinet Presidensial
B. Orde Baru			
11 Maret 1966 – 21 Mei 1998	UUD 1945	Kesatuan	Kabinet Presidensial
C. Reformasi			
21 Mei 1998 – sekarang	UUD 1945	Kesatuan	

Sumber: Dimodifikasi dari Budianto (1995: 123).

Politisasi birokrasi pada era Orde Lama diawali dengan menjamurnya partai politik setelah keluarnya Maklumat X wakil presiden tanggal 3 November 1945 tentang pembentukan partai politik. Menguatnya posisi tawar partai politik sedikit banyaknya

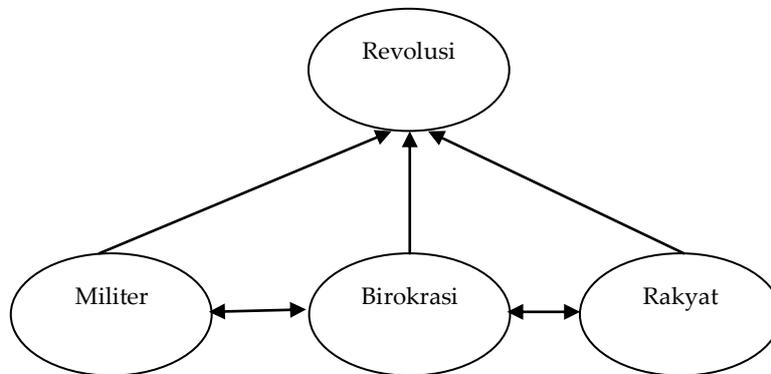
telah mempengaruhi birokrasi publik karena hampir semua pegawai berafiliasi dengan partai politik tertentu sehingga mereka pun terkotak-kotak (Sinambela, 2006:79). Birokrat-birokrat lebih senang berpolitik praktis dan mengurus partai

politik, daripada melakukan pelayanan kepada publik, sehingga fungsi pelayanan tidak berjalan sebagaimana mestinya pada masa itu.

Di samping itu, diterapkannya bentuk pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 membawa konsekuensi seringkali terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Akibatnya, birokrasi sangat terfragmentasi secara politik (Dwiyanto, 2005:32). Pergantian

pejabat-pejabat politik (menteri) secara silih berganti berpengaruh pada birokrasi publik. Menteri-menteri yang berkuasa dengan leluasa mengangkat pejabat-pejabat birokrasi dan pegawai-pegawai pemerintah yang berasal dari partainya, sehingga warna politisasi birokrasi sangat kental terasa pada masa itu. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Thoha, aparat-aparat pemerintah yang diharapkan bersikap netral sudah pandai bermain mata dengan kekuatan-kekuatan politik yang ada Thoha 2004:137).

**Gambar 4.**  
**Konsepsi Revolusi Soekarno**



Selain itu, ideologi revolusi yang diusung oleh Soekarno juga berperan besar dalam mempolitisasi birokrasi. Keinginan Soekarno untuk mengerahkan seluruh komponen bangsa, termasuk birokrasi untuk mendukung revolusi yang digagasnya membuat birokrasi terpolitisasi sedemikian rupa. Ideologi ini kemudian yang ditentang oleh Bung Hatta yang menginginkan birokrasi profesional dan berfungsi secara total sebagai *public servant*. Puncak dari perbedaan pemahaman ini adalah mundurnya Hatta dari jabatan wakil presiden (Purwanto dan Kumorotomo, 2005:ix)

### 3.2 Era Orde Baru

Pada tanggal 20 Februari 1967, Presiden Soekarno menyerahkan kekuasaan pemerintah kepada Soeharto. Penyerahan kekuasaan ini dikukuhkan di dalam Sidang Istimewa MPR. MPRS dalam ketetapannya

No. XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden RI (Badrika, 2000). Bersamaan dengan itu, maka berakhirilah pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno dan digantikan oleh rezim yang baru yang kemudian dikenal dengan Orde Baru di bawah komando Soeharto.

