

## Demokrasi Di Bawah Bayang-Bayang Patronase-Klientelisme: Memitigasi Praktik Politisasi Birokrasi Di Indonesia

Muhammad Attur Mehta Kusumana<sup>1</sup>, Mustabsyrotul Ummah Mustofa<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

<sup>1</sup> mochamad20024@mail.unpad.ac.id <sup>2</sup> mustabsyrotul.ummah@unpad.ac.id

Dikirim: 27 Maret 2024 Direvisi: 15 April 2024 Diterima: 20 Mei 2024

### Abstrak

Kekhawatiran akan netralitas birokrasi dari politik menjadi isu yang sangat hangat. Kebijakan pemerintah Indonesia dengan jelas menegaskan bahwa birokrasi harus netral dari politik. Terdapat larangan kuat bagi birokrat untuk terlibat dalam politik. Ditemukan bahwa politisi yang menghadapi persaingan politik tingkat tinggi lebih mungkin untuk mendelegasikan pelaksanaan proyek publik di konstituen mereka kepada organisasi yang lebih otonom; dan memberikan insentif informal kepada birokrat di organisasi tersebut. Tujuan penelitian telah ditentukan, termasuk eksplorasi konsep politisasi birokrasi, pemahaman implikasinya dalam konteks Indonesia, serta identifikasi berbagai alternatif atau strategi untuk mengatasi dan memitigasi masalah ini. Politisasi birokrasi merupakan isu yang cukup kompleks dan menantang di Indonesia. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi masalah ini, namun hasilnya belum sepenuhnya memuaskan. Oleh karena itu, diperlukan alternatif-alternatif baru yang dapat memberikan solusi yang lebih efektif dan berdampak positif. Artikel ini akan mengulas beberapa cara yang telah dilakukan sebelumnya namun belum berhasil, serta memberikan alasan mengapa solusi yang ditawarkan dalam artikel ini mengandung kebaruan dan potensi untuk memitigasi praktik politisasi birokrasi di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Demokrasi, Patronase-Klientelisme, Politisasi Birokrasi*

### Abstract

*Concerns about the neutrality of the bureaucracy from politics have become a very hot issue. Indonesian government policy clearly emphasises that the bureaucracy must be neutral from politics. There is a strong prohibition on bureaucrats getting involved in politics. It has been found that politicians facing high levels of political competition are more likely to delegate the implementation of public projects in their constituencies to more autonomous organisations; and to provide informal incentives to bureaucrats in these organisations. The research objectives were defined as exploring the concept of bureaucratic politicisation, understanding its implications in the Indonesian context, and identifying different alternatives or strategies to*

*address and mitigate this problem. Bureaucratic politicisation is a complex and challenging issue in Indonesia. Although various efforts have been made to address it, the results have not been entirely satisfactory. Therefore, new alternatives are needed that can provide more effective and impactful solutions. This article will review some of the ways that have been done before but have not been successful, and provide reasons why the solutions offered in this article contain novelty and potential to mitigate the practice of bureaucratic politicisation in Indonesia.*

**Kata kunci:** *Democracy, Patronage-Clientelism, bureaucratic politicization*

## **PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan kekuatan unggulan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Evans, 2016; Asatryan et al., 2017). Hal ini dikarenakan setiap kebijakan yang dibuat oleh birokrasi akan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan manusia dalam suatu negara. Birokrasi juga bekerja sebagai garda terdepan dalam fungsinya sebagai pelayanan kepada publik. Birokrasi yang bersih bahkan dijadikan sebagai salah satu kriteria negara ideal oleh beberapa ahli, seperti Weber dan Hegedus (Torfing et al., 2019). Namun, terdapat aktor-aktor yang mempolitisasi setiap aktivitas birokrasi. Birokrasi seharusnya menjadi lembaga pelayanan publik yang tidak pernah mengenal istilah pilih kasih dalam menjalankan kewajibannya. Keberadaan birokrasi sebagai organisasi yang mengedepankan pelayanan administrasi perlu dijaga dan dipantau kembali (Laothamatas, 2019).

Perdebatan tentang dikotomi antara politik dan birokrasi menjadi bagian yang menarik dalam kajian politik dan pemerintahan. Pakar administrasi publik menegaskan bahwa birokrasi harus netral dari politik. Alasan utama netralitas ini adalah birokrasi harus melayani semua orang, tidak dikemudikan oleh motif politik sehingga menjadi seperti yang dicita-citakan Max Weber, yakni profesionalitas di dalam birokrasi. Birokrasi harus dicegah dari kooptasi politik karena birokrasi harus memprioritaskan pelayanan kepada seluruh masyarakat (Evans, 2016). Namun, pakar lain berpendapat bahwa birokrasi tidak bisa menghindari dinamika politik. Birokrasi merupakan bagian dari proses politik, khususnya dalam proses pembuatan kebijakan. Pertukaran birokrasi dan politik tidak dapat dihindari, dalam arti keduanya harus saling berinteraksi untuk membuat suatu kebijakan. Jika politik diartikan sebagai pembuatan kebijakan, maka tidak dapat dihindari untuk memisahkan politik dan birokrasi. Artinya dikotomi antara politik dan birokrasi tidak relevan (Yuwono, 2017).

