

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab Pendahuluan ini terdapat tujuh pokok pembahasan, yaitu : latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat, tinjauan pustaka, kerangka teori, kerangka berfikir dan skema berfikir.

1.1 Latar Belakang

Klientelisme merupakan suatu fenomena yang masih melekat dalam praktik demokrasi di Indonesia yang secara khusus lekat dengan konteks elektoral dan kedaerahan. Melihat kembali pada pemikiran mendasarnya, klientelisme sebagai perilaku koruptif dan merupakan bentuk transaksi yang berjalan dua sisi, yaitu *supply dan demand*. Kemudian adanya demand dari warga atau pemilih merupakan konsekuensi logis dari minimnya kemampuan warga untuk memastikan agenda kesejahteraannya ada dalam agenda politik (Ramadhan dan Berlianto, 2019 : 171).

Pada dasarnya, klientelisme memang bukan menjadi karakteristik yang hanya terjadi di sistem pemerintahan demokrasi. Namun, klientelisme menemukan tempatnya dalam dinamika demokrasi. Klientelisme menjadi persoalan yang terus menguat dalam diskursus politik, terutama karena gelombang demokratisasi yang terjadi hingga kini. Entitas politik yang berada di masa transisi demokrasi dapat dikatakan menjadi paling rentan terhadap praktik-praktik patron-klien. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh perubahan struktural yang sedang terjadi, tetapi juga karena adanya potensi distorsi dalam perubahan struktural tersebut (Ramadhan dan Berlianto, 2019 : 180).

Klientelisme politik terjadi ketika para pemilih, para pegiat kampanye atau aktor-aktor lain menyediakan dukungan elektoral bagi para politisi dengan imbalan berupa bantuan atau manfaat material. Para politisi tersebut menggunakan metode klientelistik untuk memenangkan pemilihan dengan membagi-bagikan bantuan, barang-barang, atau uang tunai kepada para pemilih baik individual maupun kelompok-kelompok kecil (Aspinall dan Berenschot, 2019 : 170). Dalam salah satu artikelnya, Berenschot mengkaji dan mendalami indikasi dari seberapa jauh hubungan patron-klien masih menjadi bagian dari dinamika demokrasi di Indonesia, terutama pada tingkat daerah (Berenschot, 2018 : 19).

Pertukaran sosial adalah ilmu sosial yang menyatakan bahwa suatu hubungan sosial memiliki unsur imbalan, pengorbanan dan manfaat yang menguntungkan kedua belah pihak (Sunarto, 2005 : 220). Patron-klien sendiri adalah sebuah fenomena sosial dalam struktur masyarakat sosial yang tidak

seimbang. Adanya ketimpangan sosial dalam struktur sosial masyarakat sehingga terjadi pertukaran sosial yang tidak seimbang, ini menyebabkan fenomena patron-klien terus terjadi dalam konteks kehidupan sosial masyarakat. Hal ini menjadi sebuah problematika tersendiri apabila patron-klien dilekatkan atau ditarik dalam konteks elektoral. Patron-klien akan menjadikan kontestasi elektoral hanya sebagai sarana transaksional, sehingga menjadikan demokrasi sangat eksklusif (hanya dapat diakses oleh elit) dan tidak inklusif (terbuka untuk umum). Partisipasi politik dalam fenomena patron-klien menjadi tidak otonom atau mandiri, karena pemilih menentukan pilihan politiknya tidak berdasarkan rasionalitas tetapi berdasarkan transaksionalitas atau disebut dengan partisipasi politik non konvensional (Mochtar dan Andrew dalam Almond, 1995 : 48).

Dalam perjalanan pilkada (pemilihan kepala daerah) sampai saat ini, praktik politik klientelistik masih sangat kental mewarnai dinamika politik lokal di daerah. Praktik ini biasanya ditandai adanya penguasaan sumber daya politik oleh minoritas elite, terutama elite lokal (Halim, 2014 : 141). Pada saat yang sama tampak ketergantungan klien terhadap sumberdaya tersebut. Alokasi dan distribusi berbagai sumberdaya publik kemudian lebih merupakan bentuk pertukaran antara kedermawanan sang patron dengan loyalitas politik sang klien. Pada perkembangannya terjadi pergeseran hubungan pantron klien antara elit politik lokal dengan masyarakat umum sebagai pemilih menjadi dengan para birokrat di level lokal. Hal ini dikarenakan birokrasi memiliki pengaruh secara struktural sampai ke level paling bawah. Selain itu birokrasi masih dianggap sebagai “mesin politik” paling efektif untuk memperoleh suara dalam konteks elektoral. Bounding yang kuat sampai ke tingkat akar rumput menjadi alasan utama mengapa birokrasi masih menjadi media politik praktis. Di level jabatan tertentu para birokrat atau Aparatur Sipil Negara dianggap mampu mengkapitalisasi kewenangan dan jabatannya dalam sebuah bentuk dukungan politik yang cukup kuat secara elektoral pada preferensi kekuatan politik tertentu (Gunanto, 2020 : 5).

Pada masa pemilihan umum, kebanyakan calon membentuk organisasi non partai untuk menjaring suara yang dikenal dengan sebutan “tim sukses” yang kadang memanfaatkan kader-kader partai namun lebih sering bergantung pada tokoh atau pejabat birokrasi yang tidak terafiliasi dengan partai. Tentu saja kondisi ini menjadi tantangan tersendiri bagi proses demokratisasi di Indonesia saat ini. Sebab demokratisasi dibayangkan bukan hanya sebagai proses instalasi institusi mekanisme dan prosedur demokratis formal melainkan juga diharapkan akan menjadi ruang penting bagi upaya mendorong pola-pola hubungan yang lebih demokratis dalam urusan publik (Hanif, 2009 : 328). Idealnya, dalam suasana yang demokratis, warga negara bisa melakukan kontrol terhadap urusan-urusan publik tanpa ada lagi diskriminasi dan praktik-praktik klientelisme. Oleh karenanya, penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi lebih jauh bagaimana

hubungan dan praktik klientelisme antara politisi dan birokrat dalam pemilihan kepala daerah (Hanif, 2009 : 338).

Birokrasi dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakannya, semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani urusan orang banyak. Akibatnya, tidak heran jika kemudian muncul persepsi bahwa apa pun yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka melayani kepentingan warga masyarakat melalui birokrasi tersebut (Thoha, 2011 : 76).

Pemaknaan terhadap birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas, tentu merupakan pemaknaan yang sifatnya idealis. Bahkan tak salah jika Max Weber memandang birokrasi sebagai organisasi yang rasional, suatu mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi dan juga sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri-ciri khas (Albrow, 2005 : 227). Tetapi diakui atau tidak pemaknaan yang ideal terhadap fungsi pelayanan yang diperankan birokrasi, tidaklah sepenuhnya bisa menjelaskan orientasi birokrasi di Indonesia. Perjalanan panjang kehidupan birokrasi di negeri ini, selalu saja ditandai oleh dominannya aspek politis di bawah kendali penguasa negara. Kasus politisasi birokrasi pada masa Orde Lama dan di masa Orde Baru pada dasarnya merupakan cermin dari kuatnya penguasa negara dalam mencengkeram birokrasi. Di era reformasi kendati pemerintah tidak sekuat sebelumnya, namun tetap saja kekuasaan masih cukup dominan (Gunanto, 2020 : 13).

Kehidupan birokrasi yang ditumpangi atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa, jelas menjadikan tujuan birokrasi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Performance birokrasi yang kental dengan aspek-aspek politis inilah, yang pada gilirannya melahirkan orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser ke arah orientasi yang sifatnya politis (Thoha, 2011 : 58).