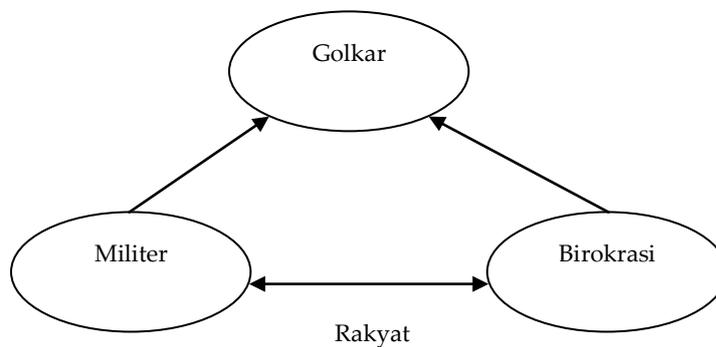
Pada dasarnya pola politisasi birokrasi masih tetap berlangsung, tetapi dengan model yang berbeda. Pada era Orde Baru, Soeharto menggunakan jargon-jargon stabilitas, ketahanan nasional, pembangunan, monoloyalitas dan lain sebagainya untuk memperkokoh kekuasaannya. Pendekatan *developmentalism* yang dipakai oleh Soeharto inilah yang kemudian menuntunnya untuk memobilisasi seluruh kekuatan yang ada pada saat itu (Golkar, militer dan birokrasi)

untuk mendukung program-program pembangunan yang dicita-citakannya.

Dampaknya adalah birokrasi terseret ke dalam pergulatan politik pemerintah, karena birokrasi dijadikan alat yang ampuh oleh pemerintah untuk mengontrol kehidupan politik rakyat. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Kurniawan, bahwa obsesi Orde Baru menciptakan stabilitas ekonomi telah

melahirkan kontrol terhadap kehidupan politik dan merusak netralitas birokrasi. Birokrasi terseret ke dalam permainan politik dan bahkan menjadi satu pilar kekuatan politik tertentu (Kurniawan, 2005:57). Dengan demikian dapat diketahui bahwa selama rezim Orde baru berkuasa telah terjadi semacam konspirasi antara pemerintah dan birokrasi untuk memperkokoh kekuasaan pemerintah.

**Gambar 5.**  
**Pola Politisasi Birokrasi pada Era Orde Baru**



Di samping itu, kebijakan monoloyalitas yang diterapkan oleh Orde Baru berpengaruh besar terhadap tumbuh-suburnya politisasi birokrasi di Indonesia. Birokrasi dan militer dimobilisasi sedemikian rupa untuk mendukung salah satu partai politik (Golkar), yang tidak mau disebut sebagai partai politik tetapi pada kenyataannya bepolitik. Pegawai-pegawai pemerintah (PNS) hanya diperbolehkan meyalurkan aspirasi politiknya kepada Golkar, begitu pula halnya dengan militer. Sehingga di Golkar ada tiga pintu yang mencirikan asal simpatisannya yaitu, dari fungsionaris Golkar sendiri, militer dan birokrasi (Gaffar, T tahun:52). Hal ini menjadi dilematis karena birokrasi publik diperlukan sebagai *public service actor* yang netral dan adil, namun pada masa Orde Baru telah terkontaminasi oleh manufer-manufer politik pemerintah, sehingga birokrasi dijadikan instrumen untuk mendukung kemenangan partai politik pemerintah (Soebhan. 2005).

## **Politisasi Birokrasi: Sebuah Fenomena Mutakhir**

### **1. Era Transisi, Gusdur dan Megawati**

Setelah tumbang rezim Orde Baru pada tahun 1998 karena tuntutan dari berbagai kalangan, yang menginginkan tatanan pemerintahan yang lebih bersih dan adil, maka muncullah suatu era baru, yang kemudian disebut dengan era Reformasi. Dimulainya era Reformasi ditandai dengan peralihan kekuasaan dari presiden Soeharto kepada wakil presiden Habibie pada tanggal 21 Mei 1998 (Kompas 1 Mei 2006: hal 4) dengan landasan pasal 8 UUD 1945. Maka tampililah Habibie sebagai Presiden RI ketiga. Angin reformasi yang berhembus pada saat itu, memberikan amanah yang begitu besar kepada Presiden Habibie untuk memperbaiki tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam tempo yang cepat. Namun, hal ini tidak bisa dipenuhi oleh Habibie sehingga memaksa MPR segera melakukan Sidang Istimewa.

Di samping itu, rasa tidak percaya dari masyarakat bahwa Habibie bisa menjalankan roda pemerintahan dengan baik juga ikut andil dalam mengakhiri pemerintahannya. Menurut penulis rasa tidak percaya tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, Habibie masih dianggap sebagai 'antek-antek' Golkar, karena ia merupakan kaki tangan Soeharto ketika Orde Baru masih berkuasa. *Kedua*, Lambannya penegakan HAM, supremasi hukum, pemulihan ekonomi dan pengusutan kasus-kasus korupsi mantan presiden Soeharto dan kroni-kroninya. *Ketiga*, kebijakan pemerintahan Habibie yang memberikan opsi merdeka kepada Timor-timur, sehingga provinsi termuda Indonesia itu akhirnya lepas dari NKRI. *Keempat*, minimnya 'jam terbang' Habibie berpolitik karena ia lebih dikenal sebagai teknokrat.