Penyebab utama dari fenomena ini adalah bahwa birokrasi sering digunakan sebagai alat politik untuk mencapai tujuan politik mereka (Hadiz, 2004). Hal ini terutama terjadi pada masa orde baru. Selama 32 tahun, birokrasi di negara ini didominasi oleh kepentingan rezim yang tidak terinformasi dan diarahkan, dengan pengaruh kuat dari Partai Golkar (Minardi, 2020). Perekrutan aparatur birokrasi, regulasi, hingga etika kerja semuanya ditentukan oleh pihak yang berkuasa. Akibatnya, ketika terjadi pergantian pemerintahan, birokrasi tidak menunjukkan kemajuan yang signifikan. Selain faktor bahwa sumber daya manusia aparatur yang tidak kompeten, hal ini juga disebabkan oleh budaya yang masih stagnan bahkan ketika mencoba untuk membantu pemulihan kekuasaan lama. Dengan kata lain, ini terjadi karena para pejabat merasa bahwa budaya lama lebih menarik untuk hidup di tengah birokrasi.

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa angin perubahan dalam dinamika politik dan pemerintahan Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah (Bourchier, 2016). Birokrasi yang pada masa pra-reformasi dianggap sebagai mesin politik oleh rezim, perlahan dan pasti berusaha bersikap netral terhadap sebuah rezim. Semangat reformasi yang dipelopori oleh berbagai macam kelompok yang ada di Indonesia tampaknya memberikan harapan besar bagi kehidupan birokrasi yang terkenal dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) agar menjadi birokrasi yang bersih dan mengabdikan sepenuh hati kepada masyarakat (Bourchier, 2016). Namun, politisasi birokrasi masih terjadi di era reformasi. Hal ini disebabkan oleh mispersepsi bahwa penyelenggara birokrasi negara bukanlah abdi masyarakat, namun sebagai abdi negara. Hal ini menjadi suatu hal yang sudah menjadi pola pikir sebagian besar penyelenggara birokrasi di Indonesia yang pastinya merugikan banyak sekali aspek yang ada, khususnya kepada masyarakat itu sendiri (Lewis, 2010).

Birokrasi yang berkembang di Indonesia saat ini, di satu sisi digambarkan sebagai organisasi yang tidak efisien, rumit, dan sering kali diikuti oleh slogan "kalau bisa rumit kenapa disederhanakan?" (Warburton, 2016). Banyak orang bahkan merasa takut untuk berurusan dengan birokrasi dan berusaha sebaik mungkin untuk menghindarinya. Di sisi lain, birokrasi juga digambarkan sebagai organisasi yang memberikan segalanya kepada mereka yang berhasil memenangkan pemilihan, termasuk uang, jabatan, dan kekuasaan (Wilson, 2001).

Dalam konteks upaya mencapai gambaran atau figur ideal pemerintahan, masih terdapat banyak masalah yang perlu diatasi. Pemerintahan yang ada, baik secara administratif, yudisial, maupun legislatif, dianggap masih di bawah kinerja yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial dan merespon perkembangan situasi dalam negeri dan luar negeri. Badan administrasi atau birokrasi yang pada awalnya dibentuk untuk menyelesaikan masalah publik kemudian menjadi akar masalah dalam menyelesaikan masalah publik itu sendiri, karena sering menderita penyakit birokrasi (Caiden, 1991). Pada saat yang sama, lembaga legislatif yang dibentuk untuk menjadi suara dan memperjuangkan kepentingan rakyat serta mengendalikan kinerja pemerintah menjadi akar masalah karena kapasitas yang rendah dan kurangnya komitmen terhadap kepentingan sosial dan sering kali direkayasa oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Kemudian kekuasaan yudikatif yang dibentuk untuk menegakkan keadilan semakin kehilangan otoritas karena mudah "dibeli" oleh pihak-pihak yang berkuasa atau yang mampu membayar tawaran mereka.

Meningkatnya politisasi birokrasi merupakan salah satu problematika pemerintahan kontemporer di negara-negara demokrasi maju dan berkembang. Banyak sarjana, jurnalis, dan politisi cukup yakin bahwa politisasi hadir di dalam sistem pemerintahan, tetapi arti yang tepat dari istilah politisasi seringkali tidak definitif (Peters dan Pierre, 2004). Istilah politisasi jauh lebih rumit dan lebih argumentatif.

Rouban (2012) membahas politisasi birokrasi dengan menggunakan tiga variabel yang saling berhubungan, seperti partisipasi birokrat dalam proses pengambilan keputusan politik, kontrol partisan atas birokrasi, dan keterlibatan atau aktivitas politik oleh Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagian lainnya lebih tertarik untuk melihat pengertian politisasi sebagai penyesuaian atau pengaruh struktural oleh para politisi terhadap birokrasi. Dahlstrom (2012) mendefinisikan politisasi dalam dua cara: peningkatan aktivitas politik yang dilakukan oleh birokrat dan peningkatan kontrol politik oleh pemerintah atas birokrat. Namun, Peters dan Pierre (2004) mendefinisikan politisasi birokrasi dengan lebih jelas, dan mereka menyebutkan

bahwa “politisasi pegawai negeri yang kami maksud adalah penggantian kriteria politik untuk kriteria berdasarkan prestasi dalam pemilihan, retensi, promosi, penghargaan, dan pendisiplinan. anggota pelayanan publik.”

