

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Untuk menyelenggarakan urusan tersebut, penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dalam penyelenggarannya, Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan Otonomi seluas-luasnya.

Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan pusat yang telah diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, pemerintah daerah diberi hak untuk menyelenggarakan:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pimpinan daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2).

- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

Agenda pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) yang dilakukan secara langsung oleh rakyat di berbagai daerah di Indonesia merupakan suatu tahap tersendiri dalam membentuk prosedur pemilihan pemimpin yang dilakukan secara demokratis.<sup>2</sup> Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung (Pilkada) dilaksanakan dengan dasar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disertai dengan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah menandai dimulainya era demokrasi secara langsung.

Seperti yang terjadi di Kota Tegal, saat dilaksanakannya Pilkada di tahun 2013 lalu. Pasangan calon walikota dan wakil walikota, Siti Mashita Soeparno dan wakilnya H.M Nursoleh yang telah berhasil mengalahkan 3 pasangan lainnya salah satunya adalah Ikmal Jaya bersama wakilnya Edy Suripno. Seperti yang diketahui, bahwa Ikmal Jaya merupakan calon

---

<sup>2</sup> Studi kasus penelitian dilaksanakan sebelum Pemilu Pilkada Serentak 2015. Studi kasus penelitian pada Pemilu Pilkada Kota Tegal Tahun 2013.

*incumbent*, dan Edy Suripno merupakan rekan satu partai yang juga menduduki jabatan strategis di lembaga legislatif di Kota Tegal yaitu menjabat sebagai Ketua DPRD Kota Tegal. Dengan terpilihnya Siti Masitha-Nursoleh dalam pesta demokrasi daerah menandai bahwa Kota Tegal telah melaksanakan kewenangannya sebagai daerah otonom.

Pasca terpilihnya kepala daerah baru dalam suatu daerah, harapan terselenggaranya *good governance* pun muncul. Begitu pula dengan terpilihnya Siti Masitha-Nursoleh dalam bursa Pilkada di Kota Tegal tahun 2013. Masyarakat menaruh harapan besar kepada kepala daerah terpilih untuk memajukan Kota Tegal dan mensejahterakan kehidupan masyarakatnya. Seperti pada umumnya, pasca terpilihnya kepala daerah baru sebagai hasil dari terselenggaranya Pilkada, kepala daerah mulai melaksanakan visi-misi mereka ketika masa kampanye dalam Pilkada. Janji-janji politik yang dilontarkan kepada masyarakat pada masa Kampanye, satu persatu dilaksanakan jika memang dapat dilaksanakan.

Kepala daerah sebagai pemimpin tertinggi di daerah, berperan penting dalam proses kehidupan dalam masyarakat. Peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan yang di putuskan haruslah berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan haruslah kebijakan yang bersifat independen dari kepentingan siapapun, umumnya adalah kepentingan para elit politik. Untuk melaksanakan dan menjalankan program-program yang telah ditetapkan dalam peraturan atau kebijakan,

tidak lepas dari bantuan aparat birokrat atau pegawai pemerintahan yang dikenal dengan nama Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Terselenggaranya Pilkada secara langsung oleh rakyat telah menunjukkan pentingnya perhatian terhadap persoalan netralitas birokrasi. Birokrasi dewasa ini penting dan perlu. Bahkan lebih lagi daripada itu, birokrasi dibutuhkan di seluruh daerah bahkan di seluruh negara yang ada di dunia. Hal ini dikarenakan birokrasilah penerjemah dan pelaksana kebijaksanaan pemerintah satu-satunya yang dikenal peradaban kita. Belum mendapat saingan, apalagi pengganti. Semua pemerintahan menggunakan birokrasi. Tidak peduli siapa, dimana dan bagaimanapun sistem pemerintahannya. Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa posisi birokrasi dalam konstelasi institusi pemerintahan di manapun hingga saat ini menentukan. Tanpa birokrasi, dapat dibilang bahwa penguasa suatu negara atau daerah akan kesulitan dalam menerjemahkan kebijakan, tidak akan mampu mengoperasionalkan kebijaksanaan, akan terbentur membuat peraturan pelaksanaan dan akan kewalahan melayani urusan rakyat.<sup>3</sup>

Permasalahan birokrasi di Indonesia menjadi sangat penting, dan menentukan bagi para politikus yang ingin meraih kekuasaan guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan politik. Di tingkat daerah, pada era desentralisasi otonomi daerah, birokrasi seringkali dijadikan “kendaraan politis” secara struktural untuk mendukung kemenangan pesta demokrasi

---

<sup>3</sup> Djohan, Djohermansyah. 1990. *Problematika Pemerintahan dan Politik Lokal; Sebuah Kasus dari Daerah Sumatera Barat*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal: 26-27

daerah atau Pilkada. Hal ini terjadi dikarenakan wacana pemilihan kepala daerah secara langsung dapat merubah dominasi struktur birokrasi dalam pelayanan masyarakat pada proses pemerintah daerah.

Kendaraan politis dalam hal ini dimaksudkan dengan banyaknya aparat birokrat pemerintahan (Pegawai Negeri Sipil yang disebut sebagai PNS) yang turut serta dalam memenangkan salah satu pasangan calon Kepala Daerah. Mereka tidak segan untuk turut bergabung sebagai tim sukses salah satu pasangan calon dalam bursa Pilkada. Hal tersebut jelas merupakan pelanggaran asas dan etika<sup>4</sup> birokrasi sendiri. Pasalnya, sesuai dengan asas dan kode etik Birokrasi Indonesia, Birokrasi sebenarnya adalah suatu lembaga yang netral terhadap isu politik yang terjadi. Netralitas tersebut dimaksudkan agar para birokrat lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan ketentuan yang seharusnya.

Namun, banyaknya birokrat (PNS) yang ikut terjun dalam kehidupan politik di bursa Pilkada, membuat pelayanan publik kepada masyarakat cenderung terbengkalai. Selain itu, keterlibatan birokrat dalam bursa Pilkada untuk mendukung salah satu pasangan calon juga akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi di dalam tubuh pemerintahan daerah yang akan datang. Keberhasilan dan kemenangan calon Kepala Daerah yang diusung oleh aparat birokrat merupakan sebuah agenda yang menguntungkan bagi para birokrat yang terlibat di dalamnya. Hal menguntungkan yang dimaksud yaitu

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

banyaknya aparat birokrat yang naik jabatan dan mengganti pejabat sebelumnya. Atau istilah yang dapat dipahami adalah dengan istilah rotasi jabatan.

Sesuai dengan ketentuan asas penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, daerah memiliki hak penuh untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk di dalamnya mengatur dan mengelola aparatur negara (para birokrat atau PNS). Oleh karena itu, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur tatanan struktur birokrasi pemerintahan di daerahnya.

Dalam hal menata susunan birokrasi pemerintahan di Kota Tegal, Siti Masitha bersama wakilnya Nursholeh banyak sekali melakukan perubahan atau sering disebut dengan rotasi jabatan. Bersembunyi dalam istilah rotasi jabatan, Siti Masitha-Nursoleh berhasil menyusun birokrasi yang sesuai dan sejalan dengan pemikiran dan kehendak mereka. Posisi jabatan strategis banyak diisi oleh birokrat yang pro terhadap Siti Masitha-Nursoleh pada masa Pilkada Kota Tegal tahun 2013 berlangsung. Bahkan hingga saat ini (Februari 2017) masih saja ada posisi jabatan yang masih kosong dan digantikan oleh Pelaksana Tugas Lapangan (Plt) di masing-masing kedinasan. Salah satu jabatan yang masih kosong hingga saat ini adalah Sekretaris Daerah Kota Tegal. Saat ini, Plt Sekretaris Daerah dipegang oleh Dyah Kemala Shinta. Posisi sekda yang hanya diisi oleh Plt, membuat Siti Masitha semakin mudah dalam menentukan arah dan tujuan kebijakan yang diputuskan. Sehingga hampir seluruh keputusan peraturan daerah atau

kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan masyarakat, bisa langsung di tangani oleh Walikota sendiri tanpa melibatkan Sekretaris Daerah. Terlebih lagi diketahui bahwa Dyah Kemala Shinta merupakan salah satu aparat birokrat yang memiliki hubungan kekerabatan yang baik dan condong terhadap Siti Masitha-Nursoleh semasa Pilkada dilaksanakan.