Berdasarkan pengalaman, politisasi birokrasi sudah terjadi sejak masa kemerdekaan atau orde lama, masa orde baru sampai pada masa reformasi saat ini. Setiap masa memiliki ciri dan tipe tersendiri dalam melakukan politisasi terhadap birokrasi, yang membedakan hanya cara dan regulasinya. Dalam masa kemerdekaan atau orde lama tipe politisasi birokrasi dilakukan secara terbuka dengan secara terang-terangan para pemimpin partai politik memimpin sebuah departemen atau organisasi pemerintahan, kemudian pada masa orde baru politisasi birokrasi juga dilakukan secara terbuka namun dengan cara yang lebih halus, dimana seluruh pegawai negeri sipil mulai dari level pusat hingga daerah diarahkan untuk tergabung dalam organisasi yang bernama golongan karya atau golkar yang pada saat itu golkar bukan merupakan partai politik namun yang anehnya golkar berhak mengikuti pemilu, dan yang terakhir pada masa reformasi

politisasi birokrasi dilakukan secara terselubung atau sembunyi-sembunyi hal ini dikarenakan terhalang oleh regulasi yang berlaku dimana melarang aparatur sipil negara terlibat dalam politik praktis (Gunanto, 2020 : 17).

Reformasi yang telah terjadi di Indonesia membawa dampak pada tata kelola politik dan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah membawa perubahan pada sistem birokrasi pemerintahan daerah, sekaligus juga perubahan pada proses politik di daerah. Pemilihan kepala daerah langsung merupakan salah satu konsekuensi yang muncul ketika desentralisasi politik diterapkan. Selain itu daerah diberi kewenangan dan kekuasaan besar dalam mengelola daerahnya masing-masing. Dengan kondisi seperti ini, konstelasi politik daerah akan meningkat sebagai akibat dari proses memperebutkan pucuk pimpinan dan kekuasaan di daerah. Untuk dapat meraih kemenangan dalam proses perebutan pucuk pimpinan dan kekuasaan daerah tersebut berdampak pada kebutuhan akan sumberdaya yang besar, baik sumber daya manusia maupun sumber daya politik, ekonomi dan sosial. Keterbatasan akses dan ketersediaan sumberdaya tersebut berakibat pada munculnya beragam upaya untuk memperoleh dan menguasai sumberdaya yang diperlukan. Upaya yang lazim dilakukan adalah dengan membentuk tim sukses yang mempunyai tugas dan fungsi memenangkan calonnya (Pratama, 2017 : 4).

Berbagai strategi dilaksanakan oleh tim sukses yang telah terbentuk. Salah satunya dengan memanfaatkan birokrasi pemerintahan. Birokrasi menjadi instrumen penting karena menjadi satu-satunya institusi yang menguasai data dan informasi serta seluk beluk penyelenggaraan pemerintahan yang paling besar dan berpengaruh secara langsung kepada masyarakat. Upaya melibatkan birokrasi dalam persaingan memperebutkan posisi kepala daerah dari masing-masing pihak yang sedang berkontestasi turut serta menjadi penyebab meningkatnya konstelasi politik di daerah. Birokrasi tidak hanya dimanfaatkan oleh petahana namun juga oleh pihak lain yang ikut berkontestasi, hal itu menunjukkan bahwa birokrasi menjadi rebutan oleh semua pihak yang berkepentingan setiap momentum elektoral. Peningkatan konstelasi politik di daerah memiliki implikasi terhadap jalannya roda pemerintahan daerah atau sistem birokrasi di daerah karena dapat mendorong terjadinya politisasi birokrasi, dimana ada upaya untuk menjadikan lembaga birokrasi sebagai alat kepentingan politik (Pratama, 2017 : 3).

Studi tentang patronase dan klientalisme telah banyak dilakukan namun kebanyakan hanya berfokus pada hubungan antara politisi (legislatif ataupun eksekutif) dan pemilih dalam hal ini adalah relasinya dengan masyarakat dalam konteks pileg ataupun pilkada dan bukan mengkaji bagaimana hubungan pantronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat. Kemudian ada juga studi

yang mengkaji bagaimana hubungan patronase antara politisi dan bisnis dalam hal ini para pengusaha dalam pilkada. Adapun studi yang mengkaji tentang hubungan politisi dan birokrat kebanyakan lebih mengfokuskan pada netralitas aparatur sipil negara dalam pilkada (Pratama, 2017 : 2).

Fenomena patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi juga terjadi di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara pada saat pemilihan kepala daerah (pilkada) tahun 2024 dimana ada hal yang unik dalam fenomena patronase terhadap birokrat yaitu terbentuk dua poros patronase, poros pertama dibangun oleh bupati yang sedang menjabat, sedangkan poros kedua dibangun oleh wakil bupati bersama sekretaris daerah juga yang sedang menjabat, yang menjadikan pembelahan terhadap birokrat. Masing-masing aktor utama patronase ini memainkan peran sentral dalam membentuk hubungan patronase antara politisi dan birokrat. Bupati membentuk poros patronase dalam rangka dukungan terhadap pasangan nomor urut tiga yaitu Bapak Rukman Basri Zakariah, SE berpasangan dengan Harwis Hari, SE dengan akronim “manis” yang notabenenya adalah keponakan kandung dari bupati, sedangkan Wakil Bupati bersama dengan Sekretaris Daerah juga membentuk poros patronase dalam rangka dukungan terhadap pasangan nomor urut satu Bapak Afirudin Mathara, SH., MH berpasangan dengan Rahman, SKM., M.Kes dengan akronim “aman”. Dari hubungan relasi patron klien antara politisasi dan birokrat ini akan mendorong lahirnya politisasi pada birokrasi, karena politisi berperan sebagai patron yang akan mempengaruhi birokrat sebagai klien dalam konteks elektoral.

Bentuk patronase politisi terhadap birokrat lainnya yaitu adanya rekomendasi pelantikan pejabat struktural dari kemedagri sebelum pelaksanaan pilkada, namun pelantikan tersebut dilakukan paska pilkada, hal ini tentu sarat akan muatan politis karena para pejabat yang akan dilantik terlebih dahulu diberi iming-iming jabatan sehingga mereka mau atau bersedia melakukan kerja-kerja politik praktis dalam pelaksanaan pilkada dan dapat mempengaruhi pilihan politik mereka sebelum pemilihan kepala daerah.

Dalam kasus relasi antara politisi dan birokrat di Kabupaten Buton Utara, poin utamanya adalah politisi dalam hal ini legislatif maupun eksekutif menjadi sosok patron bagi para birokrat dikarenakan mereka memiliki sumber daya yang diperolehnya dari jabatan sehingga mempunyai kekuasaan, kesempatan dan hak untuk menentukan sistem karir para birokrat. Sementara dari sisi para birokrat sendiri merasa tidak adanya kepastian terhadap karirnya dipemerintahan sehingga membuat mereka memposisikan diri sebagai klien, atau dengan kata lain politisi membutuhkan dukungan birokrat secara elektoral dan birokrat membutuhkan dukungan secara politik dari para politisi guna mengamankan

karirnya. Sehingga setiap kali helatan pilkada telah usai sering dikenal istilah “politik balas budi” dan “politik balas dendam”.

Sedangkan dari sisi politisasi birokrasi adalah dengan melakukan penekanan terhadap staf atau bawahan untuk diarahkan dukungan politiknya ke salah satu pasangan calon, penyalahgunaan wewenang seperti politisasi bantuan sosial kepada masyarakat, serta penggunaan fasilitas dinas dalam rangka politik praktis. Penekanan birokrasi bisa terjadi dari internal birokrasi ataupun dari eksternal birokrasi itu sendiri.

Modus operandi yang kerap dilakukan dalam politisasi birokrasi berupa penekanan terhadap para birokrat yang sedang menjabat ataupun yang sedang tidak menjabat. Salah satu contoh penekanan atau intimidasi atasan terhadap bawahan adalah seperti yang dilakukan salah satu oknum kepala bidang pada Dinas Pendidikan Kabupaten Buton Utara, dimana Kepala Bidang tersebut mengancam beberapa kepala sekolah Tk dan SD akan dimutasi ditempat yang jauh dari domisilinya kalau tidak mendukung salah satu pasangan calon peserta pilkada. Birokrat yang sedang menjabat biasanya masih loyal terhadap pimpinannya saat ini, sedangkan yang tidak menjabat akan mencari alternatif dukungan kepada calon diluar petahana dengan harapan akan dijadikan pejabat pada saat calon dukungannya menang dalam kontestasi pilkada.