Peters (2010) mencatat bahwa di dunia kontemporer, salah satu masalah mendesak dalam pemerintahan menyangkut politisasi birokrasi publik dan pengaruhnya terhadap kinerja administrasi. Mereka menambahkan bahwa politisasi dapat terjadi pada berbagai tingkat struktur administrasi, berkaitan dengan: perselisihan antar kelompok atau antar lembaga dan persaingan untuk kekuasaan dan pengaruh yang lebih besar atas sistem administrasi dan manajemen ASN; dan campur tangan partisan dari eksekutif politik dalam prosedur administrasi dan praktik karir baik untuk meningkatkan kontrol politik atau untuk mengamankan kepatuhan dan komitmen birokrasi terhadap kebijakan dan programnya. Pengamatan Riggs (1969) adalah bahwa seorang birokrat partisan dapat menggunakan otoritas yang sah dan menggunakan diskresi untuk mendukung pendukung partai dalam memperoleh keuntungan dari administrasi. Stahlberg (1987) meneliti bahwa strategi seperti itu dapat, bagaimanapun, menyebabkan konflik antara ASN dan pejabat politik dan berfungsi sebagai katalis untuk politik birokrasi.

Campur tangan politik juga dapat mempengaruhi promosi pejabat ke posisi yang lebih tinggi; pertimbangan politik partai kemudian menjadi lebih penting daripada kriteria merit. Birokrat hanya tertarik untuk memaksimalkan kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan publik karenanya; Kecenderungan birokrat yang mementingkan diri sendiri jarang memungkinkan mereka untuk melawan politisasi aparaturnegara yang semakin meningkat.

Martin Shefter (1994), menyebut Patronase sebagai “manfaat yang dapat dibagi yang dibagikan politisi kepada pemilih individu, pekerja kampanye, atau kontributor dengan imbalan dukungan politik”. Patronase mencakup uang tunai, barang, jasa, dan manfaat ekonomi lainnya seperti pekerjaan atau kontrak yang dibagikan politisi kepada pendukung atau calon pendukung. Hadiah tersebut dapat dibagikan kepada individu—baik amplop berisi uang tunai, misalnya—atau kelompok—seperti pembangunan fasilitas tertentu. Perlindungan mungkin berasal dari dana swasta atau dari sumber publik.

Jika patronase mengacu pada materi atau manfaat lain yang mungkin didistribusikan oleh politisi kepada pemilih atau pendukung, klientelisme merupakan hal sebaliknya, mengacu kepada sifat hubungan di antara mereka. Klientelisme adalah, seperti yang dijelaskan oleh Paul Hutchcroft (2014), “hubungan kekuasaan yang personalistik” di mana keuntungan material (patronase) ditukar dengan dukungan politik. Hutchcroft, menggambar pada karya-karya sebelumnya, seperti James C. Scott, menekankan bahwa hubungan klientelistik adalah hubungan *face-to-face*. Sebagian besar definisi klientelisme memerlukan setidaknya tiga komponen: kontingensi atau timbal balik, di mana penyerahan barang atau jasa di pihak patron dan klien merupakan respon langsung terhadap pengiriman manfaat timbal balik oleh pihak lain—biasanya, sumber daya material yang ditukar dengan suara atau bentuk dukungan politik lainnya; hierarki, menekankan hubungan kekuasaan yang tidak setara antara patron dan klien; dan iterasi, menyiratkan bahwa pertukaran klientelistik tidak pernah satu kali, tetapi bagian dari hubungan yang berkelanjutan (Scott dalam Hicken, 2011).

Jika sebuah partai politik secara eksklusif mewakili dan menerapkan kebijakan yang hanya menguntungkan kelompok sosial tertentu, hal itu dapat dikategorikan sebagai klientelisme, meskipun tidak selalu demikian. Dalam hal ini, Hicken (2011) membedakan

antara *programmatic club goods* dan *clientelistic club goods*: yang pertama disampaikan karena representasi kepentingan, bukan atas dasar hubungan patron-klien. Khususnya dalam analisis demokrasi yang baru berkembang beberapa dekade ini, partai politik sebagai salah satu kelompok atau aktor sering digambarkan sebagai suatu jaringan klientelistik dengan kepentingan yang besar di dalam arena politik. Meskipun begitu terdapat pula jenis obligasi lainnya. Kitschelt (2000) membedakan antara hubungan dan partai yang karismatik, klientelistik, dan terprogram. Partai karismatik didominasi oleh kepribadian tunggal, sedangkan politisi di partai klientelistik menciptakan ikatan dengan pengikut mereka melalui “pembayaran” secara langsung, pribadi, dan biasanya material (Kitschelt, 2000).