Dalam fenomena tersebut, hubungan kekerabatan antara Siti Masitha-Nursoleh dengan para aparat birokrat menjadi faktor penentu utama dalam menyusun susunan birokrasi. Fenomena seperti ini sendiri sebenarnya telah lama terjadi di Indonesia, yaitu ketika masa Orde Baru. Hubungan kekerabatan menjadi faktor utama dalam menentukan siapa saja yang akan menduduki posisi jabatan yang tinggi dalam sistem birokrasi nasional. Selain itu, adanya indikasi pengaruh orang lain (aktor diluar pemerintahan formal) dalam melaksanakan rotasi jabatan di Kota Tegal mulai terendus oleh publik. Belum genap setengah perjalanan kepemimpinan Siti Mashita-Nursoleh, muncul banyak konflik dan isu-isu tidak sedap yang mengelilingi kepemimpinan mereka.

Dilantik pada bulan Oktober 2013, pada tahun 2015 tercium kabar tidak sedap mengenai hubungan kerja antara walikota dan wakil walikota. Adanya permasalahan “dapur partai” membuat hubungan mereka sudah tidak harmonis. Ketidak harmonisan ini telah diketahui publik, bahkan Gubernur Jawa Tengah telah memperingatkan keduanya untuk segera menyelesaikan

permasalahan yang terjadi di antara mereka.<sup>5</sup> Sebagai dampak dari ketidakharmonisan hubungan kerja antara walikota dan wakil walikota, menimbulkan perpecahan di kalangan birokrat di lingkungan Pemkot. Para aparat birokrat ini terpecah menjadi dua kubu, kubu yang merasa digantungkan dan kubu yang merasa dirugikan.<sup>6</sup>

Ketidakharmonisan hubungan kerja Siti Masitha-Nursoleh, membuat para aparat birokrat di lingkungan Pemkot mengancam untuk mogok kerja masal. Hal itu disampaikan oleh sejumlah staf Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mengatasnamakan Korps Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia (Korpri) Dewan Pengurus Kota Tegal dalam audiensi bersama sejumlah anggota DPRD Kota Tegal, di ruang paripurna gedung DPRD setempat. Mereka menyampaikan gugatan berupa penolakan terhadap kepemimpinan Siti Mashita sebagai Walikota Tegal. Adapun yang menandatangani pernyataan sikap tersebut sebanyak 299 PNS.<sup>7</sup>

Meskipun setelah pelaporan tersebut, Siti Masitha berupaya untuk memanggil dan meminta keterangan dari sejumlah birokrat dengan jabatan tinggi yang ikut serta dalam pelaporan tersebut dengan menerbitkan surat panggilan, namun upaya tersebut ditolak oleh birokrat terkait. Alasan para birokrat menolak surat panggilan tersebut diantaranya, mereka berpendapat bahwa surat panggilan yang mereka terima bertentangan dengan perundang-

---

<sup>5</sup> Surat Kabar Harian Online Tempo.co tanggal 14 April 2015; *Kisruh Wali Kota Tegal, Gubernur Ganjar: Berkelahi Soal Dapur*.

<sup>6</sup> Surat Kabar Harian Online SINDONEWS.COM tanggal 5 April 2015; *Saya Disandera Perjanjian Utang Serangan Fajar*.

<sup>7</sup> Surat Kabar Harian Online SINDONEWS.COM tanggal 12 April 2015; *Lawan Masitha, PNS Terancam Nonjob*.



undangan terkait dengan waktu penyerahan surat dan format surat. Selain itu, proses pemeriksaan juga dinilai para birokrat tidak sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Undang-undang.

Bermula dari kasus tersebut, berujung pada keluarnya Surat Keputusan Walikota Tegal, yang terbit pada tanggal 20 April 2015, yang isinya tentang penjatuhan hukuman berupa pembebasan dari jabatan kepada beberapa pejabat birokrat Kota Tegal. Alasan Siti Masitha mengeluarkan SK tersebut adalah para birokrat tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin, yakni dengan menyatakan sikap penolakan terhadap kepemimpinan Siti Masitha dan menolak pemeriksaan dalam rangka dimintai keterangan atas dugaan pelanggaran disiplin tersebut.<sup>8</sup> Diantara PNS yang mendapat sanksi pembebasan tugas, yaitu:

---

<sup>8</sup> Levi Wiliantoro. 2016. Skripsi *Analisis Konflik Antara Birokrasi dengan Walikota Tegal Periode 2014-2019*. Ilmu Pemerintahan, Fisip, Undip.

**Tabel 1.1**  
PNS Pemerintah Kota Tegal yang Mendapat Sanksi Pembebasan Tugas

NO	NAMA	JABATAN
1	Drs. Yuswo Waluyo	Staf Ahli Bidang Hukum, Politik, dan Pemerintahan Walikota Tegal
2	Sugeng Suwaryo, S.Sos	Staf Ahli Bidang Kemasyarakatan dan Sumber Daya Manusia
3	Ir. Gito Musriyono	Staf Ahli Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Keuangan Walikota
4	Subagyo, SIP	Asisten Pemerintahan dan Administrasi Sekda
5	Diah Triastuti, SH	Asisten Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial Sekda
6	Praptomo WR, SH	Inspektur Kota Tegal
7	Drs. Joko Sukur Baharudin	Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
8	Dra. Titik Andarwati	Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan, Masyarakat dan KB
9	Drs. Khaerul Huda, M.Si	Kepala Dinas Koperasi, UMKM PERINDAG Kota Tegal
10	Imam Subardianto, SH, MM	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
11	Ilham Prasetyo, S.Sos, M.Si	Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan, Masyarakat dan KB
12	Mohamad Afin, S.IP, M.Si	Sekretaris Inspektorat
13	Agus Arifin, AP	Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
14	Edi Purwanto, A.TD	Sekretaris Dinas PPKAD

*Sumber: Berita Acara Keputusan Tim Pemeriksa (Terlampir)*

Penolakan kepemimpinan Siti Masitha dan ancaman mogok kerja yang dilayangkan oleh aparat birokrat ini, selain didasarkan oleh

ketidakharmonisan hubungan kerja Walikota dan Wakil Wali Kota, juga di karenakan adanya indikasi *informal governance* (Pemerintahan Informal) dalam jalannya birokrasi pemerintahan selama kepemimpinan Siti Mashita. Adanya campur tangan dan intervensi dalam kepemimpinan Siti Mashita dari pihak yang secara legal formal tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berasal dari Amir Mirza. Amir Mirza merupakan Ketua tim sukses pemenangan pilkada Siti Masiths-Nursoleh dalam Pilkada Kota Tegal tahun 2013. Dalam lingkungan kerja sehari-hari, aparat birokrat baik para pejabat maupun staf di lingkungan Pemkot sering mendapat tekanan baik yang dilakukan oleh Siti Masitha maupun oleh Amir Mirza yang sering bertindak seolah-olah sebagai wali kota dan bahkan tindakannya melebihi batas kewenangan walikota.