Dari hasil SI MPR tersebut, maka disepakati bahwa pelaksanaan pemilu dipercepat dan akan dilaksanakan pada tahun 1999. Berkaitan dengan itu, disusunlah UU No. 2 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, maka secara otomatis kebijakan penyederhanaan partai politik pada masa Orde Baru tidak berlaku lagi. Sejak saat itu, Indonesia kemudian kembali ke sistem multipartai sebagaimana yang pernah dianut sebelumnya (Purwanto dan Kumorotomo, 2005:x). Sejak saat itu, muncullah partai-partai baru dalam jumlah yang banyak seperti cendawan di musim hujan. Namun, hanya 48 partai politik yang bersaing pada pemilihan umum tahun 1999.

Melalui pergulatan politik yang cukup panjang, akhirnya Gus Dur (Abdurrahman Wahid) terpilih sebagai Presiden RI yang keempat, setelah mengalahkan Megawati Soekarnoputri dengan perolehan 373 suara, sedangkan Megawati hanya mendapatkan 313 suara melalui mekanisme pemilihan oleh parlemen (Kompas 1 Mei 2006).

Kembalinya Indonesia kepada sistem multipartai berpengaruh terhadap hubungan politik-birokrasi di Indonesia karena partai politik mempunyai posisi tawar yang cukup kuat. Posisi partai politik yang menguat tercermin dalam susunan kabinet yang disusun oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang dipilih oleh parlemen hasil multipartai pada tahun 1999 (Purwanto dan Kumorotomo, 2005). Kabinet Gus Dur yang disebutnya dengan Kabinet Persatuan Pembangunan lebih banyak mengakomodir kepentingan-kepentingan partai-partai politik yang telah memilihnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahannya. Berbagai upaya telah dilakukan Gus Dur untuk menjaga eksistensi pemerintahannya dengan melakukan beberapa kali *reshuffle* kabinet. Namun, usaha ini tidak berhasil hingga akhirnya kabinet kemudian tidak lagi mengakomodasi kepentingan partai politik yang telah mendukungnya. Akibatnya, Gus Dur diimpeachment oleh MPR dan pada tanggal 23 Juli 2001 SI MPR mencabut mandat Gus Dur sebagai presiden (Kompas 1 Mei 2006).

Pada tanggal 23 Juli 2001 Megawati Soekarnoputri dikukuhkan sebagai presiden dan sehari sesudahnya Hamzah Haz terpilih sebagai wakil presiden (Kumorotomo, 2005:13). Namun, jika dibandingkan dengan Gus Dur Megawati sedikit lebih beruntung karena dapat menjalankan pemerintahannya hingga akhir masa jabatannya

Satu hal yang perlu dicatat bahwa pola politisasi birokrasi tetap mewarnai pemerintahan Megawati. Belajar dari pengalaman pendahulunya (Gus Dur), Megawati lebih berhati-hati dalam menyusun kabinetnya. Politik akomodatif masih tetap dipertahankan guna menghindari instabilitas kepemimpinannya dengan mengkooptasi kepentingan-kepentingan partai politik yang ada. Dampaknya adalah sistem politik Indonesia telah mengkolaborasikan sistem presidensial dan sistem parlementer karena

parlemen (politik) telah mengintervensi presiden dalam menetapkan susunan kabinetnya (birokrasi).

## 2. Politisasi pada Pemerintahan SBY-JK

Pada tanggal 4 oktober 2006 Pasangan SBY-JK ditetapkan oleh KPU sebagai presiden dan wakil presiden terpilih untuk periode 2004-2009 setelah unggul dengan perolehan 69.266.350 suara (60,62%) atas pasangan Megawati-Hasyim Muzadi yang hanya memperoleh 44.990.704 suara (39,38%) (Kompas 1 Mei 2006). Setelah dua tahun kepemimpinan SBY-JK (2004-2006), pola politisasi birokrasi warisan pendahulunya tetap dilestarikannya.

Untuk mengidentifikasi politisasi birokrasi pada pemerintahan SBY-JK, maka menurut penulis ada beberapa pisau analisis (*knife of analisis*) yang dapat digunakan.