Dalam model reformasi manajemen publik dan birokrasi, Pollitt dan Bouckaert (2011) mengidentifikasi gagasan partai politik sebagai elemen penting dalam reformasi tersebut. Mereka menjelaskan bahwa partai politik membutuhkan gagasan tentang bagaimana mereka ingin memerintah, termasuk masalah struktur, gaya, dan proses. Namun, mereka berbeda dari birokrat dalam sikap mereka terhadap isu-isu seperti tender kompetitif dan privatisasi. Di seluruh dunia, politisi mengatakan mereka ingin “mengurangi birokrasi”, “mendesentralisasikan dan mendekatkan kekuasaan kepada rakyat”, atau bahkan mengadopsi proposal yang lebih spesifik, seperti membentuk kementerian atau badan khusus untuk berbagai masalah (Pollitt dan Bouckaert, 2017).

Mengacu pada gelombang reformasi Manajemen Publik Baru (NPM), Pollitt dan Bouckaert (2017) mencatat manipulasi politisi dan pejabat senior, dengan motif utama menghemat uang dan/atau mendapatkan kontrol lebih besar atas badan-badan yang beroperasi. Mereka berpendapat bahwa politisi harus dianggap sebagai pembeli yang antusias dan, selanjutnya, penjual ide. Tentu saja, ada kalanya reformasi manajemen publik didorong oleh politisi atau pejabat berkuasa yang mengabaikan potensi kelemahan mereka, yang pada dasarnya “merasionalisasikannya”. Gagasan inti NPM bahwa sektor publik sangat tidak efisien dan bahwa uang dapat dihemat dan layanan ditingkatkan dengan menggunakan teknik bisnis yang tepat jelas merupakan hal yang sangat menarik bagi banyak politisi.

Namun, literatur juga mengacu pada keterlibatan politisi dalam gelombang reformasi administrasi publik pasca-NPM, yang dimulai pada akhir 1990-an. Fokusnya adalah pada masalah yang timbul dari peningkatan spesialisasi vertikal dan horizontal dalam mekanisme pencegahan nasional, dengan gagasan inti dan langkah-langkah reformasi yang dirancang untuk memperkuat tingkat politik dan administrasi pusat melalui reintegrasi struktural dan peningkatan kapasitas di atas (Klenk dan Reiter, 2019). Salah satu argumen adalah bahwa politisi dan pegawai negeri senior sebagian besar telah kehilangan kemampuan mereka untuk mengontrol staf karena fragmentasi fungsional, agensifikasi, dan privatisasi pelayanan publik. Dalam konteks ini, keterlibatan politisi terlihat jelas, karena salah satu elemen utama reformasi pasca-NPM melibatkan penerapan kembali kontrol hierarkis politisi atas pegawai negeri (Klenk dan Reiter, 2019).

Sejalan dengan pandangan ini, Denhardt dan Denhardt (2015) dalam konsep New Public Service (NPS) menekankan pentingnya demokrasi dan keterlibatan warga negara sebagai dasar teori dan praktik administrasi publik. NPS berargumen bahwa sektor publik harus berfokus pada pelayanan kepada warga negara dan meningkatkan partisipasi serta dialog publik, berbeda dengan pendekatan NPM yang lebih mengutamakan efisiensi dan teknik bisnis.

NPS mengkritik NPM karena cenderung mengabaikan nilai-nilai demokratis dan kepentingan publik yang lebih luas, yang justru seharusnya menjadi fokus utama dalam administrasi publik

## **METODE PENELITIAN**

Tulisan ini menggunakan metode studi literatur untuk menjelajahi topik secara komprehensif. Metode studi literatur melibatkan tinjauan sistematis dan analisis terhadap artikel ilmiah, buku, makalah penelitian, dan sumber relevan lainnya guna mengumpulkan informasi dan wawasan. Topik penelitian diidentifikasi sebagai politisasi birokrasi di Indonesia dan upaya mencari pendekatan alternatif untuk mengatasi masalah ini. Pencarian literatur yang komprehensif dilakukan melalui data akademik, sumber digital, dan sumber-sumber terpercaya. Kata kunci seperti "politisasi birokrasi," "patronase birokratis," "reformasi administrasi," dan "Indonesia" digunakan untuk menyempurnakan pencarian. Hanya sumber-sumber ilmiah, publikasi akademik, dan referensi yang terpercaya yang dipertimbangkan guna memastikan keandalan dan validitas informasi. Literatur yang terpilih dievaluasi berdasarkan relevansi, kepercayaan, dan kualitas penelitian. Informasi dan temuan utama dari literatur diekstraksi dan diorganisir berdasarkan tema, konsep, atau argumen. Data kemudian dianalisis untuk mengidentifikasi pola, trend, dan kesamaan di antara sumber-sumber tersebut. Informasi yang disintesis dari tinjauan literatur memberikan pemahaman komprehensif tentang politisasi birokrasi di Indonesia dan alternatif yang tersedia untuk memitigasi masalah ini.

