

POLITISASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DESA PADA ERA REFORMASI

R. Widodo Triputro

ABSTRACT

Public bureaucracy holds a strategic position in government implementation as well as to effort of democratization and autonomy in local and village government scope. Professional bureaucracy apparatus intensely support the increase of public service quality, particularly for social empowerment as the realization of local and village autonomy essence. The concept of bureaucracy neutrality needs to be brought into reality in order to urge a bureaucracy that more oriented to its main function, namely as public service apparatus.

Long history of Indonesian bureaucracy reflects the occurring bureaucracy politization by government regime, with the result that all bureaucracy's line become an administration tool in performing is authority centralization. As the consequence, service tends to be addressed to government (patron) by neglecting public service function. It includes in village government scope, in which bureaucracy becomes a political machine, meanwhile serves as an effective controlling tool that limits social access to public arena.

The outcome of case study conducted in one village of Bantul Regency with data resource was gained from government official and prominent figures both in regency or village government area, reveals that bureaucracy politization in village government nowadays is much stronger than under new orde era. On the pretext of democratization and social empowerment, government (red : regent and his political party) performs a set of bureaucracy politization in village government. With limited village resource condition, politic euphoria, and conflict as the result of election proces of village government bureaucracy apparatus, government intervences villlage governemt and its community. The patron-client relation is between the government with villlage government and its community. It is evidenced that bureaucracy politization of villlage government is re-carried out, among others is the establish of "Paguyuban Pamong" with its main agenda is the winning of regent for next period and also the winning one of political party at last general election 2004.

Key words : politicization, bureaucracy, reformation

PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah. Undang-undang tersebut juga mengatur mengenai otonomi desa pada Pasal 93 sampai dengan 111. Di balik kewenangan luas itu tentunya menuntut tanggungjawab lebih besar pada seluruh elemen desa sekaligus komitmen tinggi seluruh elemen desa dalam mewujudkan hakekat otonomi dan bukan semata-mata menjadi tujuan yang justru menimbulkan konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang, melainkan menjadi instrumen untuk menjalankan amanah bagi pemberdayaan masyarakat desa.

Dengan otonomi desa menjanjikan kepada warga desa, akan terbentuknya hubungan kekuasaan lebih demokratis antara kekuatan-kekuatan dalam masyarakat maupun dengan supra desa, antara lain tercermin dari beberapa fenomena : *Pertama*, berkurangnya dominasi birokrasi pemerintah desa dan makin menguatnya peran institusi lokal. *Kedua*, Semangat demokratisasi yang cukup besar, ditandai dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh BPD; *Ketiga*, Semangat partisipasi masyarakat lebih ditonjolkan, dimana proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa tidak lagi menunggu kebijakan pemerintah pusat (*top down planning*), melainkan lebih

berasal dari aspirasi dan partisipasi masyarakat desa (Dwipayana dan Eko, 2003 : ix-x).

Dengan otonomi berarti beban dan tanggung jawab seluruh elemen Desa menjadi sangat besar, khususnya elemen aparatur birokrasi Pemerintahan Desa. Mengutip pendapat Sunyoto Usman (1999) bahwa :

Otonomi daerah menuntut kemampuan birokrat di daerah yang bukan sekedar menjadi corong, tetapi juga sebagai pendengar aspirasi masyarakat. Otonomi daerah bisa berhasil meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat, manakala birokrasi di daerah mampu serta berani bersaing dengan kalangan profesional.

Paralel dengan pendapat tersebut, kemampuan birokrasi Pemerintahan Desa dalam melaksanakan otonomi desa adalah amat penting, sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Dalam kaitannya dengan konsep *good governance* misalnya, dikatakan oleh Moeljarto (2001: 3) bahwa, birokrasi mempunyai posisi strategis dalam mewujudkan *good governance* yang merupakan suatu *conditio sine quanon* bagi keberhasilan pembangunan. Birokrasi pemerintah desa bukan sekedar sub ordinat Pemerintah Kabupaten, tetapi mereka dituntut mampu melakukan diskresi kreatif, khususnya di bidang pelayanan

publik sesuai dengan kepentingan masyarakat lokal. Dikotomi jabatan politik dan birokrasi juga tidak relevan lagi dengan perkembangan birokrasi dewasa ini. Hal ini sesuai dengan Pendapat Miftah Thoha (2003: 155) bahwa :

Birokrasi profesional dengan pengalaman karier memadahi, akan mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik, sehingga kedudukannya bukan sekedar subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding (*co-equality with the executive*). Birokrasi bukan merupakan partisan politik, akan tetapi karena keahliannya birokrasi mempunyai kekuatan dan kewenangan untuk membuat kebijakan yang profesional.

Gambaran ideal birokrasi pemerintah desa sesuai dengan kondisi nyata, meskipun pada era reformasi. Kesulitan mengatasi kecenderungan birokrasi partisan merupakan persoalan tersendiri, sebelum bicara tentang upaya peningkatan pelayanan publik. Hal itu tidak lepas dari kultur, sistem, dan peran pemerintah pada era-era sebelum reformasi. Politisasi birokrasi pada era orde baru, menjadi bukti sejarah tentang pemerintahan negara hegemonik melalui tangan birokrasi di semua level pemerintahan. Dikatakan oleh Sunyoto Usman (1999) bahwa, netralitas birokrasi di daerah tidak ditemukan, kepercayaan masyarakat rendah, dan bersifat patrimonial

(warisan kolonial) karena lebih berorientasi ke atas daripada kepentingan masyarakat. Sentralisasi kekuasaan dijalankan sepenuhnya untuk mencapai stabilitas politik dan ekonomi. Untuk mendukung sentralisme itu, pemerintahan orde baru membangun apa yang lazim disebut dengan "politisasi birokrasi".

Secara historis, jauh sebelum Negara Indonesia terbentuk, struktur sosial dan masyarakat adat dalam lingkup desa atau yang disebut dengan nama lain, sudah ada. Sejak awal desa merupakan institusi otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya yang relatif mandiri. Setelah berdiri Negara Republik Indonesia, khususnya setelah diberlakukan UU NO. 5 tahun 1974 dan UU No. 5 tahun 1979 yang berlatar belakang pendekatan stabilitas politik, desa menjadi kehilangan otonomi dengan keanekaragamannya. Penyeragaman telah dilakukan terhadap bentuk dan struktur Pemerintahan Desa, bahkan merambah sampai lembaga-lembaga sosial desa. Sentralisasi yang sedemikian rupa, di satu sisi mengakibatkan intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan serta kehidupan sosial masyarakat desa, dan di sisi lain mengakibatkan desa kehilangan otonomi, partisipasi, dan kemandiriannya.