## 2.1 Analisis Komposisi dan Koalisi di Parlemen serta Isu-isu Kontemporer

Implikasi dari sistem multipartai yang kembali dipakai Indonesia adalah kompleksnya komposisi partai politik yang mengisi parlemen (DPR). Hal ini berbeda jika dibandingkan pada masa Orde Baru berkuasa, di mana parlemen pada umumnya diisi oleh Golkar yang selalu meraih suara mayoritas dalam setiap pemilu yang digelar. Sedangkan pada saat ini, ketika partai politik kontestan pemilu semakin banyak, sehingga tidak ada suara mayoritas di DPR karena perolehan suara yang menyebar hampir ke setiap partai. Pada bagian ini akan dianalisis komposisi anggota parlemen hasil pemilu 2004 dan hubungannya dengan politisasi birokrasi.

**Tabel 4.**  
**Perolehan Kursi Partai Politik DPR Hasil Pemilu 2004**

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Kursi
1	PNI Marhaenisme	906,739	0.80	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	634,515	0.56	0
3	Partai Bulan Bintang	2,965,040	2.62	11
4	Partai Merdeka	839,705	0.74	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9,226,444	8.16	58
6	Partai Pers. Demok. Kebangsaan	1,310,207	1.16	4
7	Partai Perhimpunan Ind. Baru	669,835	0.59	0
8	Partai Nas. Banteng Kemerdekaan	1,228,497	1.09	0
9	Partai Demokrat	8,437,868	7.46	55
10	Partai Keadilan dan Pers. Ind.	1,420,085	1.26	1
11	Partai Penegak Demokrasi Ind.	844,480	0.75	1
12	Partai Persatuan Nahdatul Ulama	890,980	0.79	0
13	Partai Amanat Nasional	7,255,331	6.41	53
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2,394,651	2.12	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	12,002,885	10.61	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8,149,457	7.20	45
17	Partai Bintang Reformasi	2,944,529	2.60	14
18	PDI Perjuangan	20,710,006	18.31	109
19	Partai Damai Sejahtera	2,424,319	2.14	13
20	Partai Golongan Karya	24,461,104	21.62	128
21	Partai Patriot Pancasila	1,178,738	1.04	0
22	Partai Sarikat Indonesia	677,259	0.60	0
23	Partai Persatuan Daerah	656,473	0.58	0
24	Partai Pelopor	896,603	0.79	3
	Total	113,125,750	100.00	550

Sumber: KPU, 2004; CETRO, 2004 (Kumorotomo, 2005B: 16)

Pemilu legislatif yang digelar pada tanggal 5 Juli 2004 diikuti oleh 24 kontestan peserta pemilu. Namun, dari hasil akhir pemilihan anggota DPR tersebut diketahui tidak ada partai yang memperoleh suara mayoritas (lihat tabel 4). Akibatnya adalah tidak adanya kesatuan suara di DPR sehingga pembentukan koalisi-koalisi di DPR merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindari (*raison de etre*). Maka atas prakarsa Akbar Tadjung dibentuklah koalisi kebangsaan yang terdiri dari gabungan politisi PDI-P, Golkar dan beberapa partai lainnya yang berposisi dengan pemerintah dan koalisi kerakyatan yang didukung oleh gabungan Partai Demokrat, partai-partai Islam dan gabungan anggota DPD (Kumorotomo, 2005:17).

Terpolarisasinya parlemen ke dalam dua koalisi ini ikut mempengaruhi pemerintahan dan kebijakan yang akan diambil oleh presiden (SBY). Dalam menetapkan calon panglima ABRI saja misalnya keinginan SBY untuk mempertahankan Jenderal Endriartono Soetarto sebagai panglima ABRI tidak terealisasi karena tidak 'direstui' oleh DPR sehingga SBY berpaling kepada Marsekal Djoko Suyanto. Artinya, politisi di DPR telah melakukan intervensi terhadap pemerintah dalam menetapkan kebijakan, padahal kebijakan tersebut merupakan hak prerogatif presiden sebagai kepala negara.

Di samping itu, polarisasi anggota DPR ke dalam koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan berdampak juga terhadap tarik-ulur kebijakan yang dirumuskan oleh DPR. UU tentang Dewan Penasihat Presiden (DPP) contohnya, telah disahkan oleh DPR baru-baru ini. Dengan disayakkannya UU tersebut maka secara otomatis UKP3R (Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi) yang telah dibentuk oleh presiden dengan Keppres No. 17 Tahun 2006 dibubarkan dan dilebur ke dalam DPP. Adapun partai yang paling vokal membahas masalah ini adalah fraksi PDI-P, Fraksi PKB, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai

Amanat Nasional yang *notabene* adalah anggota koalisi kebangsaan (Haluan, 6 Desember 2006: Hal 16). Menurut analisis penulis, koalisi kebangsaan di DPR telah berhasil menggagalkan kebijakan presiden membentuk UKP3R.