Bukti lain dapat dilihat dari mulai ramainya terbentuk grup-grup percakapan WhatsApp yang berisikan aparatur sipil negara mulai dari kepala organisasi perangkat daerah, kepala sekolah, kepala puskesmas ataupun hanya sebatas staf biasa dalam rangka sebagai tim pemengan disalah satu calon peserta pilkada. Selain itu juga ada beberapa laporan masyarakat kepada Badan Pengawas Pemilu (bawaslu) Kabupaten Buton Utara tentang adanya dugaan keterlibatan aparatur sipil negara dalam proses pemenangan salah satu calon kandidat peserta pilkada. Berdasarkan dari latar belakang, keseluruhan fenomena, fakta maupun dugaan diatas maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan pokok masalah yaitu **“hubungan patron-klien antara politisi dan birokrat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2024”**.

1.2 Perumusan Masalah

Beranjak dari pokok masalah di atas, peneliti membatasi rumusan masalah yang diteliti, menjadi dua yaitu :

1. Bagaimana hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024 di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara ?

2. Bagaimana politisasi birokrasi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024 di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara ?

1.3 Tujuan

1.3.1 Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang sudah dirumuskan diatas, sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024 di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara.
2. Untuk menganalisis bentuk politisasi birokrasi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024 di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Ada dua manfaat yang dapat diambil dari pengkajian ini. Pertama manfaat akademis dan kedua manfaat praktis, kedua aspek kemudian dijelaskan sebagai berikut.

1. Manfaat akademik, terdapat dua manfaat yaitu :
 - a. Pertama, manfaat akademik dalam pengkajian ini dapat memberikan sumbangsi bagi khasana ilmu politik khususnya dalam kajian bagaimana hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi.
 - b. Kedua, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi yang berguna bagi pihak-pihak yang ingin mendalami kajian tentang hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi. Penelitian ini diharapkan dapat memunculkan argument-argumen ilmiah baru dalam melihat bagaimana hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta bagaimana politisasi birokrasi di Kabupaten Buton Utara.
2. Manfaat Praktis, terdapat dua manfaat yaitu :
 - a. Pertama, manfaat praktis dalam penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa dan praktisi yang ingin malakukan studi

tentang hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi di Kabupaten Buton Utara.

- b. Kedua, diharapkan penelitian ini menjadi salah satu prasyarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

1.4 Tinjauan Pustaka

Dalam pembahasan ini ada tiga penelitian atau studi terdahulu tentang hubungan pantrone dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi yang terjadi pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yaitu :

Oleh Hamid (2011) pada pilkada Banten tahun 2006 terjadi politisasi birokrasi dalam bentuk dukungan birokrasi terhadap kemenangan pasangan petahana dalam pilkada. Hal ini terbukti dari mutasi sebelum dan sesudah pilkada yang tidak mencerminkan aspek profesionalisme namun semata mencerminkan hubungan patrimonial antara petahana sebagai patron dan para birokrat sebagai klien.

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

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

relasi yang klientelistik dengan masyarakat. Bentuk yang kedua ini merupakan perpaduan antara distribusi patronase dan jaringan klientelistik yang dibentuk oleh birokrasi dimana hadir sebagai sosok perantara dalam menjalin relasi dengan masyarakat.

1.5 Kerangka Teori

Dalam kerangka teori ini akan dijelaskan teori dan konsep yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu : patronase, klientalisme, birokrasi dan politisasi birokrasi.

1.5.1 Teori Patron-Klien

Patronase

Patronase adalah sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik dari mereka (Shefter, 1977: 404). Dengan demikian, patronase merupakan pemberian uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya (seperti pekerjaan, jabatan di suatu organisasi atau pemerintahan atau kontrak proyek) yang didistribusikan oleh politisi, termasuk keuntungan yang ditujukan untuk individu (misalnya, amplop berisi uang tunai) dan kepada kelompok/ komunitas (misalnya, lapangan sepak bola baru untuk para pemuda di sebuah kampung). Patronase juga bisa berupa uang tunai atau barang yang didistribusikan kepada pemilih yang berasal dari dana pribadi (misalnya, dalam pembelian suara atau biasa dikenal *money politics* dan *vote buying*) atau dana-dana publik (misalnya, proyek-proyek pork barrel yang di biayai oleh pemerintah). Meskipun demikian, ada perbedaan antara patronase dengan materi-materi yang bersifat programatik (programatic goods), yaitu materi yang diterima oleh seorang yang menjadi target dari program-program pemerintah, misalnya, program kartu pelayanan kesehatan yang menawarkan perawatan gratis untuk penduduk miskin (Stokes, 2013: 312). Perbedaan antara patronase dan klientalisme juga dapat ditilik dari karakteristiknya masing-masing. Karakteristik yang memberikan ciri spesifik dari patronase adalah relasi patron-klien yang bersifat personal, informal, sukarela, resiprokal, tidak setara, dan bersifat dua arah (Eisenstadt & Roniger, 1984: 213). Sedangkan karakteristik klientalisme adalah bersifat timbal balik, hirarkis, dan berulang (tidak sekali saja). Ada juga keterangan bahwa relasi dua arah (dalam patronase) bisa saja berubah menjadi tiga arah jika si patron berubah menjadi Perantara yang menjembatani klien mereka dengan komunitas di luarnya, inilah yang kemudian di sebut sebagai klientalisme (Tomsa & Ufen, 2012: 155). Itulah mengapa banyak studi yang kemudian memberikan judgement bahwa salah satu

ciri utama lainnya dari klientelisme adalah adanya sosok Perantara (Auyero, 2000: 190).

Namun, tidak setiap praktek patronase juga bersifat klientelistik. Kandidat yang memberikan sumber daya baik berupa barang maupun jasa kepada pemilih yang tidak pernah ditemui oleh sang kandidat atau tidak akan ditemui lagi tidak dapat dipahami sebagai klientelisme. Sebab, karakter lain yang melekat pada relasi klientelistik adalah adanya relasi berulang (*iterative*) dan bukan relasi tunggal (*one-off*). Dengan demikian, dalam sebuah relasi, elemen timbal balik kadang tidak terjadi karena si penerima pemberian tidak merasa terbebani untuk membalas pemberian sang patron dengan cara si penerima memilih sang patron dalam pemilu (Aspinall & Sukmajati, 2015: 13). Oleh sebab itu bagi kajian tersebut relasi pertukaran sumber daya yang saling menguntungkan dapat menjadi relasi patronase namun tidak semua relasi patronase memiliki karakteristik klientelisme. Argumentasi ini menjadi menarik ditengah perdebatan teoritik antara gagasan yang menyamakan antara patronase dan klientelisme dengan para sarjana yang membedakan konsep keduanya.

Variasi Bentuk Patronase

a. Pembelian Suara (Vote Buying)

Pembelian suara dimaknai sebagai distribusi pembayaran uang atau barang dari kandidat kepada pemilih secara sistematis beberapa hari menjelang pemilu yang disertai dengan harapan yang implisit bahwa penerima akan membalasnya dengan memberikan suaranya suaranya bagi si pemberi. Di Indonesia banyak istilah digunakan dalam praktek-praktek pembelian suara semacam ini. Salah satunya adalah istilah “serangan fajar” sebuah istilah yang diambil dari Sejarah revolusi Indonesia yang pada dasarnya digunakan untuk merefleksikan fakta bahwa pembayaran kadang dilakukan pada waktu subuh dihari pemungutan suara (meski dalam kenyataannya praktek ini lebih sering dilakukan sejak beberapa hari menjelang hari pemilihan).

Pembelian suara diartikan sebagai pertukaran antara barang (kesejahteraan, perlindungan) untuk mendapatkan suara pemilih. Selain menggunakan barang-barang, pertukaran ini juga dapat menggunakan uang tunai atau pelayanan sosial. Konsep pembelian suara dapat dilihat dalam dua tingkatan, yaitu pembelian suara secara grosir (*wholesale vote buying*) dan pembelian secara eceran (*retail vote buying*). Dalam pembelian suara secara grosir, politisi menjanjikan kepada pemilih bahwa nanti akan dilakukan distribusi kesejahteraan untuk mendapatkan suara pemilih.