Masa transisi demokrasi merupakan tempat paling nyaman ketika seseorang menjabat, legitimasi masyarakat digunakan untuk mempermudah ruang gerak dominasi politik oleh golongan yang memiliki kepentingan. Kemenangan pasangan Siti Masitha-Nursoleh, tidak lepas dari perjuangan para tim suksesnya dalam masa pilkada. Amir Mirza sebagai pemegang kunci dalam pemenangan Siti Masitha-Nursoleh sebagai Walikota dan Wakil Walikota Tegal periode 2013-2018 rupanya masih memiliki peran yang cukup penting dalam pemerintahan formal di Kota Tegal. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa praktik *informal governance* terjadi bersamaan

dengan lemahnya peran dari institusi formal pemerintah Kota Tegal, atau apa yang disebut oleh (Reno; 1995) sebagai *shadow state*.<sup>9</sup>

Walikota dan Wakil Walikota Tegal, pada khususnya menghadapi kesulitan untuk memfungsikan secara maksimal institusi formal pemerintah kota yang ada, hal ini dikarenakan Amir Mirza sebagai figur yang memiliki kekuatan lebih telah berperan besar dalam kemenangan Siti Masitha-Nursoleh pada saat pemilukada dilaksanakan tahun 2013. Dengan kata lain, bahwa dominasi Amir Mirza dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah daerah di Kota Tegal merupakan bagian dari timbal balik atau pengembalian atas apa yang ia lakukan pada saat pemilihan walikota.

Dengan penjelasan fenomena diatas, penulis mencoba berfokus pada menganalisis keberadaan praktik *shadows state* didalam Birokrasi Pemerintahan di Kota Tegal pada masa Kepemimpinan Siti Mashita-Nursoleh.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Dalam penelitian ini, peneliti mengangkat rumusan masalah Bagaimana praktik *shadow state* terjadi dalam pemerintahan Kota Tegal pada masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh?

---

<sup>9</sup> Schulte, Henk dkk. 2009. *Politik Lokal Indonesia; Shadows State... Bisnis dan Politik di Provinsi Banten* oleh Syarif Hidayat. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hal: 303

### **1.3.Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui praktik *shadow state* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal pada masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh.
2. Untuk mendeskripsikan praktik *shadow state* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal pada masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh.
3. Untuk menjelaskan praktik *shadow state* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal pada masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh.

### **1.4.Manfaat Penelitian**

#### 1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi bidang ilmu yang terkait serta menambah referensi kepustakaan politik di bidang Pemerintahan Daerah dan Birokrasi Pemerintahan.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

1. Sebagai syarat untuk meyelesaikan Studi Srata Satu (S1) Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Semarang.
2. Sebagai kajian politik yaitu untuk mengetahui praktik *shadow state* yang ditimbulkan dari adanya Pilkada terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia khususnya di Kota Tegal.

## 1.5.Kerangka Teori

### 1.5.1. *Shadow State*

Secara konseptual, urgensi diterapkannya sistem pilkada langsung sangat erat kaitannya dengan upaya mewujudkan tujuan hakiki dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu terciptanya pemerintah daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kendati pada tataran teoritis, hingga saat ini keterkaitan secara langsung antara kebijakan desentralisasi dengan upaya mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal masih terus diperdebatkan (Oyudi, 2000). Melalui kebijakan yang bersifat desentralisasi, maka akan mengurangi sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat. Selain itu, pilkada langsung juga dapat menciptakan pemerintah daerah yang akuntabel dan responsif terhadap tuntutan masyarakat, meskipun dalam realitanya tidak selamanya kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel dan responsif bila dibandingkan dengan kepala daerah yang ditunjuk secara langsung (oleh DPR) (Arghiros, 2001).<sup>10</sup>

Praktik Pilkada dilaksanakan di Indonesia dalam kondisi transisi demokrasi. Salah satu karakteristik dasar dari transisi demokrasi tersebut adalah masih minimnya perilaku demokrasi, baik pada tataran penyelenggara negara maupun di kalangan masyarakat itu sendiri. Akibatnya, proses politik (yang dalam hal ini terjadi selama proses penyelenggaraan Pilkada) akan sarat, dipengaruhi oleh interaksi, kompetisi

---

<sup>10</sup> Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

dan kompromi-kompromi kepentingan antara elit (kandidat) penguasa dan elit masyarakat. Interaksi dan kompromi politik yang dilakukan oleh kandidat kepala daerah dengan elit masyarakat pada saat pilkada berlangsung akan membawa konsekuensi logis terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah pada pasca pilkada. Secara teoritis, diantara bahaya yang umumnya terjadi adalah tumbuh dan berkembangnya apa yang William Reno (1995) dan Barbara Haris White (1999) sebut dengan praktik *Shadow State*.<sup>11</sup>

Konsep *Shadow State* mulai berkembang sejak tahun 1990-an. Konsep ini mulai diperkenalkan oleh William Reno pada tahun 1995 setelah menulis tentang praktik *shadow state* berdasarkan hasil studinya di Sierra Leone, Afrika. Sementara di kawasan Asia, Barbara Harriss White pada tahun 1999 menulis tentang korelasi antara “*informal economy*” dan praktik “*Shadow State*” dengan merujuk pada temuan studinya di India.<sup>12</sup>

Untuk konteks Indonesia, memang diakui bahwa analisa kritis tentang praktik *shadow state* belum banyak dilakukan. Salah satu pengamat, Henk Schulte Nordholt, pada tahun 2003, menyebutkan kemungkinan terdapat praktik *shadow state* dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada periode pasca pemerintahan Soeharto.<sup>13</sup>

Awal berkembangnya konsep *Shadow State* memang hanya menyajikan mengenai fenomena di tingkat nasional. Meskipun demikian,

---

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> *Ibid.*,

kendati masih “prematur”, Syarif Hidayat pada tahun 2002, telah mencoba melakukan investigasi tentang karakteristik dari Bisnis dan Politik di tingkat Pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil penelitiannya, yang dilakukan di Jawa Barat (Bandung Utara), menyebutkan: “pada tingkat realitas, kebijakan otonomi daerah telah membuka peluang bagi perjuangan kepentingan individu elit penyelenggara pemerintahan daerah. Temuan ini, mengindikasikan sedikitnya ada tiga bentuk kepentingan individu elit pemerintah daerah, yaitu: kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk pengembangan karir (*career advancement*), dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*).<sup>14</sup>

Definisi mengenai konsep *Shadow State* sendiri, telah dijelaskan oleh William Reno (1995)<sup>15</sup> bahwa *Shadow State* (Negara Bayangan) atau lebih kongkrit dengan Pemerintah Bayangan biasaya akan hadir, tumbuh dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama terjadinya pelapukan fungsi tersebut, antara lain, karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi dan politik dominan yang berada di luar struktur pemerintah. Konsekuensi logis dari kondisi seperti ini, maka pada tingkat realitas, penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh

---

<sup>14</sup> *Ibid.*,

<sup>15</sup> *Ibid.*,



otoritas informal di luar struktur pemerintah, daripada otoritas formal di dalam struktur pemerintahan itu sendiri.