## 2.2 Analisis Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu

Setelah resmi menjadi menjadi Presiden RI keenam pemerintahan SBY-JK segera menyusun kabinetnya. Kabinet yang telah disusun tersebut kemudian dinamai dengan Kabinet Indonesia Bersatu dan diumumkan kepada publik pada tanggal 20 Oktober 2004. Akan tetapi, politik akomodatif warisan Gus Dur dan Megawati ketika memerintah tidak bisa dilepaskan oleh pemerintahan yang baru. Seperti yang diungkapkan oleh Kumorotomo, melalui pergulatan politik internal diantara aktor-aktor lingkaran dalam pemerintah SBY mengumumkan susunan kabinetnya. Politik akomodasi SBY tampak sekali dalam daftar nama kabinet tersebut (Kumorotomo, 2005:19). Meskipun pemilihan dan pengangkatan para menteri-menterinya merupakan hak prerogatif presiden yang dijamin oleh konstitusi, akan tetapi SBY tidak bisa objektif dalam menetapkan susunan kabinetnya. Politik 'balas budi' harus dilakukan dengan mengangkat orang-orang dari partai politik yang telah berkoalisi dengan partainya ketika pemilu putaran kedua diselenggarakan. Eksesnya adalah "kabinet pelangi" merefleksikan wajah Kabinet Indonesia Bersatu. Selanjutnya, dampak yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari terbentuknya kabinet kompromi tersebut yaitu politisasi dalam banyak aspek pemerintahan.

Dari komposisi kabinet, tampak jelas politik akomodasi yang dilakukan oleh SBY-JK baik sebelum *direshuffle* maupun setelah *direshuffle*. Partai Demokrat yang berhasil memenangkan pasangan SBY-JK dalam pemilu presiden dua tahun silam hanya mendapat jatah dua buah kursi di kabinet

Indonesia Bersatu. Hal ini dapat dimaklumi karena jatah kursi di kabinet harus dibagi-bagi lagi kepada partai-partai politik lain yang telah berjasa memenangkan pasangan SBY-JK melalui koalisi yang telah dilakukan dengan Partai Demokrat pada pemilu presiden. Di samping itu, Pengaruh partai-partai politik pendukung SBY-JK cukup kentara dalam formasi kabinet. Tercatat bahwa ada enam orang menteri yang masuk karena jasanya sebagai tim sukses atau pendukung Partai Demokrat (Kumorotomo, 2005:263).

Selain itu, politik *safety search* juga berlangsung, jika kita melihat hasil *reshuffle* pertama kabinet Indonesia Beratu. Dengan dalih ingin mengoptimalkan kinerja kabinet, SBY mereshuffle kabinetnya. Namun, ada keganjilan yang kita temukan dari hasil *reshuffle* tersebut. Abu rizal Bakrie (menteri perekonomian), Siti Fadilah Supari (menteri kesehatan) dan yusuf Anwar (menteri keuangan) yang sebelumnya santer

diberitakan oleh media massa sebagai menteri yang akan dipecat karena kinerja mereka yang kurang memuaskan. Aburizal Bakrie dan Yusuf Anwar dinilai gagal oleh banyak ekonom telah gagal mengangkat laju pertumbuhan ekonomi Indonesia, sedangkan Siti Fadilah Supari dinilai lamban dalam menangani masalah flu burung di Indonesia. Namun, Abu Rizal Bakrie dan Siti Fadilah Supari tetap dipertahankan oleh SBY.

Selanjutnya dari hasil *reshuffle* pertama Kabinet Indonesia Bersatu hanya tiga orang menteri yang benar-benar diberhentikan dari jabatannya. *Pertama*, Alwi Shihab (menko kesra), *kedua* Andung Nitimihardja (menteri perindustrian) dan *ketiga* Yusuf Anwar (menteri keuangan). Namun, khusus untuk Alwi Shihab ia diminta oleh SBY untuk menjadi utusan khusus presiden untuk Timur Tengah. Sedangkan tiga orang menteri yang benar-benar diberhentikan dari jabatannya.