Konsep pembelian suara memiliki beberapa karakter, yaitu pertama materi yang diberikan oleh politisi untuk ditukar dengan suara pemilih dibagikan beberapa hari atau beberapa jam menjelang pemilihan umum, bukan setelah pemilihan umum. Kedua, target penerima materi yang dipertukarkan untuk memperoleh suara pemilih adalah individu atau rumah tangga bukan kelompok atau komunitas. Ketiga, materi yang dipergunakan untuk membeli suara merupakan barang privat (*private goods*) atau barang publik yang “dipersonalisasi” (*personalized public goods*). Keempat, kriteria yang digunakan oleh “pembeli” suara untuk memilih “penjual” suara adalah “apakah anda akan memilih saya ?”.

b. Proyek-proyek Gentong Babi (Pork Barrel Project)

Dalam literatur ilmu politik, gentong babi adalah salah satu dari bentuk politik distributif, dimana politisi (baik legislatif maupun eksekutif) berusaha untuk mengalokasikan sumber daya material dari negara kepada pendukungnya dalam kerangka mobilisasi dukungan elektoral. Para politisi berusaha mewujudkan program yang konkrit kepada konstituennya dalam rangka untuk terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Dari sisi yang lain konstituen berusaha mendapatkan program material dari negara untuk memenuhi kebutuhan mereka. Praktik ini sebenarnya berlangsung di banyak negara, termaksud di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan.

Pork barrel juga sering disebut sebagai politik distribusi (*distributive politics*) dapat di definisikan sebagai suatu bentuk penyaluran bantuan materi (sering dalam bentuk kontrak, hibah, atau proyek pekerjaan umum) ke kabupaten/kota dari pejabat terpilih. Secara umum, dapat dikatakan bahwa pork barrel berasosiasi dengan proyek-proyek pekerjaan publik seperti proyek perbaikan jalan, perbaikan fasilitas di sekitar sungai, dan perbaikan pelabuhan. Proyek-proyek perbaikan fasilitas publik tersebut sering dijadikan contoh klasik pork barrel yang ditulis dalam banyak literatur kajian politik pork barrel. Hal ini bukan berarti bahwa pork barrel hanya mencakup proyek-proyek fisik berupa perbaikan fasilitas publik, tetapi pork barrel juga dapat mengambil bentuk distribusi kesejahteraan (Stokes, 2013: 320).

Proyek-proyek pork barrel bertujuan untuk meningkatkan peluang politisi agar dapat memenangkan pemilu dan untuk membangun koalisi politik antara partai penguasa dan partai politik yang berbeda dalam jangkauan jaringan klientalismenya (Richard dan William, 2014: 216).

c. Patronase Pekerjaan

Kebaikan material patronase mencakup berbagai hal, sampai akhir tahun 1950-an paket macaroni masih dibagi-bagi dalam kampanye pemilu Italia untuk membujuk penerima. Namun sebagian besar sumberdaya patronase agak lebih halus. Uang publik digunakan secara langsung dalam berbagai cara diantaranya hibah, bansos, subsidi, kontrak pemerintah, pembebasan pajak, dan kredit yang disponsori. Namun sumberdaya patronase yang paling penting mungkin pekerjaan di sektor publik. Ada dua bentuk patronase pekerjaan yaitu patronase layanan dan patronase kekuasaan. Patronase layanan mengacu pada pekerjaan atau promosi sebagai imbalan atas loyalitas klien diluar pekerjaan. Patronase kekuasaan mengacu pada alokasi jabatan penting.

Klientalisme

Secara harfiah istilah klientelisme berasal dari kata "*cluere*" yang artinya adalah "mendengarkan atau mematuhi". Kata ini muncul pada era Romawi kuno yang menggambarkan relasi antara "clientela" dan "patronus". "Clientela" pada era ini adalah istilah untuk menyebut kelompok orang yang mewakili suaranya kepada kelompok lain yang disebut "patronus", yang merupakan sekelompok aristokrat. Selanjutnya, disebutkan bahwa "clientela" merupakan pengikut setia dari "patronus" (Muno, 1996: 179).

Konsep klientalisme sering ditempatkan dalam posisi yang memiliki arti berbeda dengan patronase (patronage). Konsep patronase didefinisikan sebagai relasi dua arah ketika seorang yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumber daya yang dimilikinya untuk memberikan perlindungan pada orang lain yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih rendah (klien) yang memberikan dukungan dan bantuan kepada patron (Scott, 1972: 336). Terdapat beberapa karakter yang memberikan ciri spesifik patronase. Karakteristik tersebut mencakup relasi patron-klien yang bersifat personal, informal, sukarela, resiprokal, tidak setara dan bersifat dua arah. Relasi dua arah dapat berubah menjadi relasi tiga arah apabila di dalam suatu komunitas, patron juga berfungsi sebagai perantara untuk menjembatani relasi klien mereka dengan pihak-pihak lain di luar komunitas mereka.

Klientalisme adalah jaringan antara orang-orang yang memiliki ikatan sosial, ekonomi dan politik yang didalamnya mengandung elemen iterasi, status inequality dan resiprokal (Tomsa dan Ufen, 2012: 193). Kemudian, klientalisme juga adalah relasi kuasa antara patron dan klien yang bersifat personalistik, resiprositas, hierarkis dan iterasi. Maka dapat dipastikan bahwa klientalisme berbicara tentang jaringan atau relasi. Jaringan tersebut mengandung relasi kuasa yang tidak setara dimana patron memiliki kuasa penuh terhadap jaringan

tersebut. Dalam kajian politik, klientelisme diartikan sebagai jaringan yang dikuasai patron untuk mengintervensi kliennya (Aspinall, 2015: 215). Dari pendapat ahli ini dapat diketahui bahwa klientelisme memiliki beberapa elemen kunci. Tiga elemen klientelisme yaitu iterasi, asimetri, dan resiprositas (Tomsa & Ufen, 2012: 152). Selain itu, menurut ahli lain empat komponen klientelisme yaitu personalistik, resiprositas, hirarki dan iterasi (Aspinall, 2015: 237). Namun dari dua ahli tersebut, setidaknya dapat ditarik benang merah bahwa klientelisme memiliki empat elemen karakteristik: iterasi, asimetris, resiprositas dan personalistik.

Iterasi artinya terdapat interaksi yang terjadi secara berulang-ulang. Atau dengan kata lain interaksi antara patron dan klien tidak hanya berlangsung selama satu kali. Proses ini biasanya melibatkan interaksi dalam ikatan sosial yang relatif stabil dan dalam waktu tertentu (Tomsa dan Ufen, 2007: 133). Dalam proses itu patron berusaha mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya mengenai apa yang dibutuhkan oleh klien. Patron dapat memberikan penawaran yang efektif untuk ditukar dengan dukungan dari klien. Karena dalam klientalisme kegagalan patron untuk merumuskan distribusi keuntungan akan mengakibatkan lepasnya klien dari jaringan klientilistik. Klientalisme tidak dapat ditemukan dalam sistem politik yang otoriter total atau model-model perbudakan dan pertuanan (Hanif, 2009: 126).

Status yang tidak setara atau asimetris, adalah seorang patron yang memiliki status yang lebih tinggi sedangkan klien memiliki status yang lebih rendah. Status ini dilihat dari kemampuannya dalam mengontrol sumberdaya penting seperti informasi, kekuasaan, uang, barang publik, dan lain sebagainya. Karena patron menguasai begitu banyak sumberdaya penting, maka patron memiliki superioritas tersendiri terhadap klien. Patron lebih memiliki keleluasaan dalam menentukan bagaimana berjalannya ikatan klientilistik dengan klien. Olehnya orang miskin dan termajinalkan biasanya lebih dijadikan sasaran oleh klientalisme.