Berbagai perspektif, kerangka teoritis, dan bukti empiris dipertimbangkan untuk menyajikan pandangan yang menyeluruh. Temuan dan wawasan dari tinjauan literatur diinterpretasikan dan dibahas dalam konteks topik penelitian, dengan menganalisis secara kritis kelebihan, keterbatasan, dan implikasi dari alternatif-alternatif yang diidentifikasi dalam mengatasi politisasi birokrasi di Indonesia. Dengan memanfaatkan literatur yang ada, penulisan ini memberikan kontribusi terhadap pengetahuan yang sudah ada tentang topik tersebut, menyajikan gambaran menyeluruh dan wawasan terinformasi mengenai topik tersebut.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Menilik Patronase-Klientelisme di Indonesia**

Elit Indonesia di sebagian besar wilayah kurang homogen dan para pebisnis seringkali menjadi pendukung keuangan. Peran premanisme, kekerasan, dan pembelian suara, menurut sebagian besar, kurang terlihat. Orde Baru yang sangat sentralistis mampu menghambat perkembangan para bos atau orang kuat lokal. Bahkan jika mereka ada, mereka berada di bawah sistem patronase politik yang lebih luas berdasarkan warisan Soeharto sendiri dan juga lebih jelas berbasis di dalam negara dan aparaturnya (Hadiz, 2010). Di Indonesia pasca tahun 1998, terlihat bahwa birokrasi yang relatif kuat dan partai-partai yang memiliki akar yang kuat telah bersatu untuk mencegah munculnya praktik bosisme yang meluas di sebagian besar daerah Indonesia. Pada tahun 1998, lebih mudah untuk menghidupkan kembali pola aliran lama karena kebijakan telah terpusat selama lebih dari 40 tahun dan kurang dibahas secara luas oleh masyarakat. Pemilih memilih partai sebagai perwakilan dari kelompok mereka dan karena kehadiran pemimpin yang karismatik. Namun, setelah pemilu pertama pasca-Soeharto, para

pemimpin politik menjadi semakin sulit untuk menghidupkan kembali ideologi dan loyalitas lama.

Namun, untuk memberikan manfaat yang ditargetkan secara individu atau lokal kepada konstituen secara lebih efisien salah satu contoh politisasi birokrasi dapat dilihat dari salah satu partai besar di Indonesia. Penting bagi Golkar untuk memobilisasi dukungan dari badan-badan birokrasi lokal. Karena semua pegawai negeri pernah menjadi anggota resmi Golkar pada masa Orde Baru, dan merupakan mesin partai yang tangguh di tingkat daerah (Crouch, 2010), para birokrat lokal itu tahu kepada siapa dan bagaimana memberikan manfaat partikularistik tersebut di daerah. Tetapi tanpa dukungan birokrasi, Golkar hampir tidak yakin akan efek menguntungkan dari distrik beranggota tunggal terhadap perolehan elektoral. Karena itu, ketika Akbar Tanjung, sekretaris negara dan ketua Golkar, menemukan ketentuan dalam usul Tim Tujuh yang melarang PNS mendukung partai politik, ia menyimpan rancangan undang-undang politik baru di kantor sekretaris negara dan menunda pengajuan RUU ke DPR selama dua bulan (Woodward, 2002).

Khususnya dalam masa pemilu, praktik politik uang menjadi salah satu bentuk nyata dari patronase-klientelisme yang mempengaruhi dinamika politik negara ini. Anggota Bawaslu, Ratna Dewi Pettalolo, mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat dalam melaporkan kasus politik uang pada Pilkada serentak 2020 mencapai tingkat yang cukup tinggi. Data penanganan dugaan pelanggaran politik uang yang telah diuji dan diselidiki mencatat sebanyak 262 kasus, dengan 197 laporan yang berasal dari masyarakat dan 65 kasus yang ditemukan oleh Bawaslu. Informasi ini mencakup periode penanganan kasus hingga tanggal 17 Desember 2020 (Bawaslu, 2020). Lebih lanjut, Dewi mengungkapkan bahwa sudah ada enam putusan tindak pidana politik uang yang dinyatakan bersalah. Putusan-putusan ini tersebar di berbagai daerah di Indonesia, termasuk Kota Tarakan di Kalimantan Utara, Kabupaten Berau di Kalimantan Timur, Kota Palu di Sulawesi Tengah, Kota Tangerang Selatan di Banten, dan Kota Cianjur di Jawa Barat. Masing-masing daerah tersebut mendapatkan vonis 36 bulan penjara dan denda sebesar 200 juta rupiah. Di Kabupaten Pelalawan, Riau, vonis yang diberikan adalah enam bulan percobaan dengan denda yang sama, yaitu 200 juta rupiah. Data ini memberikan gambaran tentang tingkat prevalensi politik uang di Indonesia dan upaya yang telah dilakukan dalam menangani pelanggaran tersebut.

### **Memitigasi Praktik Politisasi Birokrasi di Indonesia**

Mengingat prevalensi patronase di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, terdapat keinginan besar dari masyarakat dan pemerintah untuk mencegah patronase. Berbagai pilihan dapat dilakukan untuk mengatasi tingkat patronase yang tinggi. Salah satu cara untuk mengatasinya adalah dengan meningkatkan kualitas ASN sehingga ada lebih sedikit alasan untuk mempekerjakan individu dari luar. Pendekatan ini akan berjalan efektif terutama ketika patronase digunakan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan. Namun, proses ini dapat menjadi panjang dan sulit. Mempekerjakan pegawai negeri yang lebih berkualitas akan membutuhkan alokasi anggaran yang lebih besar untuk sektor publik. Selain itu, hal ini juga akan mengubah pandangan masyarakat terhadap pelayanan publik oleh anggota masyarakat, terutama mereka yang memiliki bakat (Dahlström et al., 2011). Meskipun tanpa adanya suntikan dana dalam skala besar, memberikan pelatihan dan meningkatkan proses perekrutan

dengan lebih berhati-hati dapat menghasilkan beberapa perbaikan dalam personel pemerintahan.