Lebih jelasnya, *Shadow State* adalah pemerintahan tersembunyi yang tidak kasat mata yang mengendalikan laju pemerintahan. Sejatinya, *shadow state* ini memiliki sifat dan bertujuan bertolak belakang dari pemerintah yang kita pahami, yakni pemerintah yang benar-benar kita pilih untuk mengabdikan kepada rakyat (Pemerintahan Resmi).<sup>16</sup>

Barbara Harris-White (2003: 89) menjelaskan yang intinya bahwa adanya praktik *shadow state* selalu berbarengan dengan hegemoni *black economy*. Barbara Harris-White menjelaskannya sebagai berikut; [Negara Bayangan] adalah bagian itu dari perekonomian informal dan ‘riil’ yang tidak dapat berjalan tanpa sebuah negara dengan bentuk tertentu. Walaupun secara analitis ia dapat dipisahkan dari pengertian negara sebagai sebuah kumpulan lembaga penguasa politik dan eksekutif yang berpusat pada pemerintah, ‘Negara bayangan’ justru merupakan bagian dari negara yang benar-benar ada [...] Dengan demikian negara yang sesungguhnya, termasuk bayangannya, lebih besar dari negara formal, dan berkepentingan dalam mengekalkan sebuah negara formal yang sakit dan keropos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Dikutip dalam <http://www.ardiyansyah.com/2015/03/menyelidiki-pemerintahan-bayangan.html> diakses pada 29 April 2016 pukul 23.39 WIB

<sup>17</sup> Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken dibantu oleh Ireen Karang – Hoogenboom. Pengantar : Anies Baswedan. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal: 35

Meskipun sulit untuk menelisik seperti apa bentuk *Shadow Government*<sup>18</sup> secara umum, sejatinya pemerintah tersembunyi ini memiliki sifat dan tujuan yang bertolak belakang dari pemerintah yang kita pahami dalam konteks akademis, yakni pemerintah yang benar-benar kita pilih untuk mengabdikan kepada rakyat (Pemerintah Resmi).<sup>19</sup>

Perlu dipahami bahwa orang-orang dalam *shadow government* tidak perlu dipilih melalui pemilu. Pemerintah bayangan dan para elitnya diciptakan, dipilih, ditentukan dan diinginkan langsung oleh para penguasa yang selanjutnya ditempatkan untuk menduduki posisi penting dan berpengaruh dalam pos-pos pemerintahan resmi. Penguasa menempatkan agen-agensya diposisi penting dalam urusan pemerintahan agar lebih fleksibel dalam menjalankan agenda dan melakukan penetrasi dari dalam pemerintahan publik sendiri.<sup>20</sup>

Ada banyak kelompok elit yang menjadi aktor dalam proses perebutan kekuasaan di daerah. Dalam sistem politik yang desentralistik, Menurut Vedi R. Hadiz (2005;169), persaingan kekuasaan di daerah berada dalam sebuah sistem, dimana parlemen dan partai-partai politik menjadi wadah persaingan sosial dan politik, dan politik uang semakin tersebar luas. Didalam sistem yang demikian, elit-elit lokal yang terdiri dari tokoh-tokoh daerah, para birokrat politik dan para pengusaha – yang

---

<sup>18</sup> Dalam Buku karangan Jagad A. Purbawati yang berjudul *Pemerintah Bayangan & Big Brother, Shadow State* disebut juga dengan *Shadow Government*.

<sup>19</sup> Purbawati, A. Jagad. 2014. *Pemerintah Bayangan & Big Brother*. Jakarta: Al-Kautsar. Hal: 2

<sup>20</sup> *Ibid.*, Hal: 14

telah matang di bawah patronase sistem Orde Baru – mungkin saja masih muncul dalam sebagai sesuatu kekuasaan.<sup>21</sup>

Diantara elit tersebut adalah elit birokrasi (pemerintah), elit partai politik, elit ekonomi, elit agama dan elit masyarakat lainnya. Masing-masing elit menjadi *play-maker* dalam memperebutkan kekuasaan di daerah. Perebutan kekuasaan di tingkat daerah terjadi melalui pemilihan umum daerah secara langsung, yang berimplikasi pada status kewenangan pemerintahan daerah. Sebagai hasil dari pemilihan langsung, pemerintah daerah dapat memperkuat legitimasi kebijakan dan keputusan pemerintah daerah sehingga tidak bisa sewenang-wenang dibatalkan pemerintahan pusat (Samiana 2006:19).<sup>22</sup>

Adanya fenomena *shadow state* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga memunculkan fenomena menguatnya jabatan-jabatan politis dalam birokrasi. Fenomena tim sukses yang masuk menjadi penasehat bupati atau gubernur sering mempengaruhi bekerjanya birokrasi. Pada satu sisi, para pejabat politik yang direkrut kepala daerah baru tidak memiliki posisi resmi, tetapi seringkali mereka menempatkan diri sebagai orang yang sangat berkuasa. Tidak jarang mereka memiliki akses jauh lebih besar kepada kepala daerah dan ikut menentukan keputusan-keputusan strategis yang seharusnya menjadi kewenangan pejabat birokrasi. Sementara, pejabat birokrasi yang posisinya sangat jelas

---

<sup>21</sup> Halim, Abd. 2014. *Politik Lokal, Pola, Aktor & Alur Dramatikalnya*. Yogyakarta: Lembaga Pengkajian Pembangunan Bangsa. Hal: 33

<sup>22</sup> Ibid., Hal: 33-34

dan mereka sudah berkarir lama dalam birokrasi justru tidak memiliki otoritas yang kuat berhadapan dengan pejabat politiknya.<sup>23</sup>

Munculnya fenomena *Shadow State* di tingkat pemerintah daerah, tidak lain dikarenakan adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa periode kepemimpinan pasca Soeharto.<sup>24</sup> Ditetapkannya kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang dilegalkan dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004, daerah menjadi wahana baru untuk menjalankan serangkaian kegiatan politik di kancah lokal. Dengan demikian, munculah kewenangan-kewenangan yang dapat diselenggarakan dengan bebas oleh daerah. Diantara kewenangan yang dimiliki oleh daerah adalah memilih kepala daerah melalui proses Pilkada.

Proses pilkada di Indonesia meliputi beberapa tahapan, yang dimulai dari pencalonan dan seleksi Kepala Daerah, dilanjutkan dengan tahap kampanye Pilkada, dan diakhiri pada hari ‘H’ pemungutan suara. Dalam proses Pilkada setiap kandidat memerlukan biaya (modal ekonomi) yang sangat tinggi, dan juga memerlukan dukungan politik yang disebut modal politik. Dua modal inilah yang menentukan kemenangan calon Kepala Daerah yang turut serta dalam bursa Pilkada. Modal ekonomi yang dibutuhkan oleh calon Kepala Daerah tidak selalu berasal dari kantongnya sendiri, bantuan modal ini juga berasal dari para donatur politik, misalnya pengusaha. Sedangkan modal politik bersumber dari beberapa pihak, baik

---

<sup>23</sup> Agustino, Leo. 2009. *Politik Perubahan, Antara Reformasi Politik di Indonesia dan Politik Baru di Malaysia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal: 52-53

<sup>24</sup> Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken dibantu oleh Ireen Karang – Hoogenboom. Pengantar : Anies Baswedan. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal: 35

dari kemampuan individu masyarakat (pemilih), dari partai politik, dari fraksi di DPRD ataupun dari tokoh masyarakat.

Selain hutang modal politik yang dilakukan oleh kandidat dalam pilkada, hutang ekonomi yang dilakukan oleh kandidat pada pilkada juga memiliki bahaya tersendiri, yaitu munculnya praktik *informal economy*. Karena sesungguhnya antara *shadow state* dan *informal economy* merupakan “saudara kembar” yang selalu bergandengan antara satu dengan lainnya. Secara umum, Barbara Harris White (1999) mendefinisikan praktik *informal economy* sebagai bentuk transaksi ekonomi diluar institusi formal. Modus operandi dari praktik *informal economy* ini cukup beragam diantaranya, adalah; manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha; transaksi dibawah tangan antara penguasa dan pengusaha dalam tender-tender proyek pemerintah; dan pemaksaan swastanisasi aset-aset negara.<sup>25</sup>

Pada umumnya, adanya *shadow state* dan *informal economy* bersumber dari adanya hutang politik antara aktor politik di pemerintahan formal dengan aktor politik di luar pemerintahan formal. Hutang politik ini merupakan konsekuensi adanya bantuan modal politik pada masa Pilkada. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, modal politik yang digunakan sebagai kekuatan dalam bursa pilkada yang selanjutnya akan menjadi hutang politik antara kepala daerah terpilih dengan pihak-pihak yang turut andil dalam pemberian modal politik pada masa kampanye pilkada.