**Tabel 5.**  
**Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu**

No.	Jabatan	Nama	Latar belakang
1	Menko Pol. Huk. dan Kea.	Widodo A.S	Militer (Angkatan Laut)
2	Menko Perekonomian	Budiono	Akdemisi
3	Menko Kesra	Aburizal Bakrie	Pengusaha, Golkar
4	Menteri Sekretaris Negara	Yusril Ihza Mahendra	PBB
5	Menteri Dalam Negeri	M. Ma'ruf	Militer (AD), Ketua Tim Sukses SBY-JK
6	Menteri Luar Negeri	Hasan Wirayuda	Diplomat Karir
7	Menteri Pertahanan	Juwono Sudarsono	Akademisi
8	Menteri Hukum dan HAM	Hamid Awaludin	Mantan anggota KPU, pendukung Golkar dari Makassar
9	Menteri Keuangan	Sri Mulyani Indrawati	Akademisi
10	Menteri Pertamb. dan Energi	Purnomo Yusgiantoro	Profesional
11	Menteri Perindustrian	Fahmi Idris	Golkar
12	Menteri Perdagangan	Marie Elka Pangestu	Peneliti CSIS
13	Menteri Pertanian	Anton Apriantono	PKS
14	Menteri Kehutanan	M.S Kaban	PBB
15	Menteri Perhubungan	Hatta Radjasa	PAN
16	Menteri Kelautan dan Perika.	Freddy Numberi	Militer dari Papua
17	Menteri Ten. Kerja dan Trans.	Erman Suparno	
18	Menteri Pekerjaan Umum	Joko Kirmanto	Profesional
20	Menteri Pendidikan Nasional	Bambang Sudibyo	PAN
20	Menteri Pendidikan Nasional	Bambang Sudibyo	PAN
21	Menteri Sosial	Bachtiar Chamysah	PPP

No.	Jabatan	Nama	Latar belakang
22	Menteri Agama	M. Maftuh Basyuni	Pendukung dari NU
23	Menteri Kebud. dan Pariwisata	Jero Wacik	Partai Demokrat
24	Menteri Riset dan Teknologi	Kusmayanto Kadiman	Akademisi, ITB
25	Menteri Koperasi dan UKM	Suryadarma Ali	PPP
26	Menteri Lingkungan Hidup	Rachmat Witoelar	Pengusaha, Golkar
27	Menteri Pemberd. Perempuan	Meutia Farida Hatta	Akademisi, Partai Keadilan dan Persatuan
28	Menteri Pendy. Aparatur Neg.	Taufiq Effendi	Parati Demokrat
29	Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal	Syaifullah Yusuf	PKB
30	Menteri Perenc. Pemb. Nasio.	Paskah Suzetta	Profesional
31	Menteri BUMN	Sugiharto	PPP
32	Menteri Kom. dan Inform.	Sofyan Djalil	Tim Sukses SBY-JK
33	Menteri Pemuda dan Olahraga	Adhyaksa Dault	PKS, mantan ketua KNPI
34	Menteri Perumahan Rakyat	M. Yusuf Ashari	PKS
35	Sekretaris Kabinet	Sudi Silalahi	
36	Jaksa Agung	Abdurrahman Saleh	Profesional

Sumber: Kumorotomo (2005B: 20-21) dengan penyesuaian hasil *reshuffle* pertama

**Tabel 6.**  
**Pergeseran Jabatan pada Reshuffle Pertama Kabinet Indonesia Bersatu**

No.	Jabatan	Pejabat Sebelumnya	Pejabat Sekarang
1	Menko Perekonomian	Abu Rizal Bakrie	Budiono
2	Menko Kesra	Alwi Shihab	Abu Rizal Bakrie
3	Menteri Keuangan	Yusuf Anwar	Sri Mulyani Indrawati
4	Menteri Perindustrian	Andung Nitimihardja	Fahmi Idris
5	Menakertrans	Fahmi Idris	Erman Suparno
6	Meneg PPN	Sri Mulyani Indarawati	Paskah Suzetta

*Pertama*, Alwi Shihab (menko kesra), *kedua* Andung Nitimihardja (menteri perindustrian) dan *ketiga* Yusuf Anwar (menteri keuangan). Namun, khusus untuk Alwi Shihab ia diminta oleh SBY untuk menjadi utusan khusus presiden untuk Timur Tengah. Sedangkan tiga orang menteri lainnya hanya berpindah jabatan. *Pertama*, Abu Rizal Bakrie yang sebelumnya menjabat sebagai menteri perekonomian dipindahkan ke menteri kesejahteraan rakyat. *Kedua*, Sri Mulyani Indrawati dari jabatan menteri negara perencanaan pembangunan nasional ke jabatan menteri keuangan. *ketiga*, Fahmi Idris dari jabatan menteri tenaga kerja dan transmigrasi menjadi menteri perindustrian. Sementara itu, muka-muka baru yang dipasang SBY hanya tiga orang yaitu Budiono (menteri

perekonomian), Erman suparno (menakertrans) dan Paskah Suzetta (menteri perencanaan pembangunan nasional).