Pada masa orde baru, politisasi birokrasi pemerintah desa antara lain dilakukan melalui kewenangan Pengangkatan Perangkat Desa,

dijadikannya Perangkat Desa sebagai mesin politik Pemerintah, pemberian berbagai bantuan, dan lain-lain. Dalam kondisi demikian birokrasi Pemerintah Desa lebih berorientasi kepada supra desa, ketimbang pada warga desanya. Pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan desapun bukan pada warga desa, melainkan kepada pemerintah supra desa. Nuansa sentralisme dalam UU No. 5 tahun 1974 dan UU No. 5 tahun 1979, begitu kuat sekaligus menguntungkan bagi Pemerintah Pusat untuk mengamankan berbagai kepentingan kekuasaannya.

Pada era reformasi bukan berarti tidak terjadi politisasi birokrasi, termasuk pada lingkup Pemerintahan Desa. Ketidakjelasan UU otonomi daerah dan berbagai peraturan pelaksanaannya, wewenang pengaturan Pemerintah Desa oleh Pemerintah Daerah, keleluasaan partai politik berkorporasi di desa, keterbatasan sumber daya desa, *euphoria* politik masyarakat, dan lain-lain telah membuka peluang bagi munculnya kembali politisasi terhadap birokrasi pemerintahan desa (Perangkat Desa). Fenomena politisasi birokrasi pemerintah desa di Kabupaten Bantul menjadi salah satu contoh konkrit dari sekian fenomena politisasi birokrasi di era reformasi.

BIROKRASI PEMERINTAHAN (PERANGKAT) DESA

Pada era reformasi, UU No. 22 tahun 1999 mengembalikan desa pada posisi otonomi aslinya. Dalam PP No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, ditekankan adanya prinsip-prinsip demokratisasi, partisipasi, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman desa. Selanjutnya pengaturan secara teknis operasional diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten.

1. Perangkat (Birokrasi) Desa Menurut UU No. 22 tahun 1999.

Dalam PP No. 76 tahun 2001 pasal 7 ayat 2 diatur bahwa, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Selanjutnya dalam pasal 22 ditentukan bahwa, Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Dalam pelaksanaan tugasnya, Perangkat Desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Adapun susunan organisasi Perangkat Desa diatur dalam PP No 76 tahun 2001 pasal 7 ayat 3, terdiri dari :

- a. Unsur staf , yaitu unsur pelayanan seperti sekretariat Desa dan atau Tata Usaha.
- b. Unsur pelayanan teknis lapangan.
- c. Unsur pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa seperti Kepala Dusun.

Khusus di Kabupaten Bantul, sesuai Perda No. 13 tahun 2000 yang menggunakan susunan organisasi pola maksimal, susunan organisasi Pemerintah Desa terdiri dari : Lurah (Kepala Desa), Carik (Sekretaris Desa), Kepala Bagian (Urusan) sebanyak 5 orang, Kepala-Kepala Dusun (Dukuh), Sekretaris BPD.

Lurah sebagai Kepala Pemerintah Desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya dibantu oleh staf birokrasinya, yakni Pamong Desa mulai dari Carik, pada Kepala Bagian dan stafnya, Sekretaris BPD, hingga Dukuh. Adapun susunan Pamong Desa sesuai pasal 2 ayat 2, terdiri dari :

1. Unsur staf ialah Sekretariat Desa (Carik).
2. Unsur pelaksana ialah Bagian-bagian yang dipimpin oleh Kepala Bagian sebanyak lima orang : Ka. Bag. Umum, Ka. Bag. Keuangan, Ka. Bag. Pemerintahan, Ka. Bag. Pembangunan, dan Ka. Bag. Agama dan Kesejahteraan Rakyat.
3. Unsur wilayah (Dukuh).
4. Unsur pelayanan ketatausahaan dan administrasi BPD (Sekretaris BPD).

Sebagai staf Pemerintah Desa, Pamong Desa lebih tepat disebut sebagai aparat Birokrasi Pemerintah Desa sebagai pejabat politik, dengan tugas pokok membantu Lurah dan memberikan pelayanan teknis administratif dalam pelayanan publik. Meskipun jabatan birokrasi ini di

bawah hierarki Lurah, diharapkan Pamong Desa mempunyai *bargaining position* yang kuat jika mereka memiliki kapasitas yang memadai.

Sebagai pejabat birokrasi, maka jabatan itu adalah karier yang rekrutmennya melalui proses pengangkatan atas dasar kompetensi dan kualifikasi sesuai dengan jabatan tertentu. Profesionalitas Pamong Desa yang didukung oleh kompetensi dan pengalaman yang terbangun melalui karier birokrasi, serta kepemimpinan Lurah yang efektif, tentunya sangat dibutuhkan dalam menjalankan fungsi pelayanan publik. Di sisi lain, netralitas Pamong Desa dari tarik-menarik kekuatan dan kepentingan politik, akan menciptakan pelayanan yang non diskriminasi kepada masyarakat, serta menjamin efektifitas kepemimpinan Lurah sebagai pejabat politik, dan secara kolegal akuntabilitas pelayanan itu ditujukan kepada masyarakat.

2. Rekrutmen Pamong (Birokrasi) Pemerintahan Desa

Pola rekrutmen Pamong Desa sebagaimana diatur dalam PP No. 76 tahun 2001 pasal 23 ditentukan bahwa : (1) Perangkat Desa dapat dipilih dan atau diangkat tanpa melalui pemilihan sesuai kondisi sosial budaya masyarakat setempat, dari penduduk desa yang memenuhi syarat; (2) Perangkat Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa setelah mendapatkan persetujuan Pimpinan Badan Perwakilan Desa; (3)

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata-cara pemilihan dan atau pengangkatan Perangkat Desa, ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten.

Teknis rekrutmen Pamong Desa dapat dilaksanakan secara berbeda-beda antara satu kabupaten dengan Kabupaten lainnya, yang pada intinya dapat dipilih atau dapat juga diangkat oleh Kepala Desa. Mekanisme pemilihan tidak diatur secara tegas apakah pemilihan itu dilakukan oleh BPD ataukah dilakukan melalui pemilihan umum oleh warga masyarakat sebagaimana layaknya pemilihan Kepala Desa. Dengan aturan tersebut, kabupaten dapat mengatur teknis pelaksanaan lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi kabupaten yang bersangkutan. Sebagai contoh, yang dilakukan di Kabupaten Bantul adalah dengan cara pemilihan umum untuk rekrutmen seluruh posisi Pamong Desa, kecuali untuk jabatan Sekretaris BPD.