---

<sup>25</sup> Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Dalam ranah pilkada, hutang politik bersumber dari 3 unsur, yaitu: (1) Tim Sukses; (2) Partai Politik; dan (3) Penyumbang Dana. Bagi tim sukses, partai politik dan penyumbang dana, jika kandidat yang mereka usungkan memenangkan bursa pilkada di daerah masing-masing merupakan salah satu jalan untuk mencari keuntungan.

Keuntungan yang dapat diterima oleh tim sukses, misalnya berupa premanisme proyek. Secara konseptual, berdasarkan Kepres No. 18/2000, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah dapat dilakukan melalui Pelelangan atau Pemilihan secara langsung. Meskipun *formal government* mengikuti ketentuan yang tertuang dalam Kepres No. 18/2000 tersebut, namun dalam sebagian besar tender lelang yang dilakukan hanya bersifat formalitas dalam rangka memenuhi prosedur administratif. Pada hakekatnya sebagian besar pemenang tender telah ditentukan sebelumnya. Pada konteks inilah para tim sukses memerankan peran penting dalam mempengaruhi para petinggi pemerintah formal.<sup>26</sup>

Bagi partai politik, sebagai partai yang mengusung kandidat dalam bursa Pilkada dan sebagai tempat bernaung kandidat tersebut, maka mau tidak mau kandidat tersebut akan memiliki hutang politik terhadap partai. Kepala daerah dari suatu partai, dalam merumuskan kebijakan akan cenderung menunggu komando dan arahan dari partai. Sehingga kebijakan

---

<sup>26</sup> Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken dibantu oleh Ireen Karang – Hoogenboom. Pengantar : Anies Baswedan. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hal: 293

yang dihasilkan nantinya akan cenderung menguntungkan elit politik dalam partai dan cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat.

Bagi para penyumbang dana, praktik *informal economy* ini merupakan bagian dari kompensasi atas perannya sebagai donatur bagi si kandidat pilkada untuk mendapatkan kursi kekuasaan. Modus operandi dari praktik *informal economy* ini cukup beragam. Diantaranya, menurut Barbara Harriss, adalah; manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha; transaksi “bawah tangan” antara penguasa dan pengusaha dalam tender proyek-proyek pemerintah; dan pemaksaan swastanisasi aset-aset negara.<sup>27</sup>

Disamping karena adanya proses demokratisasi, yang berarti adanya keterbukaan di dalam proses rekrutmen para elit politik, masuknya politisi yang berlatar belakang pengusaha tidak lepas dari semakin besarnya biaya di dalam berdemokrasi. Di dalam membangun relasi dengan para pemilih, dibutuhkan biaya yang sangat besar. Partai politik dan para politisi dituntut untuk menyediakan biaya yang cukup besar untuk kebutuhan membangun jejaring melalui media (iklan) misalnya. Tetapi, yang tidak kalah besarnya adalah biaya yang berkaitan dengan transaksi untuk memperoleh dukungan.<sup>28</sup>

Selain itu, munculnya *shadow state* juga dikarenakan lemahnya calon kepala daerah yang berasal dari partai. Hal ini berhubungan dengan

---

<sup>27</sup> Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

<sup>28</sup> Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. Hal 276-277

lemahnya salah satu fungsi partai politik, yaitu rekrutmen politik. Partai politik tidak merekrut kadernya dan mempersiapkan kadernya secara matang untuk berkompetisi dalam bursa pemilihan kepala daerah. Sehingga menimbulkan ketidakpercayaan diri baik pada calon kepala daerah maupun partainya dalam bursa pilkada. Untuk mengatasi ketidakpercayaan diri ini, partai banyak mencari dukungan pada pihak-pihak yang dirasa memiliki kekuatan atau pengaruh di masyarakat. Jika dalam pilkada calon kepala daerah tersebut berhasil memenangkan pilkada, maka timbulah hutang politik. Dan hutang politik inilah yang nantinya akan menimbulkan praktik *shadow state*. Aktor-aktor yang membantu dan berperan penting dalam kemenangan pada pilkada, satu persatu akan meminta balas jasa. Balas jasa yang diminta umumnya berupa kebijakan-kebijakan yang pro terhadap kepentingan sendiri.

Konsekuensi logis dari adanya praktik *shadow state* ini adalah penyelenggaraan pemerintah akan lebih banyak dikendalikan oleh otoritas informal di luar struktur pemerintah, daripada otoritas formal di dalam struktur pemerintahan itu sendiri. Produk hukum atau kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah formal juga cenderung tidak berorientasi pada kebutuhan rakyat, tetapi berorientasi pada kepentingan para elit politik sebagai aktor dari *shadow state*. Hal ini justru bertentangan dengan tujuan dari adanya pilkada langsung oleh rakyat, yaitu untuk menciptakan pemerintah yang akuntabel dan responsif terhadap tuntutan dan kepentingan rakyat.



## 1.5.2. Birokrasi Patron-Klien

### 1.5.2.1.Rekrutmen Birokrasi

Tujuan yang telah ditetapkan pada suatu lembaga saat dijalankan apabila jabatan-jabatan di dalam lembaga tersebut diisi oleh orang-orang yang memiliki keahlian sesuai dengan jabatan. Tidak semua orang dapat diangkat untuk menempati atau melaksanakan peranan dalam suatu jabatan. Untuk dapat menempati suatu jabatan harus melalui mekanisme yang disebut dengan seleksi atau perekrutan.

Miftah Thoha mengemukakan tiga sistem yang dapat digunakan dalam proses seleksi/rekrutmen untuk dapat menempati suatu jabatan, yaitu:

#### 1. *Merit System* (Sistem Merit)

Sistem ini didasarkan atas jasa kecakapan seseorang dalam usaha mengangkat atau menduduki jabatan tertentu. Sistem ini lebih bersifat obyektif, karena atas dasar pertimbangan kecakapan yang dinilai secara obyektif dari pegawai yang bersangkutan. Pada umumnya, ukuran yang digunakan pada penilaian obyektif tersebut adalah ijazah pendidikan.

#### 2. *Career System*(Sistem Karir)

Istilah karir sudah lama dikenal dan dipergunakan secara luas untuk menunjukkan pengertian suatu kemajuan seorang pegawai yang dicapai lewat usaha kerja selama bertahun-tahun dalam kehidupannya. Istilah ini juga mengandung pengertian tingkat kemajuan yang dicapai

seseorang. Istilah karir yang amat erat hubungannya dengan kepegawaian ialah istilah karir yang diartikan adanya tingkat kemajuan yang dicapai seorang pegawai selama bekerja mengabdikan diri sebagai pegawai. Dengan demikian, sistem karir ialah suatu sistem yang menjamin setiap pegawai mencapai kemajuan yang maksimal dengan kemampuan dan keahliannya selama mereka bekerja sebagai pegawai. *Career System* akan menjadi sistem yang sangat baik dalam administrasi kepegawaian jika dipadukan dengan *merit system* karena pada dasarnya *career system* tidak dapat dipisahkan dari *merit system*.