Resiprositas, adalah meskipun status antara patron dan klien tidak setara namun pada prinsipnya kedua belah pihak akan mendapatkan keuntungan dari ikatan klientilistik yang terjalin. Klien akan mendapatkan sumberdaya yang selama ini sulit untuk diakses dan patron akan mendapatkan dukungan dan suara dari klien. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa keuntungan yang diterima oleh patron jauh lebih besar dibandingkan dengan keuntungan yang didapatkan oleh klien. Patron akan terus menjaga agar klien tidak dapat menjangkau sendiri sumberdaya yang selama ini ia kontrol, sehingga seberapa pun keuntungan yang didapatkan oleh klien kebergantungannya terhadap patron akan terus ada.

Personalistik, artinya klijentalisme akan selalu terjadi dalam relasi personal dimana patron dan klien memiliki hubungan tertentu. Misalnya, hubungan bisnis, hubungan pertemanan, hubungan politik dan lain sebagainya. Patron dan klien akan saling tahu satu sama lain. Hal itu akan mengakibatkan adanya *endurance* atau ketahanan dari aktifitas klijentalistik dalam waktu yang relatif lama.

Klijentalisme sering kali didekatkan dengan patronase, hal ini terjadi karena memang pada prakteknya batas antara klijentalisme dan patronase sangat kabur atau tidak jelas. Keduanya berangkat dari gejala yang sama yaitu adanya relasi yang tidak setara dan adanya pertukaran yang saling menguntungkan antara patron dan klien. Tapi sesungguhnya klijentalisme tidak sepenuhnya sama dengan patronase. Patronase merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didistribusikan oleh politisi kepada pendukung atau pemilih. Sebaliknya, klijentalisme merujuk pada karakter relasi antara politisi dan pemilih atau pendukung. Penjelasan tersebut menjadi pembeda antara konsep patronase dan klijentalisme.

1.5.2 Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi telah lama dikenal sejak masyarakat melakukan interaksi antara sesama dan menjalin kehidupan dalam berorganisasi. Masyarakat tidak dapat melepaskan dirinya dari birokrasi, dimana birokrasi sendiri memiliki peran yang sangat strategis dalam menjalankan tugas dan berbagai urusan yang terkait dengan kebutuhan dan keperluan masyarakat atau warga negara. Birokrasi tidak dapat dipisahkan dari pemerintah, kerana birokrasi merupakan bagian aparatur yang menjalankan kerja-kerja penyelenggaraan pemerintahan atau implemementasi kebijakan.

Menurut Albrow (2007: 3) birokrasi secara literal, mulai di perkenalkan oleh filsuf perancis Baron de Grimmbirok dari asal kata "Bereau" yang telah diakui umum, yang juga berarti meja tulis. Istilah ini selalu diartikan sebagai tempat para pejabat bekerja. Tambahan sisipan 'cracy' yang diturunkan dari kata Yunani ('kratein) yang berarti mengatur (*to role*), menghasilkan istilah yang memiliki kekuatan yang sangat dahsat, menembus budaya-budaya lain.

Sedangkan birokrasi dalam pandangan Etzioni dan Halevy (2011: 13) Istilah "birokrasi" atau bereaucracy itu sendiri diyakini pertama kali dicetuskan oleh seorang fisiokrat dan pemikir ekonomi politik Vincent de Gournay pada tahun 1745. Pada awalnya, istilah ini digunakan dalam artian peyoratif (dengan nada negatif atau mengecam) yaitu untuk menyebut bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat dan kekuasaan yang terlalu besar yang berada di tangan para pejabat.

Beberapa literatur yang menjelaskan konsep birokrasi tidak terlepas dari peran Baron de Grimm dan Vincent de Gournay. Kedua tokoh yang sangat berpengaruh ini, diyakini memperkenalkan konsep birokrasi dalam setiap tulisan mereka. Definisi birokrasi dari kedua pencetus di atas lebih menekankan pada pejabat birokrasi yang diberikan tanggung jawab menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Heywood (2013: 641) mengatakan birokrasi (secara harfiah, kekuasaan oleh para pejabat) adalah, dalam bahasa sehari-hari, sebuah istilah yang berkonotasi negatif yang berarti rutinitas administrasi yang tak berujung. Dalam ilmu-ilmu sosial, konsep tentang birokrasi menunjuk pada fenomena kekuasaan oleh para pejabat yang tidak dipilih (melalui pemilihan), proses administrasi publik, dan sebuah corak organisasi rasional. Heywood sendiri dalam bukunya menuliskan Weber sendiri memberikan batasan birokrasi yang dicirikan oleh rasionalitas, perilaku yang dipandu oleh aturan dan otoritas impersonal.

Birokrasi sebagai kekuatan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat melakukan perubahan dengan program-program yang menyelesaikan problem yang terjadi dalam masyarakat. Sebaliknya birokrasi dapat berbuat kesalahan dan berbagai keburukan dalam menyediakan pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian membutuhkan birokrasi yang patuh terhadap aturan, sistem dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Sehingga hasil yang diharapkan dapat tercapai sebagaimana tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Konsep birokrasi dapat dilihat sebagai sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat pekerja yang mendapat gaji dan menjalankan tugas sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku secara internal. Konsep ini dapat dilihat dari pandangan Hague, Harrop dan Breslin (dalam Setiyono, 2012: 17) birokrasi adalah organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan. Sedangkan Rourke (dalam Azhari, 2011: 61) mengatakan birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, dan dijalankan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang terpilih berdasarkan kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Dengan demikian konsep birokrasi itu sendiri dapat dimaknai sebagai sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat para pejabat dan birokrat yang bertugas menjalankan putusan-putusan politik dan patuh terhadap mekanisme atau sistem yang berlaku. Untuk mencapai tujuan yang dicapai birokrasi membutuhkan para aparatur yang memiliki keahlian, kemampuan berkomunikasi

dan bersikap netral diatas kepentingan politik yang berlangsung. Birokrasi sendiri dengan kewenangan menjankan kebijakan sangat berpeluang melakukan kesalahan dan bahkan gagal, sebaliknya birokrasi dengan kewenangan yang ada dapat mencapai hasil yang maksimal atau berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dengan demikian birokrasi bersifat netral dan bebas dari intervensi politik, walaupun dalam kepemimpinanya birokrasi dibawah kendali elite politik yang dipilih langsung melalui mekanisme politik. Namun pada kenyataannya politisasi birokrasi masih sering terjadi dalam praktenya, misalnya melaksanakan perintah pimpinan yang tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Sikap netralitas inilah yang menjadi titik tekan dalam setiap hajatan demokrasi lokal.

Membahas hubungan antara birokrasi dengan politik atau membahas tentang politik birokrasi sudah tentu dapat didekati dari bebarapa model yang telah dikenal selama ini. Dari terminologi ilmu politik dan admnistrasi publik terdapat empat bentuk birokratisasi yang umumnya menjelaskan fenomena birokrasi yakni : Weberisasi, Parkinsonisasi, Orwellisasi, dan Jacksonisasi, Noer (2014: 56), Hadna (dalam Kumorotomo dan Widaningrum, 2010: 155). Pandangan yang sama dikemukakan oleh Fatah (1998: 192), Evers dan Schiel (1990: 227) kebijakan birokratisasi yang umumnya ditemui dalam kritik pembangunan di dunia ketiga, yaitu Weberisasi, Parkinsonisasi, dan Orwellisasi.

Pertama, model Parkinson, birokrasi digunakan sebagai alat mempertahankan kekuasaan dengan cara melakukan kebijakan penataan organisasi, menambahkan struktur atau unit organisasi birokrasi dan merekrut sebanyak mungkin birokrat atau pegawai untuk menempati unit-unit yang tersedia untuk melakukan tugas pelayanan dan pembangunan. Birokratisasi sebagai tempat tumbuhnya aparat negara yang bahkan tidak jelas tugasnya, pendekatan ini dilakukan untuk mengakomodasi perkembangan masyarakat yang semakin maju dan persoalan pembangunan.