Mengacu pada teori dan konsep birokrasi sebagai pejabat karier sebagaimana telah diuraikan di muka, idealnya posisi Pamong Desa akan lebih tepat bila diangkat oleh Kepala Desa tanpa melalui pemilihan. Terlebih lagi dalam peraturan perundang-undangan dinyatakan secara eksplisit bahwa Pamong Desa adalah berkedudukan sebagai unsur staf dan unsur pelaksana yang bertugas membantu Kepala desa, dan dalam pelaksanaan tugasnya Pamong Desa

bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Dengan direkrutnya Pamong Desa melalui mekanisme pemilihan langsung, berarti telah terjadi pergeseran posisi, karena secara politis sudah berubah menjadi pejabat politik yang sejajar dengan jabatan politik Kepala Desa dan anggota BPD. Dengan demikian menjadi rancu ketika Pamong Desa hasil pemilihan itu diposisikan di bawah hierarki dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa, karena Pamong Desa sejajar dengan Kepala Desa sebagai Pejabat yang sama-sama dipilih rakyat. Pertanggungjawaban selayaknya juga kepada konstituen pemilih, dan bukan kepada Kepala Desa. Secara politis, pejabat yang dipilih mempunyai posisi mandiri, karena tidak diperoleh dari *superior authority*-nya (Miftah Thoha, 2002 : 85). Dengan demikian menjadi aneh apabila dalam struktur yang hierarkis sebagaimana dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Desa. Semuanya diisi oleh pejabat-pejabat (Pamong) yang masing-masing mandiri.

3. Proses Pemilihan Perangkat (Pamong) Di Kabupaten Bantul

Melalui Perda Kabupaten Bantul No. 15 tahun 2000, tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Sekretaris Desa, Kepala Seksi-Kepala Seksi, dan Kepala Dusun, maka seluruh Pamong Desa diangkat melalui mekanisme demokrasi berupa pemilihan langsung oleh masyarakat

desa yang memenuhi syarat hak pilih. Sesuai dengan Perda tersebut, maka proses pemilihan Pamong Desa di Kabupaten Bantul, secara garis besar adalah sebagai berikut :

Pertama: Pembentukan panitia pemilihan Pamong Desa

Kedua: Pendaftaran Bakal Calon Pamong Desa.

Ketiga: Seleksi administratif Bakal Calon oleh panitia

Keempat: Pengumuman calon serta penetapan waktu dan tempat pemilihan.

Kelima: Kampanye dan sosialisasi para calon.

Keenam: Pemungutan suara dan penghitungan suara.

Ketujuh: Pengesahan dan penetapan Berita Acara Pemilihan.

Kedelapan: Pengangkatan dan pelantikan calon terpilih oleh Lurah.

Nampaknya isu seputar demokratisasi, otonomi desa, dan konsep *good governance*, menjadi semangat dari rekrutmen Pamong itu. Karena dengan model pemilihan sedemikian itu, diharapkan benar-benar terbentuk Pemerintah Desa yang mencerminkan partisipasi masyarakat desa, sekaligus sebagai realisasi dari ketata-pemerintahan yang dekat dengan rakyatnya. Meskipun pada praktek pelaksanaannya, justru terjadi situasi yang tidak sesuai dari yang diharapkan.

Sebagai hasil reformasi dan perubahan paradigma hubungan antara

pemerintah (*state*) dengan warga negara (*citizen*), serta berkembangnya isu demokratisasi, dan otonomi desa, barangkali menjadi landasan awal dari keluarnya kebijakan pemilihan Pamong Desa di Kabupaten Bantul. Meskipun Pamong Desa merupakan jabatan birokrasi (bukan jabatan politis), nampaknya cukup diabaikan atau mungkin tidak dipahami dengan benar oleh Pemerintah dan DPRD Kabupaten Bantul. Sebagai buktinya, adalah munculnya Perda tentang Pemilihan Pamong Desa, yang kemudian disambut dengan gegap-gempita oleh masyarakat desa yang kebetulan sedang mengalami *euphoria*.

Sambutan meriah masyarakat desa nampak dari hiruk-pikuknya partisipasi masyarakat dalam acara pesta demokrasi yang terjadi berulang-ulang dan dengan biaya yang sangat besar, meskipun hanya untuk sekedar memilih Kepala Bagian atau Dukuh. Seorang Wakil Ketua BPD Sitimulyo (7 Maret 2004) mengatakan bahwa, dia sangat senang dengan perubahan itu meskipun kewenangan BPD sebagai wahana demokrasi di desa menjadi berkurang akibat rekrutmen Pamong yang diselenggarakan melalui pemilihan langsung. Dalam situasi yang *euphoria* seperti sekarang ini, model pemilihan dirasa lebih tepat karena beban mental Lurah dan BPD bisa dikurangi. Artinya dengan dipilih, Lurah dan BPD tidak akan dipermasalahkan oleh rakyat,

meskipun terjadi kesalahan dalam proses dan hasil pemilihan. Biar sajalah, toh itu hasil pemilihan mereka sendiri, sehingga posisi Lurah dan BPD untuk sementara netral dan bersih dari dugaan pemihakan, korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Meskipun demikian Wakil Ketua BPD itu menyatakan pula bahwa, sebenarnya Pamong lebih tepat diduduki oleh orang profesional (karier), sehingga kualifikasi dan kompetensi itu penting. Sementara jabatan politis merupakan jabatan "bolo", yang artinya pembentukannya tergantung banyak sedikitnya pengikut atau pendukung yang memilihnya. Selain itu juga terdapat kesulitan untuk menentukan calon yang benar-benar profesional, karena jabatan itu sangat ditentukan oleh para pendukungnya. Jadi siapa yang banyak pendukung, maka dialah yang jadi, meskipun profesionalisnya belum diketahui. Sementara syarat-syarat yang ditetapkan, lebih banyak bersifat adminstratif, yang belum tentu lolosnya syarat administratif memiliki hubungan yang signifikan dengan didapatkannya Pamong yang berpengalaman dan profesional dibidangnya. Pernyataan serupa dari seorang Lurah, Carik, bahkan Pamong yang terpilih pun di Desa Sitimulyo (6 Maret 2004), bahwa pada prinsipnya model pemilihan untuk Pamong kurang tepat, karena dampak negatif proses pemilihan justru lebih banyak ketimbang dampak positifnya. Proses

pemilihan itu sama dengan pemborosan sumber daya desa sekaligus mengundang konflik dalam masyarakat. Jika sumber daya itu dimanfaatkan untuk pembangunan, tentu hasilnya lebih bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat, dibanding pesta demokrasi yang sesaat dengan makna tidak jelas.