### 3. *Patronage System* (Sistem Patronit)

Di Indonesia, sistem ini dikenal sebagai sistem kawan, karena dasar pemikiran dalam rangka melakukan kegiatan administrasi kepegawaian berdasarkan hubungan kawan. Dalam sistem ini, seorang pegawai menduduki suatu jabatan dengan pertimbangan karena yang bersangkutan masih kawan dekat, sanak famili, maupun asal daerah yang sama. Selain itu, ada juga yang didasarkan atas perjuangan politik, karena berasal dari satu aliran politik, ideologi, dan keyakinan sehingga kurang memperhatikan keahlian dan keterampilan seorang pegawai. Dengan demikian pegawai yang mulanya tidak mempunyai keahlian dan ketrampilan bisa menduduki jabatan dan tugas tertentu dalam birokrasi pemerintahan.

#### 1.5.2.2. Budaya Patron-Klien

Kata “Patron” berasal dari bahasa latin *patronus* yang berarti bangsawan, “Klien” berasal dari kata *client* yang berarti pengikut. Hubungan Patron-Klien dalam birokrasi pemerintahan bermakna bahwa terdapat hubungan tidak setara antara penguasa dengan pegawai pemerintahan (birokrat), berdasarkan pertukaran sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing pihak.

Hubungan Patron–Klien juga memiliki makna hubungan antara dua pihak yang mempunyai perbedaan kedudukan, kekuasaan, ataupun tingkat sosial ekonominya saling memberi antara satu dengan lainnya meskipun dengan ketidakseimbangan yang ada.<sup>29</sup>

Lebih lanjut lagi, menurut Scott (1972 : 92), dalam Kausar (2009:17), menjelaskan ciri ikatan Patron-Klien sebagai berikut:

- 1) Terdapatnya ketidaksamaan dalam pertukaran (*inequality of exchange*) yang menggambarkan perbedaan dalam kekuasaan, kekayaan dan kedudukan. Klien adalah seseorang yang masuk dalam hubungan pertukaran tidak seimbang, ia tidak mampu membalas sepenuhnya pemberian patron, hutang kewajiban mengikatnya dan bergantung kepada patron;
- 2) Adanya sifat tatap muka (*face to face character*). Walaupun hubungan ini bersifat instrumental dengan kedua pihak

---

<sup>29</sup> Kausar. 2009. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT. Alumni. Hal: 28

memperhitungkan untung rugi, unsur rasa tetap berpengaruh karena adanya kedekatan hubungan;

- 3) Ikatan ini bersifat luwes dan meluas (*diffuse flexibility*). Sifat meluas terlihat tidak hanya pada hubungan kerja saja, melainkan juga pada hubungan pertetanggan, kedekatan secara turun temurun atau persahabatan di masa lalu. Selain itu, juga terlihat pada jenis pertukaran yang tidak melulu uang atau barang, tetapi juga bantuan tenaga dan dukungan kekuatan.

Selanjutnya, Legg (1983 : 29), dalam Kausar (2009 : 18), juga mengemukakan ada 3 (tiga) syarat terbentuknya ikatan Patron Klien yaitu:

- 1) Para sekutu (*patners*) menguasai sumber-sumber yang tidak dapat diperbandingkan (*noncomparable resources*);
- 2) Hubungan tersebut “mempribadi” (*personalized*);
- 3) Keputusan untuk mengadakan pertukaran didasarkan pada pengertian saling menguntungkan dan timbal balik (*mutual benefit and reciprocity*).

#### 1.5.2.3. Patron-Klien dalam Birokrasi Pemerintahan

Pada dasarnya, pemerintah dibentuk bertujuan untuk menjaga ketertiban dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan tugas utama dari birokrasi pemerintahan adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Selama masyarakat belum mampu menyelenggarakan kebutuhannya secara mandiri, pemerintah memiliki kewajiban untuk

menyelenggarakan pelayanan tersebut sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan.

Kenyataan yang dihadapi saat ini oleh masyarakat, bahwa pemerintah belum optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrat sebagai ujung tombak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat banyak yang tidak memahami filosofi, strategi dan teknik pemberian pelayanan kepada masyarakat. Salah satu penyebabnya adalah karena pemerintah bersifat monopoli dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga tidak ada kompetisi, hal ini menyebabkan kurangnya perhatian terhadap kompetensi aparat birokrat yang memberikan pelayanan.

Dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintahan, terutama dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat, sangat diperlukan adanya suatu sistem birokrasi pemerintahan yang rasional yang dapat melayani kebutuhan rakyat dengan maksimal dan terhindar dari hal-hal yang bersifat subjektif dan tidak rasional akibat adanya hubungan yang bersifat emosional serta memihak di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Fenomena hubungan Patron-Klien muncul diawali dengan adanya hubungan *patronage*. Hubungan *Patronage* merupakan hubungan yang penuh emosional pribadi antara orang yang mengabdikan dan memperabdikan. Pola hubungan dalam konteks ini bersifat individual; antara dua individu; yaitu si patron dan si klien, terjadi interaksi yang bersifat timbal balik

dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki setiap pihak. Si patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang dan tidak jarang pula sumber daya yang berupa materiil (harta kekayaan, tanah garapan dan uang). Sementara itu, klien memiliki sumberdaya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas.

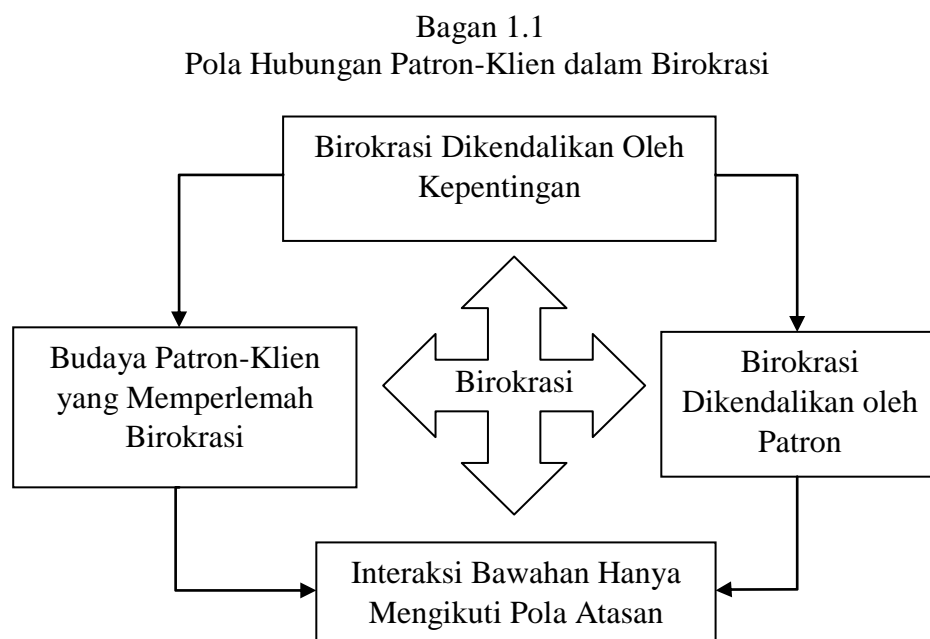
Birokrasi sebagaimana organisasi lainnya tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan. Situasi seperti ini juga bekerja pada birokrasi pemerintahan di daerah yang multi partai. Bekerjanya banyak partai yang anggotanya terdiri dari berbagai kalangan dan kelompok kepentingan yang berbeda, telah mempengaruhi kinerja birokrasi di daerah. Penghambaan, hubungan mengabdikan dan memperabdikan juga telah bekerja dengan didasari oleh berbagai faktor keterikatan seperti atasan dan bawahan, kesamaan loyalitas terhadap partai yang sama maupun atas dasar hal lain seperti kesamaan etnis dan keturunan sehingga telah memperkuat hubungan Patron-Klien di lingkungan pemerintahan daerah.

