

INTERVENSI KYAI DALAM RESTRUKTURISASI BIROKRASI DI KABUPATEN SITUBONDO

Giyanto S.AP, M.Si
Giyanto81@gmail.com

FISIP Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

Abstrak

Bureaucracy reform programs are structured as a step to overcome the fundamental problems that occur in the implementation of government both central and local government. This study aims to analyze the extent of Kyai's intervention in the framework of bureaucratic reform in Situbondo regency. This research uses descriptive explanative research method. The results of this study indicate that kyai intervention has great power in reforming government bureaucracy in Situbondo.

Keywords: *Intervensi kyai, restrukturisasi, bureaucracy.*

PENDAHULUAN

Sejak reformasi bergulir tahun 1998 pemerintah Indonesia terus melakukan perbaikan di segala bidang dengan cara melakukan reformasi birokrasi. Tindakan ini dilakukan oleh pemerintah mulai Presiden Abdurachman Wahid, Megawati Soekarno Putri, Susilo Bambang Yudoyono dan Presiden Joko Widodo. Sementara untuk Presiden B.J. Habibie tidak sempat melakukan reformasi birokrasi yang berarti karena masa kepemimpinannya yang sangat singkat dan besarnya desakan masyarakat untuk segera mundur dari posisi presiden karena dianggap masih berbau Orde Baru.

Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya di tingkat pusat saja melainkan meliputi seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengamanatkan kepada daerah untuk meningkatkan kinerja aparaturnya dengan melakukan restrukturisasi birokrasi, dimana dalam pelaksanaannya harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP). PP yang dimaksud dan yang berlaku saat ini adalah PP Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

PP Nomor 41 tahun 2007 pada prinsipnya memberikan arahan dan pedoman yang jelas kepada daerah untuk menata lembaga pemerintahan secara efektif dan

efisien tanpa harus meninggalkan pemerintah pusat dalam arti tetap ada koordinasi, integrasi dan tidak mengabaikan adanya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Sehingga restrukturisasi birokrasi yang tercermin dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak memunculkan raja-raja kecil di daerah, melainkan sebaliknya yaitu akan memunculkan suatu pemerintahan yang terbuka (*open government*) atau *good governance*.

Nisjar dalam Widodo (2001) menyebutkan bahwa penerapan prinsip - prinsip "Good Governance", adalah bahwa pemerintah harus menciptakan struktur kelembagaan bagi berkembangnya partisipasi masyarakat, dengan demikian perlu ada perampingan birokrasi atau corak pemerintah. Karena birokrasi adalah lembaga implementasi kebijakan publik, maka dalam kegiatan pelaksanaan kebijakan publik harus dilakukan secara efisien (Widodo, 2001).

Berbicara tentang perampingan birokrasi atau corak pemerintah, maka kita harus melakukan suatu langkah yang disebut restrukturisasi birokrasi seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Handoko (2006:114) mendefinisikan restrukturisasi birokrasi sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan

perwujudan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Keunggulan kompetitif organisasi antara lain ditentukan oleh struktur yang ramping "*lean dan mean*" atau dalam bahasa yang lain disebut "*miskin struktur kaya fungsi*", Gitosudarmo (2001:23).

Selanjutnya, Robbins (2006:77) mengartikan restrukturisasi organisasi sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan diserahi bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Menurut Huse (1985) Keberhasilan penataan organisasi tergantung pada dua hal yaitu penetapan kebijakan perubahan struktur yang mampu mengantisipasi perubahan struktur di masa depan, dan partisipasi seluruh anggota organisasi, kemampuan mengubah tingkah laku mereka, keterampilan dan sikap.

Birokrasi pemerintah merupakan organisasi yang cukup besar dan kompleks, untuk itu harus memperhatikan efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya melayani kepentingan publik. Hal ini sesuai dengan pemikiran Weber (1947:328) bahwa birokrasi merupakan suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional, legitimasi, ada pembagian kerja dan bersifat imperasional. Weber juga menempatkan efektifitas dan efisiensi sebagai norma birokrasi, melalui sistem pembagian kerja dan spesialisasi kerja yang jelas dan tepat.

Restrukturisasi ataupun reformasi birokrasi juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo, namun dalam

pelaksanaannya terdapat adanya intervensi dari pihak-pihak yang justru berada di luar lembaga pemerintahan Kabupaten Situbondo. Kabupaten Situbondo yang terkenal sebagai "kota Santri" tentu sangat kental dengan budaya pesantrennya, hal inilah yang membuat peran kyai begitu dominan dalam proses pelaksanaan reformasi ataupun restrukturisasi birokrasi di kabupaten Situbondo.