Namun kebijakan pemilihan adalah suatu kenyataan yuridis yang harus dijalankan oleh masyarakat desa dalam rekrutmen para pemimpin formalnya. Terlepas dari berbagai dampak negatif proses pemilihan itu, latar belakang pemikiran dari kebijakan Pemerintah Kabupaten secara formal dikatakan sebagai langkah demokratisasi di lingkungan pedesaan. Dikatakan oleh Bupati (29 Maret 2004) bahwa, demokratisasi harus diselenggarakan mulai dari Kabupaten, Kecamatan, sampai dengan Desa dan Dusun. Khusus di desa, memang harus ada proses terbentuknya kepemimpinan yang benar-benar demokratis dengan melibatkan seluruh rakyat desa atau dusun. Hal itu terkait pula dengan kesepakatan Pemerintah Daerah untuk mempercepat akselerasi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ditambahkan oleh Bupati bahwa, akselerasi pembangunan itu akan didapatkan ketika muncul partisipasi dari masyarakat yang dilandasi oleh kepercayaan terhadap

para pemimpin yang duduk sebagai pemerintah, termasuk di desa. Maka dari itu demokratisasi di desa juga harus digerakkan antara lain melalui pemilihan Pamong Desa secara langsung oleh masyarakat desa sendiri. Dikatakan pula bahwa pembahasan Perda tentang pemilihan Pamong Desa itu berjalan cukup lama dan cukup alot di DPRD. Alotnya pembicaraan antara lain masa jabatan Kepala Desa yang langsung 10 (sepuluh) tahun dan masa jabatan Pamong hingga usia 60 (enam puluh) tahun. Tapi perda itu akhirnya diterima Dewan, yang antara lain didukung oleh beberapa kelompok masyarakat desa.

Penyataan itu diperkuat oleh Arif Rahman Hakim (31 Maret 2004) anggota Komisi A DPRD Bantul, yang menyatakan bahwa, pada prinsipnya Dewan juga setuju atas perda tentang pemilihan Pamong itu. Usul dari masyarakat desa juga memperkuat diberlakukannya perda itu. Jika Pamong itu diangkat, maka dikhawatirkan bahwa yang diangkat adalah orang-orang yang berkepentingan sama dengan yang mengangkat (baca : Lurah). Pengalaman orde baru membuktikan bahwa, Pamong yang diangkat, ternyata telah melahirkan Pemerintah Desa yang menjadi kepanjangan tangan Pemerintah di atasnya. Jadi dengan dipilih itu, diharapkan birokrasi pemerintah desa menjadi netral dari intervensi Pemerintah di atasnya.

Itulah landasan pemikiran dari kebijakan pemilihan Pamong Desa, yang secara formal ditujukan dalam rangka demokratisasi Pemerintahan Desa dan menjaga netralitas birokrasi Pemerintah Desa. Namun akhirnya dijumpai kenyataan sebaliknya, yakni dengan adanya pemilihan itu bukan demokratisasi yang didapatkan, melainkan munculnya konflik kepentingan masyarakat akibat perilaku memilih masyarakat desa yang hingga saat ini tidak rasional. Dikatakan pula oleh Arif Rahman Hakim (31 Maret 2004) bahwa, dia baru sadar kemudian ketika menjumpai kenyataan bahwa, situasi masyarakat yang rentan konflik akibat demokratisasi desa itu justru dimanfaatkan oleh Pemerintah, untuk kepentingan politik Bupati dan salah satu partai politik.

Pernyataan Arif diperkuat seorang Kepala Bagian Desa Sitimulyo (3 Maret 2004) bahwa, sebenarnya perda tentang pemilihan Pamong itu tidak pas dengan kebutuhan nyata di desa. Perda itu telah memaksakan hilangnya jabatan struktural dan fungsional, yang akhirnya pun antara Carik dengan Kabag disejajarkan. Kalau di Pusat saja pejabat politiknya hanya Presiden dan MPR/DPR, di Provinsi dan Kabupaten hanya Gubernur/Bupati dan DPRD, tetapi mengapa di desa malah semuanya dijadikan pejabat politik. Sekarang jabatan itu tidak didasarkan pada kompetensi, melainkan dukungan massa.

Dipihak lain Bupati Bantul (29 Maret 2004) juga mengatakan bahwa, untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan negatif itu, sebenarnya Pemerintah Daerah dan saya (baca: Bupati) secara pribadi, sejak awal sudah menggunakan budaya komunikasi yang sudah 4 tahun terus dilakukan. Setiap bulan ada maupun tidak ada masalah, Bupati dan pejabat Pemerintah Daerah mengadakan pertemuan dengan masyarakat. Pertemuan itu dimaksudkan untuk mengkomunikasikan segala hal baik terkait dengan pembangunan, keamanan, kesejahteraan sosial, dan lain-lain, termasuk pula mengkomunikasikan segala hal mengenai penyelenggaraan demokrasi di desa. Hal itu masih ditambah dengan kunjungan-kunjungan langsung Bupati ke Desa, Dusun, bahkan RW dan RT, yang di akui oleh Bupati bahwa selama tahun 2003 saja sudah dilakukan semacam sarasehan dengan warga desa sebanyak 93 kali.

Secara umum proses pemilihan boleh dibilang sukses, namun dibalik kesuksesan itu ternyata terdapat segenap peristiwa yang justru merusak nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Selain itu terjadi pula banyak fenomena yang memperkeruh suasana kedamaian masyarakat desa. Secara umum berbagai fenomena itu antara lain diuraikan sebagai berikut :

- 1) Terjadi konflik baik antara Pemerintah Desa dengan masyarakat

maupun antar kelompok dalam masyarakat yang bahkan melibatkan pihak diluar masyarakat desa setempat.

- 2) Dalam proses pemilihan sering terjadi kecurangan-kecurangan, termasuk dilakukan oleh Para Pamong Desa sebagai Panitia Pemilihan.
- 3) Konflik tidak dapat diselesaikan secara internal desa, bahkan ada yang perkaranya di bawa ke Pengadilan Negeri, Bupati, DPRD, maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.
- 4) Adanya keterlibatan partai politik dan diwarnai tarik-menarik beberapa kekuatan politik, sehingga proses pemilihan bukan semata-mata aksi demokrasi memilih Pamong.
- 5) Terjadi (*politic buying*) hingga puluhan juta rupiah, sehingga asas kejujuran dalam proses pemilihan tidak dapat dipertahankan lagi.
- 6) Konflik terus membekas dalam kehidupan masyarakat meskipun proses pemilihan sudah berlalu.
- 7) Pasca pemilihan, tidak menunjukkan perubahan kualitas kinerja Pemerintahan Desa, dibanding masa-masa sebelumnya.

POLITISASI BIROKRASI JAMAN ORDE BARU

Tarik-menarik kekuatan politik pada masa orde lama yang juga disertai dengan masa transisi dari pemerintahan kolonial ke Pemerintahan RI, menyebabkan birokrasi terpecah-pecah dalam kekuatan-kekuatan politik yang sangat heterogen. Sebagai dampaknya, kinerja birokrasi jaman orde lama menjadi

tidak efektif dan tidak efisien, kerana energinya terkuras untuk kepentingan politik individu maupun partai politik. Itulah yang menjadi sasaran pembaharuan oleh pemerintahan orde baru, yakni dengan meletakkan birokrasi di bawah kendali pemerintah pusat. Hal itu dilakukan sejak terbentuknya Korp Karyawan kementerian Dalam Negeri (Kokar Mendagri) pada tahun 1966, sampai dengan terbentuknya Korp Pegawai Republik Indonesia (Korpri) pada tahun 1971, di bawah kendali Presiden sebagai pembina Korpri. Selanjutnya upaya-upaya mengkooptasi birokrasi terus berjalan secara sistematis, baik melalui sentralisasi peraturan kepegawaian, penetapan monoloyalitas birokrasi, sampai dengan penggalangan birokrasi ke dalam Partai Golongan Karya.