Jika hubungan Patron-Klien ini tumbuh dan berkembang dalam tatanan birokrasi pemerintahan daerah, baik itu di kalangan eksekutif maupun legislatif ataupun antara anggota eksekutif dan anggota legislatif maka dipastikan akan mempengaruhi sistem birokrasi pemerintahan yang ada.

Sebagai akibat dari munculnya budaya Patron-Klien, telah membuat budaya organisasi (birokrasi) yang tidak rasional, bahkan

penilaian kinerja atasan terhadap bawahan menjadi tidak objektif. Dampaknya adalah bahwa sebagian besar bawahan akan selalu mengikuti gaya dan pola atasannya sebagai upaya untuk mendekati diri pada atasan. Birokrasi pemerintah daerah menjadi organisasi yang dikendalikan oleh patron, dan klien-klien itu melakukan upaya imitasi perilaku yang menjadikan gejala mengabdi dan memperabdi semakin lekat dan mempengaruhi kinerja birokrasi yang seharusnya.<sup>30</sup>

Birokrasi yang seharusnya merupakan suatu sistem administrasi yang dilaksanakan secara berkelanjutan menurut aturan-aturan tertentu menjadi birokrasi yang dipenuhi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. Pola inilah yang kemudian membentuk pola hubungan sebagai berikut.<sup>31</sup>



<sup>30</sup> Kausar. 2009. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT. Alumni. Hal: 144

<sup>31</sup> *Ibid.*, Hal: 145

Pada gambar diatas, menjelaskan bahwa gejala ini menguatkan dan menjadikan interaksi antara atasan dan bawahan terjadi secara resiprokal atau timbal balik. Hanya dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*), yaitu kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang dan tidak jarang pula sumber daya materiil yang dimiliki patron. Klien memberikan sumber daya berupa tenaga, ketaatan, dukungan dan loyalitasnya untuk patron. Hal ini semakin memperkuat budaya Patron-Klien di birokrasi pemerintah daerah menjadi birokrasi yang tidak rasional, yaitu tumbuh dan berkembangnya birokrasi yang bersifat subjektif dan emosional serta memihak di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, gejala-gejala sosial yang muncul dari adanya hubungan Patron-Klien di birokrasi Pemerintah daerah telah mengakibatkan promosi dan mutasi jabatan menjadi tidak objektif karena tidak melihat kemampuan dan keahlian birokrat. Selain itu, akan mengakibatkan kurangnya perhatian terhadap pengembangan kapasitas staf (*staff development*) untuk mencetak staf yang ahli di bidangnya. Lebih parah lagi, apabila muncul perasaan *mentang-mentang* pada diri klien. Klien berpikir bahwa karena yang mengangkat adalah kerabatnya sendiri atau orang yang memiliki ikatan emosional dengannya sehingga atasan pun tidak berani menegur apabila yang bersangkutan tidak disiplin.

Fenomena ini akan terus terjadi seiring dengan tersebarnya anggota partai politik ataupun simpatisan partai politik tertentu pada



tingkatan pemerintah daerah (eksekutif) maupun DPRD (Legislatif), yang dalam proses interaksinya saling terkait dengan berbagai hubungan yang terjadi dalam rangka kepentingan kelompok maupun partai dengan hubungan orang-orang yang mengabdikan dan memperabdikan itu berada.

Adanya budaya patron-klien dalam tubuh birokrasi juga mengakibatkan netralitas birokrasi terhadap partai politik, terutama partai penguasa, diragukan. Paling tidak, terdapat 3 hal yang rawan ketika birokrasi terlibat dalam politik.<sup>32</sup> Pertama, munculnya intervensi politik di dalam penempatan jabatan-jabatan di dalam birokrasi. Dalam pandangan para penganut paham bahwa birokrasi itu harus netral, penempatan atau promosi dalam jabatan-jabatan harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan prestasi (*merit system*), lepas dari hubungan-hubungan pribadi (*impersonal*). Masuknya intervensi politik bisa merusak proses rekrutmen karena penempatan atau promosi di dalam jabatan-jabatan itu bisa jadi lebih didasari oleh relasi politik antara pejabat-pejabat politik yang menempatkannya dengan para birokrat itu.

Kedua, ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Sebagai lembaga publik, birokrasi memiliki berbagai fasilitas, termasuk sumber-sumber keuangan sebagai sarana untuk memberikan layanan publik. Manakala birokrat terlibat di

---

<sup>32</sup> Marijan, Kacung. 2010. Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. Hal. 219-220

dalam politik, terdapat kekhawatiran adanya penyalahgunaan terhadap otoritas yang dimilikinya itu.

Ketiga, keterlibatan birokrasi di dalam politik juga dikhawatirkan membuat terjadinya pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat itu. Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa birokrasi itu memiliki otoritas dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi, bisa mereduksi posisi birokrasi sebagai lembaga publik menjadi lembaga yang lebih menguntungkan sebagian kelompok masyarakat saja.

Netralitas birokrasi sering menjadi permasalahan manakala kepentingan politik yang diwakili oleh partai politik mulai mempengaruhi birokrasi sebagai institusi yang bertugas untuk menjalankan amanat rakyat secara teknis. Birokrasi memang menjadi sangat strategis dalam kancah perpolitikan karena birokrasi dianggap mampu menjembatani kepentingan partai politik dengan konstituennya. Keberhasilan birokrasi dapat dianggap sebagai keberhasilan partai politik penguasa.<sup>33</sup>

Birokrasi yang memiliki kinerja baik, ditunjukkan dengan kinerja birokrasi yang responsif, efisien dan non-partisan. Selama ini, birokrasi telah menjadi lat dari kepentingan politik tertentu untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan politik secara berlebihan. Artinya, birokrasi di

---

<sup>33</sup> Indiahono, Dwiyanto. 2009. Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gaya Media. Hal 230

kendalikan untuk melayani kepentingan golongan dan partai politik yang berkuasa.<sup>34</sup>

## 1.6. Operasionalisasi Konsep

### 1. *Shadow State*

*Shadow State* atau Pemerintahan Bayangan adalah pemerintahan yang tersembunyi yang tidak kasat mata atau dalam kata lain pemerintahan yang tidak memiliki legalitas untuk mengendalikan laju roda pemerintahan formal. Konsekuensi praktik *shadow state* ini adalah penyelenggaraan pemerintah formal akan lebih banyak dikendalikan oleh pihak di luar struktur pemerintahan formal.

Dalam praktik *shadow state*, keikutsertaan pihak diluar pemerintahan formal dalam penyelenggaraan pemerintahan telah membuka peluang bagi perjuangan kepentingannya. Bentuk kepentingannya yaitu: kepentingan ekonomi dan kepentingan untuk sponsor politik.

### 2. Birokrasi Patron-Klien

Hubungan patron-klien merupakan hubungan yang bersifat individual dan penuh emosional antara orang yang mengabdikan dan memperabdikan. Konteksnya, bersifat individual. Munculnya patron-klien dalam kehidupan birokrasi pemerintahan telah membuat budaya organisasi birokrasi menjadi tidak rasional dan tidak objektif. Cara kerja birokrat hanya berfokus bagaimana membangun hubungan baik dengan atasan untuk mendapatkan keuntungan pribadi.