"Kyai kholil dikenal sebagai guru besar di kota santri Situbondo, saking berpengaruhnya beliau sangat kuat di dalam dunia politik. Gubernur Jakarta Anies Baswedan dan bahkan bupati kita pak Dadang selalu memohon restu kepada beliau (kyai kholil)". Laily K (mahasiswa).

"KHR. Kholil As'ad merupakan tokoh agama yang patut dicontoh secara agama dan kepribadian baiknya, semua pejabat Situbondo meminta restu pada beliau. Tapi saya tidak setuju kyai terjun ke dunia politik". Yongki M (mahasiswa).

Berkaitan dengan latar belakang tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di kabupaten Situbondo tentang peran kyai dalam restrukturisasi birokrasi dengan judul: "**Intervensi Kyai dalam Reformasi Birokrasi di Kabupaten Situbondo**".

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kyai melakukan intervensi restrukturisasi birokrasi di kabupaten Situbondo?
2. Mengapa kyai melakukan intervensi restrukturisasi birokrasi di kabupaten Situbondo?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui alasan kyai melakukan intervensi dalam

restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Situbondo

2. Untuk menganalisis intervensi kyai dalam restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Situbondo

Disamping mempunyai tujuan yang hendak dicapai, penelitian ini juga memiliki manfaat, sebagai berikut.

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan teori tentang restrukturisasi birokrasi.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini secara praktis, diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan restrukturisasi birokrasi di Pemerintah Kabupaten Situbondo.

KERANGKA KONSEPTUAL

a. Intervensi Politik

Secara umum intervensi merupakan tindakan campur tangan yang dilakukan suatu negara kepada negara lain, baik pada bidang ekonomi, sosial, budaya, politik maupun bidang kemasyarakatan lainnya. Pada kegiatan birokrasi dan politik Azhari (2011: 94) dalam tulisannya juga mengatakan bahwa intervensi politik yang dimaksud merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat politik dalam mempengaruhi proses rekrutmen dan promosi birokrat pada jabatan-jabatan birokrasi.

Azhari (2011: 45) juga menjelaskan intervensi politik terhadap birokrasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat politik yang tidak sejalan dengan semangat netralitas birokrasi dan aturan perundangan yang berlaku dalam manajemen birokrasi publik. Intervensi semacam ini kerap dilakukan semata untuk keuntungan partai dan individu pejabat politik tertentu.

Menurut Mayo dalam Adi (2013 :82) mendefinisikan tiga tingkatan intervensi komunitas (*community work*) yang menggambarkan cakupan yang berbeda dimana intervensi dapat diterapkan, Mayo

menggunakan pembagian dari *Gulbankian Report* pada 1969 untuk mendukung argumennya. Permbagian tersebut ialah:

1. *Grassroot* ataupun *neighbourhood* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap kelompok masyarakat yang berada di daerah tersebut),
2. *Local agency* dan *inter-agency work* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap organisasi payung di tingkat lokal, provinsi ataupun di tingkat yang lebih luas, bersama jajaran pemerintah yang terkait serta organisasi non-pemerintah yang berminat terhadap hal tersebut),
3. *Regional* dan *national community planning work* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap isu terkait).

b. Restrukturisasi birokrasi daerah

Menurut Handoko (2006:114), *restrukturisasi* organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

Menurut Gitosudarmo (2001:90), struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi dimana proses untuk menciptakan struktur tersebut, dan pengambilan keputusan tentang alternatif struktur disebut dengan nama desain organisasi.

Don Hellriegel (2001:474) mendefinisikan desain organisasi sebagai proses penilaian dan pemilihan struktur dan sistem formal komunikasi, bidang SDM, koordinasi, kontrol, kewenangan dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi. Secara prinsip, desain organisasi harus mampu:

1. Menyalurkan informasi dan pembuatan keputusan berdasarkan kepentingan *stakeholders*.
2. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab dalam tugas, bagian dan departemen.
3. Menyeimbangkan integrasi antara pekerjaan, tim, departemen dan bagian dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif eksplanatif, metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan wawancara, observasi, dokumentasi dan studi pustaka.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kondisi Sosial budaya dan demografi

Tabel 1. Jumlah Desa menurut Letak Desa di Kabupaten Situbondo, 2016

Kecamatan	Letak Desa	
	Pantai	Bukan Pantai
1 Sumbermalang	0	9
2 Jatibanteng	0	8
3 Banyuglugur	4	3
4 Besuki	2	8
5 Suboh	3	5
6 Mlandingan	2	5
7 Bungatan	4	3
8 Kendit	1	6
9 Panarukan	4	4
10 Situbondo	0	6
11 Mangaran	3	3
12 Panji	0	12
13 Kapongan	2	8
14 Arjasa	2	6
15 Jangkar	4	4
16 Asembagus	1	9
17 Banyuputih	5	0
Situbondo	37	99