Peters dan Bianchi (2020) mengatakan bahwa peningkatan kualitas pegawai negeri mungkin harus dibarengi dengan perubahan kerangka hukum yang mengatur ketenagakerjaan di sektor publik. Perubahan ini akan mempengaruhi penghargaan yang ditawarkan kepada ASN, bagaimana mereka direkrut dan dipertahankan, dan tingkat otonomi yang mereka miliki dari kontrol politik. Reformasi tersebut mungkin sulit untuk dilewati, mengingat bagaimanapun juga, reformasi menyeluruh sulit dilakukan, dan pejabat politik yang berkuasa mungkin memiliki alasan yang baik untuk mempertahankan pilihan mereka untuk menunjuk teman dan kolega mereka ke posisi di sektor publik. Versi kedua menggunakan peningkatan pelayanan sipil sebagai sarana untuk mengatasi masalah dalam pemerintahan, dan khususnya patronase, adalah untuk mengembangkan "*islands of excellence*" (Grindle, 2007). Daripada mencoba menghilangkan patronase dan mereformasi pegawai negeri pada satu waktu, strateginya adalah berfokus kepada sejumlah organisasi atau domain kebijakan yang terbatas. Strategi ini telah diikuti dalam kasus-kasus seperti Meksiko, yang menciptakan layanan karir di lembaga pemilihan mereka dan kemudian mencoba untuk menyebarkan model tersebut, meskipun dengan keberhasilan yang terbatas (Montambeault, 2011).

Cara lain untuk mengatasi patronase mungkin mulai "menyelimuti" janji patronase dan membuat posisi mereka permanen (Peters dan Bianchi, 2020). Ini bisa menjadi strategi yang menarik bagi para pemimpin politik yang menjabat pada saat mengangkat orang-orang yang diangkat menjadi pegawai negeri sipil karena itu berarti orang-orang yang diangkat akan berada di pemerintahan lama setelah pemimpin individu itu meninggalkan jabatannya. Seorang pejabat di kantor pemerintahan, akan memiliki insentif untuk terlibat dalam proses seperti itu, sementara mereka yang berada di luar lingkup tersebut dan berharap untuk mendapatkan jabatan yang memiliki insentif akan menentang proses membuat posisi patronase permanen, yang sebelumnya menyelimuti kemungkinan besar terjadi ketika ada persaingan partai yang substansial. Oleh karenanya para pemimpin partai petahana memiliki kemungkinan yang signifikan untuk diganti pada pemilihan berikutnya.

Kita juga perlu mencatat bahwa praktik "menyelubungi" mungkin merupakan cara yang paling mudah untuk mengurangi tingkat patronase dalam sistem politik, tetapi hal tersebut mungkin juga menjadi proses yang lambat untuk menciptakan sistem rekrutmen pegawai negeri berbasis merit. Individu yang "diselubungi" tersebut umumnya adalah pejabat politik dan mereka akan tetap menjabat dalam posisi tersebut setelah "pelindung" mereka meninggalkan jabatannya (Peters dan Bianchi, 2020). Hanya ketika posisi-posisi ini diisi berdasarkan seleksi prestasi (meritokrasi), maka sistem rekrutmen berbasis merit dapat terwujud. Selain itu, jika orang-orang yang diangkat memperoleh posisi mereka berdasarkan kriteria politik daripada kriteria prestasi, pemerintah akan mempekerjakan individu yang kurang memenuhi syarat untuk jangka waktu yang lama.

### **Melembagakan Partisipasi Warga untuk Mengatasi Klientelisme**

Bagaimana mekanisme akuntabilitas negara dapat ditingkatkan dan penggunaan klientelisme sebagai mekanisme relasional utama antara negara dan masyarakat dapat diminimalkan di negara-negara demokratis? Mengubah cara warga negara secara tradisional

berinteraksi dengan negara dan politisi merupakan aspek sentral dalam meningkatkan kualitas rezim demokrasi, dan partisipasi warga dapat menjadi kunci dalam proses ini. Salah satu solusi yang telah dieksplorasi dalam beberapa penelitian, dan telah diadopsi oleh banyak negara dalam upaya demokratisasi, adalah pengenalan proses partisipatif yang terlembagakan di tingkat daerah. Strategi ini dipandang sebagai cara untuk memperkuat mekanisme akuntabilitas berbasis warga dengan meningkatkan tingkat partisipasi formal dan terorganisir dalam proses pengambilan keputusan mulai dari tingkat lokal hingga nasional (Montambeault, 2011).