Dari hasil *reshuffle* kabinet Indonesia beratu dapat diketahui bahwa: (1) SBY sangat berhati-hati sekali dalam menyusun kembali kabinetnya, agar tetap dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan partai politik pendukungnya sehingga pemerintahan tetap berjalan dengan stabil, (2) Ia tidak mau terlalu radikal dalam *mereshuffle* kabinetnya, (3) SBY sangat menjaga eksistensi pemerintahannya dengan hanya mengganti tiga orang menteri saja, (4) SBY tidak mau hubungan baiknya dengan partai politik pendukungnya menjadi rusak hanya karena *reshuffle* kabinet karena dapat membahayakan posisinya.

### 2.3. Analisis Hubungan Golkar, Jusuf Kalla dan Pemerintah

Pada pemilu legislatif tahun 2004 silam tampilnya Golkar sebagai pemenang dengan perolehan 21% suara merupakan sebuah kejutan besar. Partai yang ingin dibubarkan oleh kalangan reformis pada masa transisi ini, ternyata menemukan kembali jati dirinya pada pemilu legislatif 2004. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Kumorotomo, bahwa pemilu legislatif menunjukkan kembalinya kekuatan partai Golkar yang pernah berjaya pada Orde Baru dengan perolehan suara sebesar (21,6%), diikuti oleh PDI-P dengan perolehan (18,3%) suara, PKB (10,6%), PPP (8,2%), Partai Demokrat (7,5%), PAN (6,4%) dan partai-partai lainnya (Kumorotomo, 2005:14). Selanjutnya, menurut Kumorotomo, ada dua kemungkinan yang meyebakkan kembalinya Golkar sebagai partai yang merupakan mesin politik orde Baru. *Pertama*, banyak masyarakat di tingkat bawah yang merindukan kembalinya stabilitas dan taraf hidup yang relatif lebih baik seperti pada masa Orde Baru. *Kedua*, Kemenangan Golkar menunjukkan bahwa mesin partai politik ini di daerah masih sangat kuat dan menentukan (Kumorotomo, 2005C:47).

Kembalinya Partai Golkar sebagai partai pemenang pemilu mengharuskannya mencari seorang sosok pemimpin yang dekat dengan pemerintah yang bisa membimbing partai ini kembali ke masa-masa kejayaannya seperti dulu. Dalam Musyawarah Nasional (Munas) Golkar yang diselenggarakan pada pertengahan Desember 2004, Memilih Jusuf Kalla sebagai ketua umum partai itu menggantikan Akbar Tandjung (Kumorotomo, 2005B:17). Terpilihnya Jusuf Kalla sebagai ketua umum Golkar merupakan sebuah siasat politik yang dimainkan oleh Golkar sebagai batu loncatan, karena Jusuf Kalla saat ini menjabat sebagai wakil presiden. Golkar membutuhkan seorang pemimpin yang dekat dengan pemerintah untuk

mendukung konsistensi partainya dan terpilihnya Jusuf Kalla merupakan pilihan yang tepat. Terpilihnya Jusuf Kalla telah menyeret haluan politik Golkar sebagai partai politik pendukung pemerintah (*government supporter*). Tidak ada pilihan lain kecuali mendekati kepada orang-orang yang sedang berkuasa. Namun, setelah dua tahun kepemimpinan SBY-JK mulai muncul riak-riak kecil mengiringi pemerintahannya. Dalam Rapat Pimpian Nasional (rapimnas) Golkar yang diselenggarakan pada tanggal 13-16 November 2006, daerah mengangkat wacana *reshuffle* kabinet yang kedua. Bahkan, beberapa Dewan Pimpinan Daerah (DPD) berniat menarik dukungannya terhadap pemerintahan SBY karena kekecewaan beberapa DPD di daerah karena SBY tidak mengikutsertakan Jusuf Kalla dalam membentuk Unit kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) (Media Indonesia 13 November 2006: Hal 1). Akan tetapi, permasalahan ini dapat segera diatasi dengan dikeluarnya hasil rapimnas pada tanggal 16 November 2006 bahwa Partai Golkar tetap menyatakan diri sebagai partai politik pendukung pemerintah

Gerak politik Golkar yang selalu ingin mendekat dengan para penguasa ini menarik untuk dicermati. Ternyata, Golkar masih melestarikan budaya politik (*political culture*) mereka selama Orde Baru dulu. Sikap selalu beriringan dan saling mendukung dapat dilihat dari pola politik Golkar saat ini.