Kebijakan pembangunan ekonomi orde baru mendorong pemerintah untuk melakukan sentralisasi segala keputusan publik dan mengeliminasi aktor-aktor lain di luar pemerintah. Sementara konsep kepemimpinan yang dikembangkan adalah, "bahwa birokrasi akan dapat melaksanakan fungsinya jika mempunyai struktur hierarkis tersentralisasi di bawah kepemimpinan politik rezim penguasa" (Moeljarto 2001: 5). Struktur tersentralisasi itu dianggap penting untuk menjamin loyalitas dan dedikasi, yang kemudian berimbas pada kultur dan profesionalisme birokrasi.

Dengan demikian birokrasi jaman orde baru ada pada posisi sebagai penguasa terhadap masyarakat, dengan mental feodal yang makin tumbuh subur pula. Monoloyalitas lebih dimaknai sebagai loyalitas pada pemerintah yang dianggap sebagai representasi kepentingan publik. Akibatnya pelayanan publik semakin terabaikan, karena birokrasi lebih melayani kepentingan pemerintah, disamping mengejar kepentingan individu maupun kepentingan kelompok. Sementara dalam perumusan kebijakan publik, masyarakat tidak dilibatkan dan tidak memiliki ruang untuk ikut menentukan kepentingannya sendiri. Di samping itu dengan jumlah birokrasi yang makin gemuk, sehingga makin memboroskan anggaran negara, sementara pelaksanaan fungsinya menjadi makin rendah.

Dari perjalanan panjang sejarah birokrasi publik di Indonesia sebagaimana diuraikan dalam ketiga periodisasi di atas, ternyata telah membentuk citra birokrasi. Agus Dwiyanto (2003: 38) mengatakan bahwa, "peran dan posisi birokrasi yang hampir tidak terbatas kewenangan dan fungsinya, menjadikan birokrasi sangat sulit dikontrol oleh publik". Sebagai dampak negatipnya, adalah munculnya berbagai bentuk patologi birokrasi seperti, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang makin berani tapi sulit terdeteksi. Proliferasi jumlah pegawai negeri sipil dalam birokrasi orde baru juga tidak terlepas dari manuver dan kepentingan politik pemerintahan orde baru dalam

rangka mempertahankan kekuasaan dan memperketat kontrol kepada publik.

Upaya mempertahankan status quo pemerintahan orde baru terus berlanjut secara efektif, antara lain dengan mempolitisasi birokrasi di semua lini pemerintahan. Melalui partai politik bentukan pemerintah (Golkar), birokrasi dari tingkat pusat sampai ke desa dimobilisasi oleh penguasa untuk memenangkan kekuasaannya melalui kemenangan Golkar dari pemilu ke pemilu. Birokrasi benar-benar diperas, sehingga mampu menampilkan Golkar sebagai partai yang sangat berpengaruh di seantero negeri ini. Disisi lain kontrol penguasa terhadap birokrasi dilakukan secara ketat, sebagai akibatnya tidak ada lagi idealisme tentang netralitas birokrasi.

Dalam kondisi birokrasi yang terpolitisasi itu, Moeljarto (2001: 117) mengatakan bahwa, birokrasi yang semestinya rasional menjadi irrasional. Irrasionalitas itu setidaknya nampak dari 3 (tiga) indikator, *pertama*, birokrasi bekerja bukan untuk melayani kepentingan masyarakat, tetapi ditujukan untuk melayani kepentingan pengusaha dan pemilik modal. *Kedua*, orientasi pelayanan publik telah dibelokkan menjadi alat kontrol bagi pelaksanaan kebijakan-kebijakan negara. *Ketiga*, birokrasi yang seharusnya netral, tetapi justru berpihak pada partai politik pemerintah. Dengan politisasi yang sangat kental, telah menjadikan birokrasi sebagai organisasi politik pemerintah, dan menjadi modal Golkar yang utama.

Politisasi birokrasi di masa orde baru, pada hakekatnya didasari oleh ketakutan penguasa akan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam konteks ini politisasi birokrasi cenderung diartikan sebagai upaya pemerintah untuk menciptakan kekuatan birokrasi yang mampu memperkuat basis perekonomian penguasa agar bisa efektif mengendalikan warga negara (Moeljarto, 2001: 118). Kenyataan tersebut diperkuat dengan gencarnya upaya rezim dalam menggolkarkan seluruh jajaran pemerintahan dari pusat sampai ke daerah. Upaya tersebut merupakan salah satu kebijakan politik yang diharapkan akan mendukung pencapaian tujuan penguasa. Artinya penguasa merasa yakin bahwa birokrasi adalah mesin politik yang efektif demi kelangsungan kekuasaan secara berkelanjutan. Birokrasi menjadi sarat oleh kepentingan partai politik (Golkar), yang akhirnya birokrasi menjadi sangat tergantung pada kehendak politis penguasa.

Pendapat serupa tentang politisasi birokrasi dari Harol Crouch dalam Priyo Budi Santoso (1995 : 31) bahwa, *birocratic polity* di Indonesia mengandung tiga ciri utama. *Pertama*, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. *Kedua*, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengontrol birokrasi. *Ketiga*, massa di luar birokrasi secara

politis dan ekonomis adalah pasif. Dengan demikian dapat diketahui bahwa, kepentingan negara telah diwakili secara mantap oleh birokrasi, di samping birokrasi sendiri yang enggan melepaskan diri dari hegemoni negara, sementara kontrol masyarakat lemah. Akhirnya Politisasi birokrasi bukan sekedar menciptakan birokrasi loyal, tetapi juga untuk memarginalkan masyarakat dari proses politik melalui kontrol birokrasi.

POLITISASI BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH DAN DESA

Sebagaimana dikemukakan di depan bahwa, politisasi birokrasi pada masa orde baru telah dilakukan di setiap lini pemerintahan, baik di Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, maupun Pemerintah Desa. Pemihakan birokrasi kepada Golkar dilakukan secara total di semua aspek dan lini pemerintahan. Sentralisasi kekuasaan melalui UU No. 5 Tahun 1974, pemusatan urusan dan pembinaan kepegawaian daerah oleh Pemerintah Pusat, sentralisasi anggaran, dan lain-lain telah menimbulkan ketergantungan yang luar biasa bagi Pemerintah Daerah dan birokrasinya kepada Pemerintah Pusat. Sejak rekrutmen pegawai dan pejabat sudah diwarnai dengan kepentingan politik Golkar, kemudian diikuti dengan sistem pembinaan dan pengorganisasian pegawai (KOPRRI) dimana Presiden sebagai pembinaannya Sehingga kepentingan politik Golkar telah mewarnai sikap dan perilaku para pegawai dan pejabat birokrasi di daerah.