Proses partisipatif yang terlembagakan memungkinkan organisasi masyarakat sipil dan warga negara untuk menjadi agen akuntabilitas, baik dengan menciptakan mekanisme baru maupun menggunakan mekanisme yang telah ada untuk meminta pertanggungjawaban politisi atas keputusan mereka, dan dengan demikian memastikan akuntabilitas vertikal dan horizontal, dan sebagainya (Ackerman, 2003). Lebih dari sekadar akuntabilitas vertikal tradisional, partisipasi yang terlembagakan memungkinkan warga negara untuk memantau proses pembuatan kebijakan di antara pemilihan umum dan bertentangan dengan cita-cita yang lebih umum dari bentuk partisipasi spontan yang mendasari konsep akuntabilitas sosial. Mekanisme ini menggunakan cara yang lebih formal yang diakui oleh negara untuk menjatuhkan sanksi kepada politisi yang melanggar. Partisipasi yang terlembagakan dianggap sebagai mekanisme untuk meningkatkan kualitas demokrasi dari perspektif hubungan negara-masyarakat karena melibatkan warga dan organisasi sipil secara lebih langsung dalam proses pembuatan kebijakan (Montambeault, 2011).

Menurut Fung dan Wright (2001), yang mereka sebut demokrasi deliberatif yang diberdayakan (*empowered deliberative democracy*), lembaga partisipatif dirancang untuk mempertahankan musyawarah kolektif atas kebijakan publik yang akan memiliki potensi untuk memberdayakan kelompok-kelompok sosial yang secara tradisional dimarginalisasikan serta akan memberikan suara pada *plurality of interests*. Lalu, pelembagaan partisipasi warga melalui mekanisme seperti itu umumnya dianggap sebagai mekanisme akuntabilitas sosial yang efisien, menciptakan ruang formal bagi negara untuk berinteraksi dengan warga negara dan dinamika “teratur” untuk membahas dan mendiskusikan prioritas kebijakan, orientasi, dan semua pertanyaan lain yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga.

Namun, agar dapat menjadi alat pemberdayaan yang efektif dan instrumen untuk meningkatkan akuntabilitas, partisipasi warga harus dijadikan bagian dari "rutinitas" proses pengambilan keputusan pemerintah (Ackerman, 2003; Fung dan Wright, 2001). Dengan demikian, meskipun berbeda dengan bentuk partisipasi warga yang lebih spontan, partisipasi yang dilembagakan melibatkan warga negara sebagai anggota komunitas yang peduli dengan kebaikan bersama, bukan hanya sebagai individu yang mencari legitimasi melalui dukungan terhadap pemerintah. Demonstrasi publik yang terisolasi dan eksposur media tidak efektif dalam mencapai partisipasi: mereka menciptakan ketegangan dan konflik dalam hubungan antara negara dan masyarakat (Ackerman, 2003).

Sebaliknya, dengan melibatkan kedua aktor dalam proses pengambilan keputusan yang berkelanjutan dan deliberatif, partisipasi warga yang dilembagakan termasuk dalam kegiatan inti negara menciptakan kesempatan formal bagi warga negara untuk meminta pertanggungjawaban negara atas tindakan dan keputusannya, sambil juga meningkatkan kesadaran politik umum warga (Ackerman, 2003). Bentuk partisipasi warga yang dilembagakan meliputi majelis masyarakat (*community assemblies*), komite lingkungan warga

setempat/rembug warga (*neighborhood committees*), komite pengawas (*watchdog committees*), penganggaran partisipatif, dan komite konsultatif atau perencanaan. Bentuk-bentuk ini tidak termasuk mekanisme yang lebih massif yang melibatkan individu, seperti plebisit atau referendum. Argumen ini didasarkan pada asumsi bahwa mekanisme partisipatif yang dirancang dengan baik dan dilembagakan akan mempertahankan kapasitas warga untuk berorganisasi secara otonom dan membuat pemerintah daerah bertanggung jawab, setidaknya dalam teori. Namun, praktik pemerintahan partisipatif tampaknya menghasilkan berbagai hasil yang lebih kompleks.

Namun, untuk mencapai partisipasi warga yang dilembagakan dan meningkatkan akuntabilitas, reformasi birokrasi juga merupakan elemen krusial yang perlu dipertimbangkan. Reformasi birokrasi bertujuan untuk mengubah struktur dan tata kelola pemerintahan dengan fokus pada peningkatan kualitas dan efisiensi pelayanan publik. Dalam konteks partisipasi warga yang dilembagakan, reformasi birokrasi dapat mencakup langkah-langkah seperti pembentukan unit-unit atau mekanisme khusus dalam birokrasi yang memfasilitasi partisipasi publik, seperti ombudsman atau unit pengaduan publik (Montambeault, 2011). Selain itu, reformasi birokrasi dapat memperkenalkan standar etika yang lebih ketat bagi pegawai negeri, memperbaiki sistem seleksi dan rekrutmen pegawai, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan. Dengan adanya reformasi birokrasi yang efektif, partisipasi warga dapat menjadi lebih terstruktur, terorganisir, dan berkelanjutan. Birokrasi yang responsif dan profesional akan lebih mampu merespons aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta memberikan akses yang lebih mudah bagi warga untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

## **KESIMPULAN**

Politisasi birokrasi yang masif berdampak buruk terhadap kinerja aparatur sipil negara di Indonesia. Politisasi ini menciptakan aliansi yang tidak sehat antara politisi petahana dan birokrat, di mana politisi memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan mereka, sementara birokrat membiarkan diri mereka dipolitisasi. Akibatnya, birokrasi kehilangan efisiensi dan efektivitasnya, serta kurangnya profesionalisme, keadilan, dan ketidakterbukaan menjadi lebih menonjol.