Kedua, model Orwell, birokrasi sebagai instrumen perpanjangan tangan dari negara untuk melakukan kontrol terhadap warga atau masyarakat, serta birokrasi sebagai alat kekuasaan yang efektif mendekati kelompok masa yang pro pemerintahan dan menegakkan regulasi negara. Membangun ketergantungan masyarakat terhadap birokrasi dan tidak memiliki kemampuan melakukan perlawanan terhadap negara.

Ketiga, model Weber menempatkan birokrasi sebagai pelaksanaan kebijakan yang bekerja secara efisien, profesional, rasional dan melayani rakyat. Atau dengan kata lain birokratisasi sebagai palaksanaan prinsip-prinsip

organisasi yang ideal dan rasional yang dilakukan aparaturnya atau pejabat administrasi pemerintahan.

Keempat, model Jackson, menjadikan birokrasi sebagai kekuatan utama kekuasaan, mengasingkan dan menjauhi masyarakat dari proses pengambilan kebijakan atau putusan, ruang politik serta pemerintahan. Model ini dikenal dengan konsep *Bureaucratic polity*.

1.5.3 Konsep Politisasi Birokrasi

Politisasi birokrasi menjadi perdebatan yang tidak pernah habisnya selama proses politik perebutan kekuasaan, keterlibatan birokrasi dalam urusan politik dan bagaimana susahnyanya menegakan netralitas birokrasi menjadi realitas yang ditemui di setiap kontestasi. Seiring perkembangan demokrasi lokal membuat birokrasi tidak mudah lepas dari intervensi politik dimana birokrasi sebagai ujung tombak penyelenggara pelayanan menjadi tidak efektif.

Birokrasi menjadi pilihan membangun kekuatan politik sebab birokrasi memiliki kekuasaan, kewenangan dan sistem yang berbeda dengan organisasi publik lainnya. Kekuasaan birokrasi senantiasa dimanfaatkan elite politik dalam urusan kemenangan pilkada. Menurut, Heywood (2014: 656), terdapat tiga sumber kekuasaan birokrasi. Pertama, posisi strategis dan birokrat dalam proses kebijakan. Kedua, hubungan logistik antara para birokrat dan para menteri. Ketiga, status dan kepakaran dari para birokrat. Gue Peters (1978) (dalam Budi Setiyono, 2012: 66), menyatakan birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan yakni : penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang terkait dengan pengambilan kebijakan, adanya dukungan politik (legitimasi) dan sifatnya yang permanen dan stabil. Sedangkan Mas'ood (2006: 101), berpendapat ada empat sumber kekuasaan birokrasi :

- 1) Perannya sebagai personifikasi negara;
- 2) Penguasaan informal;
- 3) Pemilikan keahlian teknis dan
- 4) status sosial yang tinggi.

Politisasi birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi (pegawai negeri) secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif (Rozi, 2006: 49). Senada dengan Rozi, Hamid (2011: 100) mengatakan Politisasi birokrasi adalah menggunakan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan. Sedangkan Ismail (2009: 20), berpendapat politisasi birokrasi tidak lain yaitu intervensi politik terhadap birokrasi.

Sementara itu, Zuhro (2005: 51) menjelaskan politisasi tidak lain digunakan birokrasi sebagai alat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Disisi lain, Martini (2011: 6) berpendapat politisasi birokrasi berarti membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi, berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri.

Dalam konteks pilkada politisasi birokrasi adalah intervensi politik yang dilakukan penguasa (petahana) ke dalam birokrasi guna melibatkan ASN ke dalam urusan pilkada dengan tujuan mendapatkan dukungan politik dan mempertahankan kekuasaan. Dengan kewenangan dan kekuasaan sebagai kepala daerah membuat petahana dengan mudah mempengaruhi dan menekan birokrasi untuk memuluskan kepentingan politiknya atau keluarga dan kroninya. Praktik ini dapat dilihat semenjak petahana atau keluarganya mencalonkan diri kembali sampai pada tahapan akhir pilkada.

Terkait model politisasi birokrasi yang terjadi di Indonesia, Irsam (dalam Rina Martini, 2011: 36) mengelompokan dalam tiga bentuk yaitu politisasi secara terbuka, politisasi setengah terbuka dan politisasi secara tertutup. Dengan demikian bentuk politisasi birokrasi tersebut sangat terkait dengan petahana, dimana kekuasaan kepemimpinan berhubungan langsung dengan birokrasi dan kepentingan aparatur birokrasi itu sendiri sehingga politisasi birokrasi dapat berlangsung secara terbuka dan tertutup.

Sedangkan Model teoritis yang mengkaji politisasi birokrasi pada pelaksanaan pilkada dapat di dekati dengan pendekatan Jackson terkait *bureaucratic polity* (masyarakat politik birokrasi) sehingga menjadi relevan guna melihat hubungan politik dan birokrasi di rezim demokrasi lokal, dimana kepala daerah sebagai elit penguasa menggunakan powernya untuk menjadikan birokrasi sebagai alat politik yang efektif.

Padangan *bureaucratic politic* menurut Karl D Jackson sebagaimana yang diuraikan Santoso (1997: 30) adalah suatu sistem politik yang mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan nyaris terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya para ahli berpendidikan tinggi yang terkenal sebagai teknokrat dalam hal ini militer dan birokrasi tidak bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan yang didesain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal sepenuhnya dari dalam elit itu sendiri tanpa banyak memerlukan

partisipasi atau mobilisasi masa. Kekuasaan tidak diakibatkan oleh artikulasi kepentingan sosial dan geografi di sekitar masyarakat.

Mempertegas konsep *bureaucratic politic* di Indonesia, Harold Crouch (dalam Santoso, 1997: 31 dan Rozi 2006: 21), mencatat terdapat tiga ciri-ciri utama masyarakat politik, yaitu : 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 kekuatan birokrasi. Ketiga, masa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif yang sebagian merupakan kelemahan parpol dan secara timbal balik menguatkan birokrasi.

Sedangkan cara atau modus operandi politisasi birokrasi menurut Martini (2011: 9-14) diantaranya : Pertama, penggunaan fasilitas negara, yaitu berupa penggunaan fasilitas negara pada saat menjelang pemilihan umum yang dilakukan oleh seorang calon kepala daerah yang incumbent. Penggunaan fasilitas negara ini terjadi pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedung- gedung) milik negara.

Kedua, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada, yaitu mobilisasi (pengerahan) PNS pada saat pilkada. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat incumbent. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten atau kota, provinsi, dan juga pusat.

Ketiga, kompensasi jabatan yaitu banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, terlihat bahwa partai-partai yang berkoalisi dengan Partai Demokrat mendapatkan jatah kursi di kabinet. Pada jabatan-jabatan strategis (sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh merit sistem (berdasar profesionalisme).

Keempat, komersialisasi jabatan hal ini dilakukan karena aparat harus mengembalikan "modal" yang sudah dia keluarkan pada saat masuk menjadi

pegawai atau pejabat, dan pelatihan yang dia ikuti hanya sebagai syarat formal saja karena untuk mengisi jabatan bukan berdasar pada merit sistem tapi pada kedekatan seseorang dengan penguasa.

Kelima, pencopotan jabatan karir (kepala organisasi perangkat daerah) karena alasan politis. Pencopotan ini biasa dilakukan jauh sebelum hari pencoblosan, hal itu dilakukan karena kepala daerah harus mengakomodir pihak-pihak yang berkepentingan, dan sekali lagi pencopotan ini tujuannya bukan pada peningkatan kualitas kinerja tetapi hanya sekedar memenuhi nafsu untuk melanggengkan kekuasaannya.