Sentralisasi justru telah menjadi jiwa di balik prinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab menurut UU No. 5 tahun 1974. Sebagaimana dikatakan oleh Dadang Juliantoro (2000: 68) bahwa, kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 yang dianut oleh UU No. 5 tahun 1974, ialah menjadikan “daerah otonom” sekaligus menjadi “daerah administratif” (*fused model*), yang seharusnya terpisah (*split model*). Salah satu konsekuensi besar dari pembauran daerah otonom dengan daerah administratif ialah pimpinan pemerintahan daerah yang dijabat oleh seorang Kepala daerah *ex officio* sebagai Kepala Wilayah (pejabat pusat).

Sebagai pejabat pusat seorang Kepala Daerah lebih dominan kekuasaannya, ketimbang sebagai pejabat daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada daerah. Demikian pula dalam memimpin birokrasi daerah, Kepala Daerah juga lebih mengarahkan birokrasinya untuk berorientasi kepada Pemerintah Pusat, ketimbang melayani masyarakat di daerahnya. Selain itu dengan dijadikannya Gubernur dan Bupati sebagai pembina politik di daerah, maka secara efektif pula para Kepala Daerah itu telah menggerakkan birokrasinya sebagai mesin politik bagi kemenangan partai politik pemerintah di daerahnya masing-masing.

Khusus dalam hal birokrasi Pemerintahan Desa yang secara legal

diatur dengan UU No. 5 Tahun 1979, Sentralisasi kekuasaan, penyeragaman struktur pemerintahan, intervensi rekrutmen Kepala Desa dan pamong Desa, dan lain-lain telah menempatkan birokrasi Pemerintahan Desa berada pada posisi yang sangat tergantung pada Pemerintah di atasnya. Demikian pula dalam pembangunan desa, program dan anggaran pembangunan departemen atau dinas, selalu dikaitkan dengan janji kepada rakyat desa jika Golkar unggul di suatu desa. Sebagaimana dikatakan oleh Miftah Thoha (2003: 180) bahwa, pejabat birokrasi adalah orang-orang Golkar yang menjanjikan dalam kampanye-kampanye mereka bahwa, Golkar akan membangun desa melalui anggaran departemen dan dinas terkait. Selain itu dikatakan pula bahwa, kepengurusan Golkar sulit dibedakan dengan pejabat-pejabat birokrasi, karena pada umumnya fungsionaris Golkar dirangkap oleh pejabat pemerintah.

Budaya paternalistik telah memberi lahan subur bagi tumbuhnya korporatisme negara itu, yang memaksa rakyat untuk tunduk pada kewenangan yang dibentuk secara hierarkis. Kekuatan militer dan birokrasi yang paternalistik telah menjadi kekuatan pemaksa yang efektif bagi kelangsungan "korporatisme negara". Di sisi lain kemampuan pemerintah memberikan imbalan berupa fasilitas dan jabatan juga telah melahirkan korp-korp (unit/ organisasi) yang setia mempertahankan kepentingan politik pemerintah. Namun

demikian, bukan berarti hal itu tanpa perlawanan. Sebagaimana dikatakan oleh Mohtar Mas'ood (1989: 206) bahwa, elit penguasa orde baru nampaknya tidak tertarik untuk mengerahkan dukungan massa. Mereka bahkan bersedia menerima kenyataan walaupun rakyat hanya secara apatis mengakui rezim yang berkuasa.

Dikatakan pula oleh Harold Crouch (1979: 572) bahwa, upaya-upaya mengkooptasi birokrasi terus berjalan secara sistematis, baik melalui sentralisasi peraturan kepegawaian, penetapan monoloyalitas birokrasi, sampai dengan penggalangan birokrasi kedalam Partai Golongan Karya. Sentralisasi birokrasi itu merambah ke seluruh hierarki pemerintahan, hingga sampai birokrasi Pemerintahan Desa. Kekuasaan rezim neopatrimonial sangat absolut dan tak terkontrol, yang tergantung pada kapabilitas penguasa dalam menjamin loyalitas elit-elit politik kunci tanpa memperhatikan kepentingan rakyat. Selanjutnya penguasa mendistribusi keuntungan material guna memelihara loyalis mereka.

POLITISASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DESA ERA REFORMASI

Sebagaimana diuraikan di muka, bahwa bicara feodalisme dan kapitalisme nampak tidak relevan dengan situasi desa yang sudah otonom. Namun perlu diingat bahwa, UU No 22 tahun 1999 telah memberikan

wewenang yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah Kabupaten untuk mengatur desa. Karena itulah kemudian timbul kekhawatiran akan terjadinya sentralisasi oleh Pemerintah Daerah, yang antara lain ditandai dengan munculnya berbagai regulasi pemerintah daerah, yang mengatur desa, meskipun secara tegas dinyatakan bahwa desa tidak lagi sebagai sub ordinat dalam struktur pemerintah daerah. Sebagaimana dikatakan oleh Warsito Utomo (1999: 6) bahwa, sebagai salah satu kelemahan UU No. 22 tahun 1999, karena menempatkan Pemerintahan Desa sebagai kepanjangan tangan birokrasi pemerintahan, padahal desa bukanlah ada di dalam kestrukturan Pemerintahan Daerah.

Dalam konteks desa yang secara operasional ditentukan oleh Peraturan Daerah Kabupaten itu, kekhawatiran tentang pindahnya sentralisasi ke Kabupaten adalah cukup beralasan. Desa pada umumnya masih ada dalam suasana ketidak-pastian tentang pelaksanaan otonomi aslinya, Sehingga peluang patronase oleh Pemerintah Kabupaten, adalah cukup besar, meskipun tampil dengan cara yang berbeda. Ketidak mampuan sumber daya desa dalam mendukung pelaksanaan berbagai urusan, memaksa Pemerintah Desa dan masyarakatnya untuk berorientasi kembali kepada Pemerintah atasnya.

Maraknya isu desentralisasi, otonomi, demokratisasi, *good*

governance, dan bahkan disertai *euphoria* politik, mungkin tidak populer bila Pemerintah Daerah menerapkan pola paternalisme sebagaimana diterapkan oleh orde baru. Akan tetapi perlu diingat bahwa, budaya paternalistik tentu tidak begitu saja tercerabut dari akar kehidupan masyarakat desa. Di sinilah peluang bagi Pemerintah Daerah untuk membangun hubungan patronase, dibalik penampilan yang nampak demokratis, responsif, adaptif, dan lain-lain di mata masyarakat desa. Sebuah pepatah Jawa mengatakan “wong Jowo iku yen dipangku mati”. Dengan demikian patronase justru dapat dibangun oleh pemerintah daerah melalui isu demokratisasi desa itu sendiri, khususnya yang terjadi di kabupaten bantul.