Banyak topik terkait politik patronase berada di luar cakupan tulisan ini, namun memerlukan penelitian yang lebih sistematis. Penulis juga tidak banyak membahas dampak pola mobilisasi elektoral terhadap fenomena politik yang lebih luas, seperti pembuatan kebijakan, redistribusi ekonomi, atau kualitas pemerintahan. Efeknya bisa sangat parah; seperti yang dikatakan Hicken, "klientelisme memiliki potensi untuk membalikkan hubungan akuntabilitas yang merupakan inti dari teori demokrasi".

Untuk mengatasi politisasi birokrasi, khususnya dalam sistem patron-klien yang sudah mengakar sejak Orde Baru, diperlukan upaya yang serius dan berkelanjutan. Alternatif seperti penguatan sistem berbasis merit dalam proses rekrutmen aparatur sipil negara dan institusionalisasi partisipasi publik hanya akan berhasil jika ada kehendak politik (*political will*) dari berbagai pemangku kebijakan serta dukungan dari masyarakat (*public will*). Kehendak ini akan muncul ketika semua pemangku kepentingan memiliki pemahaman yang sama tentang masalah yang ada dan berkomitmen untuk mendukung kebijakan yang akan

memperbaiki situasi di Indonesia. Dengan komitmen dan kerjasama yang kuat, reformasi birokrasi dapat dilakukan untuk menciptakan birokrasi yang lebih profesional, adil, dan tidak berpihak. Tanpa kehendak dan komitmen, kita akan terus terjebak dalam lingkaran setan ketidakmampuan birokrasi yang hanya akan menggali liang kubur yang semakin dalam bagi efektivitas roda pemerintahan dan kepercayaan publik.

## REFERENSI

- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice.” *World Development*, 32(3), 447–463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>
- Asatryan, Z., Heinemann, F., & Pitlik, H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48(1), 128–143. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.004>
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (2018). *Electoral Dynamics in Indonesia Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Nus Press Pte Ltd.
- Bourchier, D. (2016). *Illiberal Democracy in Indonesia : the Ideology of the Family State*. Routledge.
- Crouch, H. A., & Institute Of Southeast Asian Studies. (2010). *Political reform in Indonesia after Soeharto*. Iseas Publishing.
- Dahlstrom, C. (2012). Politics and Administration. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 361–367). SAGE.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). The Merit of Meritocratization. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Evans, T. (2016). *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*. Routledge.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Hadiz, V. R. (2004). Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives. *Development and Change*, 35(4), 697–718. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155x.2004.00376.x>
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 289–310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Hutchcroft, P. (2014). *Linking Capital and Countryside: Patronage and Clientelism in Japan, Thailand, and the Philippines*. Johns Hopkins University Press.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845–879. <https://doi.org/10.1177/001041400003300607>
- Klenk, T., & Reiter, R. (2019). Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 3–10. <https://doi.org/10.1177/0020852318810883>
- Laothamatas, A. (2018). *Business associations and the new political economy of Thailand : from bureaucratic polity to liberal corporatism*. Routledge.
- Lewis, D. E. (2010). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.

- Montambeault, F. (2011). Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? *Latin American Politics and Society*, 53(01), 91–124. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00110.x>
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge.
- Peters, B. G., & Bianchi, C. (2020). Patronage and the Public Service: A Dynamic Performance Governance Perspective. In C. Bianchi, L. F. Luna-Reyes, & E. Rich (Eds.), *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods Public Policy Design and Implementation* (pp. 215–236). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6_10)
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge.
- Pierre, J. (1995). *Public Administration at the Crossroads: The End of French Specificity*. E. Elgar.
- Pollitt, C. (2013). The Evolving Narratives of Public Management Reform. *Public Management Review*, 15(6), 899–922. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725761>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform : a comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford Univ. Press.
- Post, L. A., Raile, A. N. W., & Raile, E. D. (2010). Defining Political Will. *Politics & Policy*, 38(4), 653–676. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Riggs, F. W. (1969). *Bureaucratic politics in comparative perspective*. Social Science Research Institute, University Of Hawaii.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state : the American historical experience*. Princeton University Press.
- Ståhlberg, K. (1987). The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization. *International Review of Administrative Sciences*, 53(3), 363–382. <https://doi.org/10.1177/002085238705300303>
- Warburton, E. (2016). Jokowi and the New Developmentalism. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(3), 297–320. <https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262>
- Wilson, J. Q. (2001). *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Woodward, K. E. (2002). *Violent Masses, Elites, and Democratization: The Indonesian Case*. Ohio State University.
- Yuwono, T. (2017). Government Ethical Problems: Political Neutrality of Bureaucracy in Local Election. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 84(1), 339–343.