Menurut Hollyson (2014 : 85) hal utama yang menyebabkan terjadinya politisasi birokrasi dikarenakan adanya faktor-faktor berikut :

a. Budaya patron-client

Budaya patron-client menjadi salah satu penyebab keberpihakan birokrat dalam pilkada. Patron adalah seorang pemimpin dan client adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya patron-client dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama birokrat. Budaya Patron-client memposisikan seorang atasan atau patron untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi client dengan balas jasa bawahan atau client harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga intruksi atasan sebagai patron menjadi tolak ukur birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

b. Motivasi Terhadap Jabatan

Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya vested interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Pasangan terpilih dilantik, maka dalam waktu yang tidak akan lama terdapat promosi jabatan bagi birokrat yang berpihak atau memegang andil penting dalam memenangkan pilkada atau sebaliknya terdapat mutasi terhadap birokrat. Birokrat yang beruntung dengan ketentuan pasangan yang didukung memenangi pilkada, maka birokrat tersebut akan menduduki jabatan strategis atau promosi jabatan sebagai bentuk imbalan atas jasa pada proses pilkada.

c. Intervensi aktor Politik

Keterlibatan birokrasi dalam mendukung salah satu calon pada saat Pilkada juga disebabkan oleh adanya intervensi aktor politik. Aktor politik yang

dimaksud adalah calon incumbent yang merupakan kader partai politik selaku pimpinan birokrasi.

1.6 Kerangka Berfikir

Bagian ini bertujuan untuk menyajikan kerangka berfikir yang akan menjadi dasar konseptual dalam mengarahkan penelitian ini. Kerangka berfikir adalah struktur konseptual yang memandu penelitian dan membantu memahami hubungan antara berbagai aspek yang dianalisis. Dalam konteks penelitian ini, kerangka berpikir akan membahas teori-teori yang relevan, serta konsep kuncian yang akan digunakan dalam menganalisis hubungan patronase dan klientalisme antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi terjadi di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara pada saat Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024.

Dalam kerangka berfikir terdapat teori kunci (*key theory*) dan pendekatan konsep yang akan dioprasionalisasikan guna menjawab rumusan masalah penelitian, yaitu : teori patron-klien dan pendekatan konsep birokrasi serta politisasi birokrasi.

Patronase adalah sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik dari mereka (Shefter, 1977: 404). Dengan demikian, patronase merupakan pemberian uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya (seperti pekerjaan, jabatan di suatu organisasi atau pemerintahan atau kontrak proyek) yang didistribusikan oleh politisi, termasuk keuntungan yang ditujukan untuk individu (misalnya, amplop berisi uang tunai) dan kepada kelompok/ komunitas (misalnya, lapangan sepak bola baru untuk para pemuda di sebuah kampung). Patronase juga bisa berupa uang tunai atau barang yang didistribusikan kepada pemilih yang berasal dari dana pribadi (misalnya, dalam pembelian suara atau biasa dikenal *money politics* dan *vote buying*) atau dana-dana publik (misalnya, proyek-proyek pork barrel yang di biyai oleh pemerintah).

Scott (1972 dan 1977 dalam Suparlan, 2005 : 259-260) mengemukakan bahwa hubungan patron-klien memiliki ciri-ciri khusus yang membedakannya dari hubungan-hubungan sosial lainnya. Ciri-ciri khusus tersebut adalah:

- (1) interaksi tatap muka di antara para pelaku.
- (2) adanya pertukaran-pertukaran barang dan jasa yang relatif tetap berlangsung di antara para pelaku.
- (3) adanya ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan dalam pertukaran barang dan jasa tersebut.

- (4) ketidakseimbangan tersebut menghasilkan kategori patron dan klien yang menunjukkan adanya saling ketergantungan dan ikatan yang bersifat meluas dan melentur di antara dua pihak tersebut.

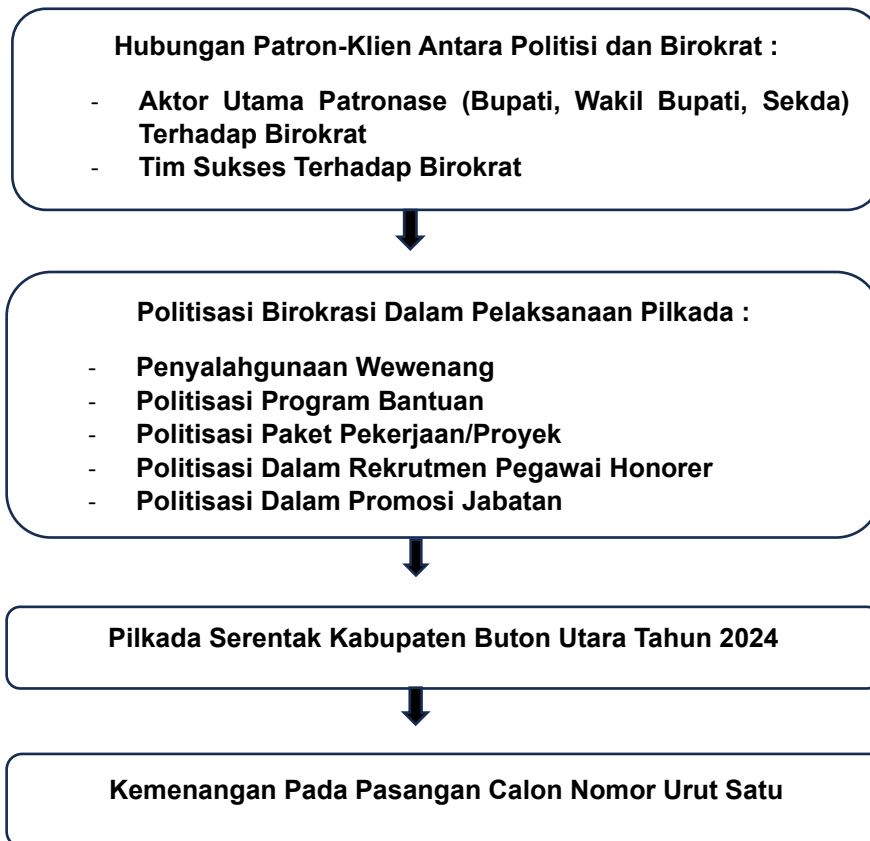
Klientelisme adalah jaringan antara orang-orang yang memiliki ikatan sosial, ekonomi dan politik yang didalamnya mengandung elemen iterasi, status inequality dan resiprokal (Tomsa dan Ufen, 2012: 193). Kemudian, klientelisme juga adalah relasi kuasa antara patron dan klien yang bersifat personalistik, resiprositas, hierarkis dan iterasi. Maka dapat dipastikan bahwa klientelisme berbicara tentang jaringan atau relasi. Jaringan tersebut mengandung relasi kuasa yang tidak setara dimana patron memiliki kuasa penuh terhadap jaringan tersebut. Dalam kajian politik, klientelisme diartikan sebagai jaringan yang dikuasai patron untuk mengintervensi kliennya (Aspinall, 2015: 215).

Politisasi birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi (pegawai negeri) secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif (Rozi, 2006: 49). Senada dengan Rozi, Hamid (2011: 100) mengatakan Politisasi birokrasi adalah menggunakan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan. Sedangkan Ismail (2009: 20), berpendapat politisasi birokrasi tidak lain yaitu intervensi politik terhadap birokrasi. Sementara itu, Zuhro (2005: 51) menjelaskan politisasi tidak lain digunakan birokrasi sebagai alat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Disisi lain, Martini (2011: 6) berpendapat politisasi birokrasi berarti membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi, berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri.

Definisi politisasi birokrasi menurut B Guy Peters dan Jon Pierre (2004 : 57), klasifikasinya antara lain : Pertama, Politisasi birokrasi dimaknai sebagai pelibatan politik pada level personal, Kedua, Politisasi dimaknai sebagai manifestasi dalam aktivitas yang dilakukan birokrasi, Ketiga, Politisasi dimaknai pada adanya kriteria politik tertentu yang digunakan untuk melihat kinerja birokrasi, Keempat, Politisasi birokrasi dimaknai sebagai alat birokrat untuk melaksanakan tugasnya demi tujuan yang bersifat politis, dan Kelima, Politisasi dimaknai lebih jauh pada pelayanan publik yang pada gilirannya mendorong depolitisasi.