#### Penutup

Secara umum dapat disimpulkan bahwa politisasi birokrasi di Indonesia telah berlangsung sejak lama, hingga saat ini. Dimulai dari periode prakolonial (kerajaan), kolonial (penjajahan) dan pascakolonial. Politisasi birokrasi pada masa kerajaan mengambil bentuk dari lemahnya posisi tawar birokrasi terhadap raja, karena dominannya kekuasaan raja. Akibatnya,

birokrasi lebih berorientasi kepada kepentingan raja dan keluarga raja, dibandingkan melayani rakyat. Pada periode kolonial, kuatnya dominasi penjajah Belanda telah berimplikasi menyebabkan terjadinya politisasi birokrasi. Belanda memiliki otoritas penuh untuk memilih pejabat-pejabat pribumi (birokrat) dari kalangan priyayi untuk menerapkan kebijakannya kepada rakyat. Rakyat semakin menderita karena birokrasi publik sebagai aktor pelayanan publik (*public service actor*) lebih mengabdikan kepada kepentingan-kepentingan Belanda ketimbang melayani rakyat.

Sedangkan, pada masa Orde Lama gerakan revolusi yang dirancang oleh Soekarno membuat birokrasi ikut terseret dalam permainan politik pemerintah, sehingga birokrasi menjadi tidak bebas nilai (*unvalue free*). Selanjutnya, Pada masa Orde Baru dominannya kekuasaan presiden yang ditopang oleh kekuatan militer dan birokrasi mengharuskan birokrasi bersikap loyal terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Monoloyalitas yang telah diterapkan, memaksa birokrasi untuk memainkan peranan politiknya secara *intens*. Pada era Reformasi, dengan diterapkannya sistem multipartai di Indonesia berdampak pada kuatnya posisi tawar partai politik di parlemen. Sehingga Gus Dur, Megawati dan SBY di dalam kabinetnya harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan partai-partai politik yang telah memilih dan mendukungnya. Penentuan susunan kabinet yang merupakan hak prerogatif presiden tidak dapat terwujud secara nyata karena SBY harus mengakomodasi pihak-pihak yang telah mendukungnya untuk menjamin stabilitas pemerintahannya.

## Referensi

- Budianto. 1995. *Tata Negara untuk Kelas 3 SMA*. Jakarta: Erlangga.
- Budiardjo, Miriam. 2005. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Dwiyanto, Agus, dkk.. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia: Tansisi menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Henry, Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- I Wayan Badrika. 2000. *Sejarah Nasional dan Umum untuk kelas 3 SMA*. Jakarta: Erlangga.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005A. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Kerjasama antara MAP-UGM dan Pustaka Pelajar.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005B. "Perkembangan Demokrasi dan Pengaruhnya terhadap Birokrasi Publik". *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Editor: Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo. Yogyakarta: Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005C. "Format pembiayaan Publik dalam Sistem Semi-Parlementer". *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Editor: Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo. Yogyakarta: Gava Media.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Mufiz, Ali. 2004. *Materi Pokok Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka Depdiknas
- Partini dan Bambang Wicaksono. 2004. "Citizens' Caharters: Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia". *Makalah yang*

disampaikan pada Diskusi Bulanan PSKK UGM.

Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Yogyakarta: Gava Media.

Robins, Sthepen P. 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Penerjemah: Yusuf Udaya. Jakarta: Arcan.

Samodra, Wibawa. 2005. *Reformasi Administrasi: Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

Sinambela, Lijan Poltak, dkk.. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Soebhan, Syafuan Rozi. 2006. "Model Reformasi Birokrasi Indonesia". *Makalah* dalam [www.google.co.id](http://www.google.co.id) yang diakses pada tanggal 24 November 2006.

Subarsono, A.G. 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif dan Non Partisan". *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Editor: Agus Dwiyanto. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Thoha, Miftah. 2005. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Haluan, edisi Jumat 8 Desember 2006.

Kompas, edisi Senin 1 Mei 2006.

Media Indonesia, edisi Selasa 7 November 2006.

Media Indonesia, edisi 13 November 2006.