---

<sup>34</sup> Ibid., hal 238

Dalam keseluruhan konsep tersebut, peneliti menjabarkan ke dalam beberapa fenomena, yaitu:

1. Pemilihan Walikota Tegal Tahun 2013.
  - a. Tim Sukses Siti Masitha-Nursoleh.
  - b. Hasil pemilihan Walikota Tegal tahun 2013.
2. Identifikasi figur/pihak yang terlibat dan peranannya dalam fenomena *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal.
  - a. Siapa aktor tersebut.
  - b. Peran figur yang terlibat dalam praktik *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal.
3. Praktik *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal.
  - a. Indikasi praktik *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal
  - b. Bentuk praktik *shadow state* yang terjadi dalam Pemerintahan Kota Tegal
  - c. Dampak praktik *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Tipe Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif sendiri memiliki definisi yang beragam, namun penelitian kualitatif ini dapat dipahami sebagai pendekatan penelitian yang dimulai dengan asumsi, lensa penafsiran/teoritis, dan studi tentang

permasalahan riset yang meneliti bagaimana individu atau kelompok memaknai permasalahan sosial atau kemanusiaan.<sup>35</sup>

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.<sup>36</sup> Penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan dan perilaku individu atau sekelompok orang.<sup>37</sup>

#### 1.7.2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, perlu dikemukakan tempat dimana gejala-gejala tersebut akan diteliti. Maka sesuai dengan judul penelitian Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal, penelitian ini akan dilakukan di lingkungan Pemerintahan Kota Tegal, Jawa Tengah.

#### 1.7.3. Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini, subjek penelitian yang akan penulis teliti adalah beberapa Instansi dalam Pemerintahan Kota Tegal, aparat birokrat yang mendapat sanksi pembebasan tugas di masa kepemimpinan Siti

---

<sup>35</sup> Creswell, John. 2013. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal: 87-88

<sup>36</sup> Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hal: 6

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal: 5

Masitha-Nursoleh, Anggota DPRD Kota Tegal, Tokoh masyarakat Kota Tegal serta pihak-pihak lain yang terkait dalam penelitian ini.

#### 1.7.4. Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan oleh peneliti berupa:<sup>38</sup>

1. Kata-kata dan Tindakan

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman *video/audio tapes*, pengambilan foto, atau film.

2. Data Tertulis

Data tertulis ini berupa buku, majalah ilmiah, disertasi atau tesis. Data tertulis ini biasanya tersimpan di perpustakaan. Buku, disertasi dan karya ilmiah lainnya, dan majalah ilmiah sangat berharga bagi peneliti guna mendalami keadaan perseorangan atau masyarakat di tempat penelitian dilakukan. Selain itu, buku penerbitan resmi pemerintah pun dapat merupakan sumber yang sangat penting.

#### 1.7.5. Sumber Data

##### 1.7.5.1. Data Primer

Data primer merupakan data utama yang diambil oleh peneliti secara langsung melalui pengamatan dan wawancara yang dilakukan dengan pihak-pihak terkait. Data primer yang akan digunakan adalah hasil wawancara dengan beberapa narasumber yang telah ditentukan,

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal: 157-159

diantaranya: aparat birokrat yang mendapat sanksi pembebasan tugas di masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh, Anggota DPRD Kota Tegal, anggota DPRD Kota Tegal, Tokoh masyarakat Kota Tegal serta pihak-pihak lain yang terkait dalam penelitian ini.

#### 1.7.5.2. Data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan memanfaatkan data-data yang telah ada sebelumnya. Data sekunder ini dapat berbentuk laporan, buku-buku, majalah (media cetak), jurnal, dokumen maupun data yang didapat dari internet. Data sekunder dalam peneliti ini berupa:

- a. Gambaran umum mengenai Kota Tegal;
- b. Profil Walikota dan Wakil Walikota Tegal Tahun 2013-2018;
- c. Surat Keputusan Walikota Tegal terkait sanksi pembebasan tugas kepada PNS yang berkonflik dengan walikota;
- d. Berita Acara Pemeriksaan;
- e. Hasil Putusan PTUN Semarang dan PTTUN Surabaya terkait gugatan PNS Kota Tegal terhadap walikota.

#### 1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Fase terpenting dari penelitian adalah pengumpulan data. Pengumpulan data tidak lain dari suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Dalam melakukan penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

#### 1.7.6.1. Pengumpulan data Primer

Pengumpulan data primer dengan melakukan wawancara secara mendalam. Peneliti melakukan wawancara dengan narasumber yang telah ditentukan. Wawancara dilakukan secara terbuka, dimana narasumber mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula maksud dan tujuan wawancara itu. Pertanyaan yang diajukan juga bersifat fleksibel sesuai dengan perkembangan yang terjadi selama proses wawancara dalam rangka menyerap informasi.<sup>39</sup>

Teknik wawancara dilakukan dengan wawancara yang terstruktur. Wawancara terstruktur ini dilakukan dengan cara peneliti menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan. Sebelum dilakukan wawancara, peneliti protokol wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan yang disusun didasarkan atas masalah dalam rancangan penelitian.<sup>40</sup> Namun dalam berjalannya wawancara, pertanyaan dapat berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi saat wawancara berlangsung.

Sebelum melakukan wawancara, peneliti mengidentifikasi narasumber yang hendak diwawancarai, yang dapat menjawab dengan baik pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dengan berdasarkan pada salah satu prosedur *sampling purposeful*, yaitu pengambilan sampel berdasarkan

---

<sup>39</sup> Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hal: 189

<sup>40</sup> *Ibid.*, Hal: 190



pertimbangan peneliti untuk memilih narasumber yang dapat memberikan informasi terbaik tentang permasalahan yang sedang diteliti.<sup>41</sup>

#### 1.7.6.2. Pengumpulan data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan untuk melengkapi data primer yang telah diperoleh. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka, artikel, jurnal, maupun berbagai studi yang telah dilakukan sebelumnya. Dalam penelitian ini, data sekunder yang dibutuhkan adalah Surat Keputusan Walikota Tegal terkait sanksi pembebasan tugas kepada PNS yang berkonflik dengan walikota, Berita Acara Pemeriksaan, Hasil Putusan PTUN Semarang dan PTTUN Surabaya terkait gugatan PNS Kota Tegal terhadap walikota. Namun, tidak menutup kemungkinan juga akan didapat data-data lain yang kiranya dibutuhkan dalam penelitian ini.

#### 1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data kualitatif dimulai dengan menyiapkan dan mengorganisasikan data (yaitu; teks seperti transkrip atau data gambar seperti foto) untuk analisis, kemudian mereduksi data tersebut menjadi tema melalui proses pengodean dan peringkasan kode dan terakhir menyajikan data dalam bentuk bagan, tabel atau pembahasan.<sup>42</sup>

Analisis data tidak bersifat *off-the-shelf* (mengikuti apa yang sudah ada); tetapi analisis ini dikembangkan, direvisi dan dikoreografi

---

<sup>41</sup> Creswell, John. 2013. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal: 207

<sup>42</sup> Creswell, John. 2015. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal: 251

(Huberman & Miles, 1994). Proses pengumpulan data, analisis data, dan penulisan data bukanlah proses yang mandiri, semuanya saling terkait dan seringkali berjalan serempak.<sup>43</sup>

Ada 6 langkah analisis data menurut Creswell, yaitu:<sup>44</sup>

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara, men-*scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah atau menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.
2. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.
3. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* adalah proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya.
4. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*, orang-orang, kaegori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara lebih detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam *setting* tertentu.
5. Tunjukkan bahwa tema-tema/ dekripsi akan disajikan kembali dalam narasi/ lapoan kualitatif.

---

<sup>43</sup> *Ibid* hal: 254

<sup>44</sup> Creswell, John. 2009. *RESEARCH DESIGN: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. Hal: 276-283

6. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data. Dalam hal ini peneliti menegaskan apakah hasil penelitian membenarkan atau justru menyangkal informasi sebelumnya.