1.7 Skema Kerangka Berfikir

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas pada penelitian ini, maka skema kerangka berfikir pada penelitian ini adalah sebagai berikut :



BAB II

METODE PENELITIAN

Dalam Bab Metode Penelitian ini terdapat lima pokok pembahasan, yaitu : tempat dan waktu, jenis dan tipe penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

2.1 Tempat Dan Waktu

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Buton Utara Provinsi Sulawesi Tenggara. Lokasi Penelitian dipilih dengan dua pertimbangan, yaitu pertama, adanya dua poros patronase yang terbentuk di kabupaten buton utara pada saat pemilihan kepala daerah tahun 2024 yang biasanya dari fenomena di daerah lain hanya terbentuk satu poros saja atau hanya beberapa daerah saja yang terbentuk lebih dari satu poros patronase. Sehingga hal ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi baru dalam studi fenomena patronase di Indonesia pada umumnya dan di Sulawesi Tenggara pada khususnya, kemudian pertimbangan kedua yaitu kemudahan dalam memperoleh data yang dibutuhkan serta kemudahan dalam menjangkau lokasi penelitian. Cakupan waktu penelitian dibatasi yaitu hanya melihat fenomena mulai dari enam bulan sebelum pelaksanaan pilkada dan tiga bulan setelah pelaksanaan pilkada serta pelaksanaan penelitian lapangan dan pengumpulan data wawancara pada bulan Januari Tahun 2025 sampai dengan bulan Maret Tahun 2025.

2.2 Jenis Dan Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian Kualitatif merupakan persepsi mendalam pada fenomena yang diteliti dengan mengkaji fenomena dengan lebih detail pada kasus per kasus sifat masalah yang diteliti bisa berbeda-beda. Penelitian ini bertujuan untuk memahami fenomena sosial dan perilaku masyarakat terkait kebijakan pembatasan jam operasional. Menurut Bennet & Elman, metode kualitatif memiliki keunggulan komparatif dalam pengembangan internal Langkah-langkah dengan konsep yang valid.

Menurut Pradoko (2017), Penelitian kualitatif merupakan metode yang dilakukan oleh seseorang yang mampu mengambil data yang pada prinsipnya sebagai peneliti tunggal dalam segala aspeknya, walaupun dilapangan dapat dibantu oleh tim atau kelompoknya. Lanjut Basrowi & Suwandi (2014), Metode kualitatif dapat mengungkap dan memahami sesuatu dibalik kejadian yang belum diketahui.

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan situasi atau kondisi yang ada terkait hubungan patron-klien antara politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi dalam pelaksanaan pilkada di kabupaten buton utara tahun 2024.

2.3 Metode Penelitian

Agar memenuhi standar karya ilmiah penulisan, penulis menggunakan beberapa tahapan metode. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan dengan metode kualitatif. Pendekatan ini mendorong pengumpulan data yang mungkin memiliki konteks dan signifikansi, yang memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang lebih mendalam dan komprehensif tentang fenomena yang diteliti. Menurut Harrison (2001 : 67), penelitian kualitatif semakin difokuskan pada proses analisis detail, yang berpotensi melibatkan sejumlah besar studi kasus atau studi yang dipilih dan dievaluasi secara cermat dengan tujuan memperoleh pemahaman yang "mendalam", bukan "luas". Karena tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran umum tentang realitas sosial, maka digunakan pendekatan deskriptif. Dengan memberikan penjelasan data yang akurat, penelitian ini bertujuan untuk melakukan eksplorasi dengan membuat deskripsi, diagram analitik, dan wawasan tentang fenomena atau isu yang diteliti. Dengan kekhasan metode ini diharapkan dapat membongkar tabir dan menangkap sesuatu dari hubungan patronase dan klintalisme antara politisi dan birokrat serta bagaimana politisasi birokrasi terjadi di Kabupaten Buton Utara, sehingga makna dari fenomena tersebut dapat dipahami dengan lebih mudah dan sederhana.

Selanjutnya pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Fenomenologi. Model atau pendekatan ini memfokuskan pada satu fenomena atau lebih dalam suatu fenomena sosial.

2.4 Teknik Pengumpulan Data

Pelaksanaan penelitian ini akan dilakukan dengan cara wawancara, yaitu pertemuan antara periset dan informan (Harrison, 2001 : 72). Dalam konteks penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yang bersumber pada dua jenis data, yaitu data primer dan juga data sekunder. Data primer adalah bersumber dari wawancara tatap muka langsung secara mendalam, sedangkan data sekunder adalah bersumber dari dokumen-dokumen baik itu media cetak ataupun media elektronik. Wawancara mendalam memiliki keunggulan dalam konteks penelitian kualitatif, karena melalui interaksi langsung dengan informan, peneliti dapat menggali informasi tentang fenomena yang sedang diteliti.

Berikut langkah-langkah yang akan dilakukan dalam rangka pengumpulan data dari penelitian ini, yaitu :

a. Dokumentasi

Penggunaan teknik dokumentasi dimaksudkan untuk mempelajari dokumen, peraturan, surat keputusan, laporan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Dokumentasi yang berupa data sekunder ini diperoleh dari beberapa sumber data, yaitu :

1. Publikasi resmi dan dokumen tertulis, berupa :
 - Surat Keputusan Bupati Buton Utara tentang pengangkatan Pejabat Tinggi Pratama, Administrator, dan Pengawas pada Lingkup Pemerintahan Kabupaten Buton Utara.
 - Surat Keputusan Bupati Buton Utara tentang pengangkatan Pejabat Kepala Desa pada Lingkup Pemerintahan Kabupaten Buton Utara.
2. Publikasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Buton Utara, berupa :
 - Laporan tentang keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis pada proses pemilihan kepala daerah.
3. Publikasi lain-lain, berupa :
 - Berita pada media cetak.
 - Berita pada media elektronik.

b. Wawancara Mendalam (indepth interview)

Penulis memilih menggunakan teknik wawancara mendalam sehingga dapat menggali berbagai sumber informasi mengenai relasi antara politisi dan birokrat serta bagaimana politisasi birokrasi terjadi di Kabupaten Buton Utara pada pemilihan kepala daerah tahun 2024. Dengan menggunakan teknik ini penulis berusaha memperoleh kedekatan secara emosional kepada informan agar dapat memperoleh informasi yang diinginkan. Berikut beberapa informan maupun responden yang menjadi target wawancara dalam penelitian ini :

1. Bupati Buton Utara Periode 2021-2025.
2. Wakil Bupati Buton Utara Periode 2021-2025.
3. Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Buton Utara.
4. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Buton Utara.
5. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Buton Utara.
6. Asisten Ekonomi dan Pembangunan Setda Kabupaten Buton Utara.
7. Para Aparatur Sipil Negara (ASN) Lingkup Pemerintahan Kabupaten Buton Utara.
8. Tim Sukses dari Pasangan Calon Peserta Pilkada Kabupaten Buton Utara.
9. Warga Masyarakat.
10. Kontraktor.

2.5 Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif dan ditranskrip dalam bentuk deskriptif. Hasil observasi, dokumentasi, dan wawancara menjadi acuan analisis data dalam penelitian kualitatif. Selanjutnya, analisis data kualitatif, khususnya bagaimana peneliti menginterpretasikan data yang hilang (Sugiyono, 2016 : 26). Inti dari proses analisis data meliputi reduksi data, penyajian data dan penerikan Kesimpulan.

Reduksi data dalam analisis data penelitian kualitatif diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama proyek yang berorientasi penelitian kualitatif berlangsung. Dalam hal ini data yang peneliti peroleh dari tindakan-tindakan para aktor, keterangan dan pengetahuan para aktor mengenai relasi patron-klien politisi dan birokrat serta politisasi birokrasi baik yang terjadi pada saat ini maupun jauh sebelumnya.

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian-penyajian data kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Sehingga dalam penelitian ini data-data yang akan disajikan merupakan hasil analisis yang mengacu pada konsep-konsep kunci teori pantron-klien dan politisasi birokrasi.

Menarik kesimpulan atau verifikasi adalah melakukan verifikasi agar ada cros-check diantara data primer dan sekunder sehingga mampu menemukan jawaban yang bisa digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Kesimpulan yang dibangun berusaha menjelaskan bagaimana pola relasi patron-klien antara politisi dan birokrat serta bagaimana politisasi birokrasi terjadi.