Sumber: BPN Kabupaten Situbondo

Tabel 2. Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Situbondo, 2016

Kecamatan	Luas (km ²)	Persentase
1 Sumbermalang	129.47	7.9
2 Jatibanteng	66.08	4.03
3 Banyuglugur	72.66	4.43
4 Besuki	26.41	1.61
5 Suboh	30.84	1.88
6 Mlandingan	39.61	2.42
7 Bungatan	66.07	4.03
8 Kendit	114.14	6.97
9 Panarukan	54.38	3.32
10 Situbondo	27.81	1.7
11 Mangaran	46.99	2.87
12 Panji	35.7	2.18
13 Kapongan	44.55	2.72
14 Arjasa	216.38	13.21
15 Jangkar	67	4.09
16 Asembagus	118.74	7.25
17 Banyuputih	481.67	29.4
Situbondo	1 638.50	100

Sumber: BPN Kabupaten Situbondo

Tabel 3. Banyaknya Tempat Ibadah menurut Kecamatan 2016

Kecamatan	Masjid	Musholla	Gereja		Wihara	Pura
			Protestan	Katolik		
01. Sumbermalang	30	5	2	-	-	-
02. Jatibanteng	44	62	-	-	-	-
03. Banyuglugur	23	36	-	-	-	-
04. Besuki	42	266	3	1	-	-
05. Suboh	33	100	-	-	-	-
06. Mlandingan	38	89	-	-	1	-
07. Bungatan	35	206	-	-	-	-
08. Kendit	31	174	-	-	-	-
09. Panarukan	50	64	1	1	1	2
10. Situbondo	45	61	-	3	-	-

Kecamatan	Masjid	Musholla	Gereja		Wihara	Pura
			Protestan	Katolik		
11. Mangaran	38	67	-	-	-	-
12. Panji	54	176	2	3	-	-
13. Kapongan	35	57	-	-	-	-
14. Arjasa	52	20	-	-	-	-
15. Jangkar	39	41	-	-	-	-
16. Asembagus	47	75	2	1	-	-
17. Banyuputih	31	28	3	3	-	-
Jumlah 2016	667	1 527	13	12	2	2
2015	667	4 312	10	5	-	3
2014	659	1 640	14	12	-	-
2013	654	1 433	14	12	-	-
2012	654	1 433	14	12	-	-

Sumber : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Situbondo

Berdasarkan data dari Statistik (BPS) tahun 2015, jumlah populasi di Kabupaten Situbondo adalah 780,112 orang. Kebanyakan dari mereka, lebih dari 97,3 persen, beragama Islam dan sisanya, lebih dari 2,7 persen, beragama lain, seperti Hindu, Budha, Konghuchu dan Kristen. Kondisi ini yang membuat Kabupaten Situbondo disebut sebagai “Kota Santri”.

2. Ulasan Reformasi Birokrasi di Pemerintah Kabupaten Situbondo

Pelaksanaan restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Situbondo ternyata masih mendapat intervensi politik yang cukup kuat baik dari kalangan parpol maupun dari pihak lain. Namun intervensi yang paling kuat berasal dari kalangan kyai, mengingat masyarakat Situbondo sangat kental dengan budaya pesantren dan sangat tunduk pada kyai.

Kyai yang banyak berpengaruh dalam strukturisasi bahkan sebagai penentu posisi dalam birokrasi kabupaten Situbondo adalah KHR. Muhammad Kholil As’ad Pengasuh Pondok Pesantren Walisongo. Kyai Kholil adalah putra Pahlawan Nasional KHR. As’ad Syamsul arifin. Kyai kholil memiliki karisma yang luar biasa di kabupaten Situbondo,

sebagaimana dikatakan oleh, Imam Bachtian, seorang warga yang tinggal berdekatan dengan kyai kholil, mengatakan bahwa kyai kholil sebagai panutan bagi kalangan masyarakat Situbondo, berliu termasuk ulama besar yang ada di Situbondo. Tentang pengaruh kyai juga disampaikan oleh, Nadia Dinda, pemuda dari kecamatan panji bahwa kyai memiliki pengaruh besar di tengah-tengah masyarakat, mayoritas masyarakat apalagi yang santrinya mondok di pesantren yang belau asus otomatis selalu tunduk patuh terhadap kyai.