Tawaran demokratisasi desa, yang antara lain melalui pemilihan Pamong Desa, menjadi isu yang selalu hangat di kabupaten Bantul dan selalu diiringi dengan gegap-gempitanya partisipasi warga desa, meskipun berbagai resiko dan dampak negatif juga membayangi proses demokratisasi itu. Dukungan emosional masyarakat desa kepada Bupati Bantul mulai mengalir. Setahap demi setahap telah membangun citra pemerintah daerah dan khususnya Bupati Bantul, sebagai sosok yang kharismatis sudah muncul. Jika hal itu terus berlanjut, bukan tidak mungkin justru ketergantungan masyarakat dan pemerintah desa terhadap pemerintah daerah menjadi muncul kembali, sebagai bentuk lain hubungan patrol-klien.

Konflik internal desa ketika maupun pasca pemilihan Pamong Desa, kegagalan pemerintahan masa lalu, serta ketergantungan Pemerintah Desa dan masyarakatnya kepada Pemerintah, merupakan peluang intervensi Kabupaten terhadap desa. Terlebih lagi UU otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang besar pada Kabupaten untuk mengatur pemerintahan desa. Melalui pengembangan demokratisasi desa itu, jadilah jalan masuk (*entry point*) bagi masuknya intervensi Kabupaten secara menyeluruh ke berbagai aspek kehidupan masyarakat desa.

Bentuk intervensi Kabupaten itu dapat dijelaskan dengan salah satu fenomena berupa pengguliran berbagai bantuan (stimulan) ke desa-desa. Bupati Bantul (29 Maret 2004) dengan bangganya mengatakan, dana stimulan yang direalisasikan sebesar 14 milyar rupiah pada tahun 2003 itu telah berhasil menarik swadaya masyarakat sebesar 171 milyar rupiah. Untuk sementara ini, kebijakan Pemerintah Kabupaten dalam hal pengguliran dana stimulan masih dianggap sebagai prestasi luar biasa. Sehingga ketika Bupati menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) pelaksanaan APBD di hadapan sidang DPRD Kabupaten Bantul pada awal April 2004 lalu, DPRD-pun secara mayoritas menyetujui LPJ itu sehingga dapat ditetapkan "Peraturan Daerah Kab. Bantul No : 1 Tahun 2004 Tentang Perhitungan APBD Tahun 2003", meskipun sidang itu diwarnai aksi *walk*

out dari beberapa anggota DPRD. Beberapa orang yang melakukan *walk out* itu karena mempertanyakan atas penggunaan dana stimulan uang bermotif politis (Republika, 1 April 2004).

Situasi lebih buruk ketika pengguliran dana stimulan, termasuk penggunaan pos anggaran pengamanan pasca penen, babonisasi, bea siswa guru, dan lain-lain yang sebenarnya ditetapkan dalam APBD itu telah dipersepsikan masyarakat, sebagai "budi baik" Bupati. Bahkan kemudian pengguliran dana-dana itu ditunggangi kepentingan politik praktis untuk meraih jabatan maupun kemenangan salah satu partai politik. Sudah menjadi rahasia umum pada kalangan masyarakat di Kabupaten Bantul, yakni terbentuknya "jalur merah", yakni jalur yang dimanfaatkan oleh masyarakat desa dengan menggunakan salah satu Partai Politik untuk mengajukan berbagai usulan dana bantuan, secara langsung pada Bupati.

Kasus di Desa Sitimulyo, menurut seorang Pamong dan Tokoh masyarakat (13 Maret 2004) mengatakan bahwa, ketika proyek pembangunan itu hendak dicek oleh Bupati atau pejabat yang mewakili (biasanya dari AP dan Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten), maka forum penyambutanpun sudah dipersiapkan oleh panitia. Dalam penyambutan pejabat Kabupaten itu pada umumnya dilengkapi dengan atribut-atribut PDIP seperti Bendera, umbul-

umbul, dan baju seragam yang dikenakan panitia. Dengan penyambutan semacam itu diyakini oleh warga desa, permohonan dananya akan dikabulkan oleh Bupati. Atribut salah satu partai politik juga dipasang atau digunakan pada saat pelaksanaan pembangunan, lebih-lebih pada saat peresmian proyek pembangunan yang biasanya diresmikan langsung oleh Bupati. Sehingga tidak mengherankan jika warga desa pada umumnya menganggap bahwa bantuan yang diterimanya adalah hasil pendekatan salah satu partai politik kepada Bupati.

Fenomena-fenomena tersebut, jelas membuka peluang bagi Bupati dan partai politik tertentu untuk melakukan intervensi secara langsung dalam kehidupan masyarakat desa. Pasan-pesan tersembunyi yang bermotif kepentingan partai politik atau kepentingan politik Bupati sangat mudah disampaikan kepada masyarakat. Pernyataan-pernyataan diatas, nampaknya memang tidak sekedar mengada-ada dan tidak sekedar di Desa Sitimulyo. Hal itu dibuktikan dari pernyataan Bupati sendiri (29 Maret 2004) bahwa, hampir dalam setiap kunjungan Bupati, selalu diakhiri dengan orasi dari wakil masyarakat yang meminta kesediaan Idham Samawi untuk menjabat sebagai Bupati pada masa jabatan yang kedua 2005-2010. Bahkan di beberapa desa, sebagai contoh di Sanden, warga masyarakat mendaulat pada Idham samawi untuk menjadi Bupati seumur hidup.

Demikianlah sekilah tentang pembentukan jaring-jaring hubungan paternalistik antara Bupati dengan masyarakat yang berakhir dengan kecenderungan pengkultusan kepada Bupati. Dalam peristiwa itu dapat dikatakan bahwa Bupati telah memanfaatkan fasilitas negara (daerah) seperti APBD, sarana publik, dan kedudukannya sebagai Bupati, untuk kepentingan menggalang massa rakyat demi *status quo* pada masa jabatan yang akan datang. Lebih dari itu, pemanfaatan fasilitas daerah juga digunakan untuk kepentingan partai politik tertentu.

Kenyatan bahwa ikatan emosional warga desa dengan Bupati sudah terbina cukup erat. Sementara ketidakmampuan Pemerintah Desa dalam memenuhi kepentingan masyarakat, sehingga masyarakat lebih berorientasi pada Bupati ketimbang pada Pemerintah Desanya. Kenyataan itu memaksa Pamong untuk mengikuti kemauan warga yang larut dalam suasana ikatan emosional dengan Bupati dan partai politik tertentu. Fenomena terbentuknya "Paguyuban Pamong", yang menjadi bagian dari asosiasi (Paguyuban) Pamong Desa se Kabupaten Bantul, cukup menjelaskan terjadinya politisasi birokrasi pemerintahan desa. Paguyuban Pamong Desa itupun menjadi tangan dan corong Bupati untuk menggerakkan warga desa bagi Kemenangan Bupati untuk jabatan kedua dan kemenangan partai politik tertentu pada pemilu tahun 2004.