Sebagai ulama besar di kabupaten situbondo, kyai kholil memiliki andil besar dalam pemenangan pilkada pada tahun 2015. Kyai kholil pendukung utama pasangan dadang-Wigiarto. Keterlibatan kyai dalam politik dan pilkada di sampaikan oleh matlani, bahwa

“Kyai kholil mengikuti aliran NU dan berkecipung dalam dunia politik, misalnya saat kampanye pemilihan. Setiap calon kepala daerah pasti soan, minta idzin dan berharap dukungan penuh dari kyai kholil, tetapi pada pilkada 2015 kyai kholil mendukung pasangan dadang-Wigiarto yang akhirnya menjadi pemenang.”

Sebagai pendukung utama kyai kholil selalu terlibat dan punya pengaruh besar dalam setiap kebijakan pemerintah termasuk dalam hal strukturisasi birokrasi di kabupaten Situbondo. Pengaruh kyai dalam stuktur birokrasi terklasifikasi dalam dua hal, *pertama* kyai kholil sebagai konsultan atas pilihan-pilihan yang ditawarkan oleh bupati untuk menempati posisi-posisi strategis dalam birokrasi pemerintahan, *kedua* kyai kholil sebagai penentu posisi, beliau dapat menolak usulan bupati atau bahkan beliau dapat mengusulkan seseorang yang sebelumnya tidak masuk dalam pertimbangan bupati.

Jabatan Sekda adalah salah satu contoh posisi jabatan dimana orang yang menduduki jabatan tersebut harus mendapatkan restu dari kyai. Terdapat juga kebijakan bupati yang merupakan instruksi langsung dari kyai, salah satunya adalah sholat di Masjid All Abror Situbondo.

Beberapa penyebab mengapa intervensi politik terhadap birokrasi sulit dihindari terdapat pada tulisan Helden dalam artikel *online* (politik.kompasiana.com). Ia menuliskan mengapa penyebab tersebut dapat terjadi:

1. Masih kuatnya primordialisme politik, dimana ikatan kekerabatan, politik balas budi, keinginan membagun pemerintahan berbasis keluarga, mencari rasa aman, dan perilaku oportunistik birokrat.
2. Mekanisme *check and balance* belum menjadi budaya dan belum dilaksanakan dengan baik.
3. Kekuasaan yang dimiliki politisi cenderung untuk korup sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton "*power tends to corrupt*".
4. Rendahnya kedewasaan parpol dan ketergantungan tinggi terhadap birokrasi,
5. Kondisi kesejahteraan aparat birokrat atau aparatur sipil negara di daerah yang rendah cenderung melahirkan praktek *rent seeking* melalui aktivitas politik tersembunyi demi mendapat *income* tambahan.
6. Perangkat aturan yang belum jelas dan mudah dipolitisasi, seperti lemahnya instrumen pembinaan pegawai, kode etik

belum melembaga, adanya status kepada daerah sebagai pembina kepegawaian, dan rangkap jabatan kepala daerah dengan ketua umum parpol.

(<http://politik.kompasiana.com/2012/04/24/birokrasi-vs-politik-457730.html> diakses tanggal 25 Oktober 2017, pukul 15:36)

KESIMPULAN

Intervensi kyai kholil terhadap pelaksanaan restrukturisasi birokrasi di kabupaten Situbondo sangat kuat. Kyai kholil terlibat langsung dalam proses pengangkatan dan disposisi dalam birokrasi. Dalam intervensi strukturisasi beliau dapat saja menerima usulan dari bupati dan mempertimbangkannya, pertimbangan bisa saja diterima atau ditolak dengan memunculkan orang lain.

Kuatnya intervensi kyai kholil tidak terlepas dari pengaruh besar dan karisma kyai di masyarakat, selain itu karena kyai kholil telah mengantarkan pasangan Dadang-Wigiarto memenangi dalam pilkada 2015 kabupaten situbondo. Dalam dua hal tersebut bupati selalu melibatkan dan meminta izin dalam setiap pengangkatan dan perpindahan pejabat di birokrasi situbondo.

REFERENSI

- Bader, Veit-Michael 1989. Max Webers Begriff der Legitimität: Versuch einer systematisch-kritischen. Rekonstruktion, di: Johannes Weiß (Ed.), *Max Weber heute*, Frankfurt, pp 296-334.
- Baurmann, Michael 1996. *Der Markt der Tugend: Recht und Moral di der liberalen Gesellschaft*, Tübingen.
- Becker, Gary Stanley 1976. Altruisme, egoisme, dan kebugaran genetik: Ekonomi dan sosiobiologi, di: *Journal of Ekonomi Sastra* 14 / 817-826.
- Becker, Gary Stanley .1981. *Sebuah risalah pada Keluarga*, Cambridge / London.
- Robbin, Stephen P.1995. Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi. Archan, Jakarta.