Salah satu Pamong Desa Sitimulyo (13 maret 2004) misalnya, mengatakan bahwa di desanya sudah terbentuk Paguyuban Pamong sejak awal tahun 2003. Paguyuban Pamong itu terdiri dari seluruh Pamong Desa dan Lurah, termasuk melibatkan istri. Untuk keperluan koordinasi, Paguyuban itu melakukan pertemuan rutin setiap malam Minggu Kliwon, secara bergiliran di rumah-rumah Pamong. Target yang hendak diraih adalah kemenangan Bupati untuk masa jabatan kedua dan kemenangan partai politik tertentu pada pemilu 2004. Upaya untuk kemenangan itu antara lain, masing-masing Dukuh dan pamong mempunyai tugas untuk penggalangan massa di pedukuhan masing-masing. Untuk penggalangan massa itu lebih banyak digunakan dengan cara *door to door* atau dari mulut ke mulut secara diam-diam dan rapi. Mengentalnya upaya penggalangan massa oleh Paguyuban Pamong Desa se Bantul yang kemudian juga diikuti oleh Paguyuban Pamong di Desa Sitimulyo adalah "Deklarasi" untuk kemenangan Bupati pada periode kedua. Deklarasi itu gayut dengan pernyataan Bupati yang sudah umum diterima oleh masyarakat Bantul, yang menurut salah seorang Carik (3 Maret 2004) pernah disampaikan di media massa bahwa, Idham Samawi tidak akan bersedia menjadi Bupati untuk masa Jabatan kedua jika perolehan suara partai yang menjadi basisnya turun barang satu suara dari pemilu tahun 1999. Adalah suatu ironi, ketika upaya demokratisasi digembar-

gemborkan, ternyata di Kabupaten Bantul justru *set back* dengan terbentuknya pola hubungan paternalistik dengan cara-cara yang bisa dibilang licik. Upaya menyeret birokrasi pemerintahan desa untuk ikut dalam tarik-menarik kekuasaan di tingkat elit supra desa, merupakan tindakan destruktif bagi perkembangan demokratisasi, otonomi desa, dan upaya pemberdayaan masyarakat.

KESIMPULAN

Fenomena politisasi birokrasi di semua level pemerintahan dari waktu ke waktu telah menimbulkan citra buruk birokrasi di Indonesia, yang bermuara pada buruknya kinerja pelayanan publik. Demikian pula yang terjadi dengan politisasi birokrasi pemerintah desa, khususnya di Kabupaten Bantul, meskipun dewasa ini sudah memasuki era reformasi, desentralisasi dan otonomi. Dengan dalih demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat desa, pemerintah kabupaten (khususnya Bupati) telah menciptakan rasa ketergantungan masyarakat dan pemerintah desa terhadap pemerintah kabupaten. Intervensi terhadap masyarakat dan pemerintah desa telah berhasil menancapkan pola hubungan paternalistik, yang kemudian dimanfaatkan untuk kepentingan politik Bupati dan salah satu partai politik.

Upaya peningkatan kepercayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat desa, menjadi dasar munculnya kebijakan pemilihan untuk rekrutmen birokrasi pemerintah (Perangkat) desa. Kebijakan

itu menyimpang dari prinsip rekrutmen birokrasi, yang seharusnya didasarkan pada prinsip karier dan kompetensi, dan bukannya faktor dukungan sebagaimana rekrutmen pejabat politik. Dengan dipilihnya seluruh Perangkat Desa, maka secara politis semua pejabat birokrasi pemerintah desa menjadi pejabat politik. Implementasi kebijakan pemilihan Perangkat desa itu menimbulkan beberapa dampak negatif, seperti :

1. Konflik antar kelompok masyarakat desa terjadi akibat proses pemilihan berkali-kali, diperparah dengan masuknya intervensi pihak eksternal, khususnya partai-partai politik tertentu yang turut mewarnai dukung-mendukung calon Perangkat Desa. Beberapa kasus konflik bahkan tidak dapat diselesaikan secara internal. Pasca pemilihan terjadi gap antar kelompok masyarakat dengan pemerintah desa, yang mengganggu sinergi pemerintah desa dengan masyarakatnya, serta memunculkan diskriminasi pelayanan publik.
2. Sistem dan struktur organisasi pemerintah desa menjadi tidak jelas yang berpeluang terjadinya ketidak-efektifan kepemimpinan Kepala Desa.
3. Pasca pemilihan Perangkat Desa tidak menunjukkan peningkatan adanya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam situasi konflik serta ketidak-berdayaan pemerintah desa dan

masyarakatnya, pemerintah kabupaten (khususnya Bupati) melakukan intervensi melalui berbagai bantuan maupun berbagai forum komunikasi. Persepsi yang keliru terhadap dana bantuan kabupaten menciptakan ketergantungan masyarakat dan pemerintah desa terhadap Bupati, sehingga tercipta hubungan paternalistik dan pengkultusan Bupati. Pemerintah desa dan birokrasinya desa yang tergantung, akhirnya dipolitisasi oleh kepentingan politik Bupati serta partai politik. Terbentuknya Paguyuban Pamong Desa yang mempunyai agenda pemenangan Bupati pada jabatan kedua dan pemenangan salah satu partai politik pada pemilu tahun 2004 lalu, telah menjadi bukti konkrit terjadinya politisasi birokrasi pemerintah desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Crouch, Harold, 1979, *Patrimonialism and Military Rule In Indonesia*, World Politics, Canberra.
- Dwipayana, A.A dan Eko, Sutoro, eds., 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Ire Press, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Galang Printika, Yogyakarta.
- Indonesia, Menteri Dalam Negeri, 1999, *Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 tahun 1999 Tentang*

Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa

Juliantoro, Dadang, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Kabupaten Bantul, 2001, *Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 22 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 15 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Perangkat Desa*. Bantul.

Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*, LP3ES, Jakarta.

Republik Indonesia, 1974, *Undang-Undang No. 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta.

Republik Indonesia, 1999, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 76 tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, Jakarta.

Republik Indonesia, 1999, *Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta.

Santoso, Priyo Budi, 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Rajawali Pers, Jakarta.

Thoha, Miftah, 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Rajawali Press, Jakarta.

—————, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.

Tjokrowinoto, Moeljarto dkk, 2001, *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Usman, Sunyoto, 1999, *Pemberdayaan Lembaga Politik dan Otonomi Daerah*, Ganesha, 1(1),

Utomo, Warsito, 2003, *Dinamika Administrasi Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.