

## Birokrasi dalam Ekosistem Politik. Masihkah Birokrasi Menjadi Artikulator Pilihan Publik?

Zarni Adia Purna <sup>1,\*</sup>; Didin <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Negeri Makassar, Makassar, Indonesia; zarni.adia.purna@unm.ac.id

<sup>2</sup> Universitas Negeri Makassar, Makassar, Indonesia; Didinhalim@unm.ac.id

\*Correspondence : zarni.adia.purna@unm.ac.id

### ABSTRAK

Birokrasi yang memiliki fungsi sebagai artikulator kepentingan publik kerap kali mengalami kendala dalam mengupayakan hal yang menjadi tuntutan publik dalam perencanaan pembangunan partisipatif agar menjadi program yang benar-benar terealisasi sesuai kebutuhan publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengapa dan bagaimana pola yang membuat birokrasi kehilangan fungsi tersebut. Metode yang digunakan adalah studi kasus dengan tipe multi kasus dan teknik analisis data multi analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa; *pertama*, semakin panjang mekanisme semakin berkurang kemampuan birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik, *kedua*, semakin banyak aktor politik semakin menurun fungsi birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik, *ketiga*, semakin banyak aturan maka semakin menurunkan fungsi birokrasi mengartikulasi kepentingan dan *keempat*, semakin kecil arena artikulasi semakin sempit ruang eksistensi kepentingan publik.

#### Kata kunci

*Fungsi Birokrasi, Governansi, Pilihan Publik*

### ABSTRACT

The bureaucracy which has a function as an articulator of public interest often experiences obstacles in trying to make things that are the demands of the public in participatory development planning so that they become programs that are truly realized in accordance with the needs of the public. This study aims to analyze why and how the pattern that makes the bureaucracy lose its function. The method used is a case study with multi-case types and multi-analysis data analysis techniques. The research results show that; first, the longer the mechanism the less the ability of the bureaucracy to articulate public interests, second, the more political actors the lower the function of the bureaucracy to articulate public interests, third, the more rules, the lower the function of the bureaucracy articulating interests and fourth, the smaller the articulation arena the narrower space for the existence of the public interest.

#### Keywords

*Bureaucratic Functions, Governance, Public Choice*

### Pendahuluan

Birokrasi merupakan salah satu institusi tertua yang hampir sama dengan umur peradaban itu sendiri. Sebagai sebuah institusi, ketangguhan birokrasi dapat dilihat dari sejarahnya bertahan melewati krisis perubahan zaman, konflik sosial, perbutan kekuasaan, dan peralihan sistem pemerintahan (Farazmand, 2010). Ketangguhan ini bukan hanya didapatkan dari posisi birokrasi sebagai medium aktualisasi konsep kesejahteraan apapun sistem yang dianutnya, melainkan juga karena sesungguhnya birokrasi memiliki sifat adaptif dengan konfigurasi politik yang dipraktekkan (Alamsyah, 2003).

Ide pemisahan total dengan politik diawal era modernisasi birokrasi semata-mata bertujuan untuk membentuk birokrasi efektif yang mampu bertahan dari perubahan politik. Namun pada akhirnya pemisahan total ini justru bersimpangan dengan pertumbuhan masyarakat demokratis (Farazmand, 2010; Svava, 2001). Sifat birokrasi yang mengharuskan adanya mekanisme untuk meminimalisir tekanan publik pada proses kerjanya (Heywood, 2013) pada akhirnya dikritik sebagai biang dari lemahnya kapasitas birokrasi dalam merespon berbagai kebutuhan publik. Bahkan tidak jarang, berbagai macam program populis hasil bentukan consensus politik terhambat oleh sifat otonom dan permanen yang dimiliki oleh birokrasi. (Heywood, 1997a).

Menurut hemat penulis, penyelenggaraan negara modern berangkat dari pemikiran untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang dapat mendorong terjadinya *abuse of power*, baik itu yang disalurkan melalui konsep *trias politica* ataupun melalui perkembangan pemikiran *governance*. Jika demikian maka setiap komponen yang ada pada pemisahan tersebut sesungguhnya merupakan ekspresi dari hak-hak warga negara untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. maka tidak heran jika Heywood, (1997b) mengemukakan bahwa birokrasi juga memiliki fungsi untuk mengartikulasikan kepentingan publik.

Kita dapat sependapat bahwa untuk membentuk birokrasi yang konsisten, perlu adanya perlindungan bagi birokrasi dari intervensi total yang mungkin dapat diterimanya, baik itu berasal langsung dari publik ataupun dari pejabat politis namun kita tidak dapat menafikkan bahwa iklim demokrasi baik dalam diskursus demokrasi liberal maupun demokrasi deliberatif menginginkan adanya aksesibilitas yang tinggi dari publik yang tidak cukup jika hanya terwakilkan oleh interpretasi sepihak oleh institusi dari setiap ekspresi publik yang muncul dipermukaan (Ibrahim Mohamed Irfan, 2016). Oleh karenanya diperukan mekanisme yang dibentuk sedemikian rupa sebagai medium untuk memfasilitasi sirkulasi kebutuhan setiap komponen yang ada dalam sistem. Kebutuhan ini hadir karena proses artikulasi kepentingan publik oleh birokrasi tidaklah serupa dengan model artikulasi kepentingan yang dipraktekkan oleh partai politik. Ada prinsip-prinsip birokrasi yang menjadi pembatas jelas antara keduanya. (Bowornwathana & Poocharoen, 2010)

Di Indonesia, mekanisme tersebut pada prinsipnya difasilitasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan yang pada prinsipnya berfungsi sebagai medium birokrasi dalam mengartikulasi kepentingan publik. Tujuan utama Musrenbang adalah untuk memperoleh masukan, aspirasi, dan kebutuhan dari

masyarakat dalam merumuskan rencana pembangunan. Dalam Musrenbang, pemerintah dan masyarakat berinteraksi secara langsung untuk saling bertukar informasi, berbagi ide, dan mencapai kesepakatan mengenai prioritas pembangunan. Selama Musrenbang, masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan keinginan, keluhan, saran, dan aspirasi mereka terkait pembangunan. Masyarakat dapat mengemukakan masalah yang dihadapi di wilayah mereka, seperti infrastruktur yang rusak, kebutuhan pendidikan dan kesehatan, pengembangan ekonomi, lingkungan, atau bidang lainnya. Mereka juga dapat memberikan usulan proyek-proyek spesifik yang mereka anggap penting bagi pembangunan wilayah mereka. Pemerintah, di sisi lain, menggunakan Musrenbang sebagai sumber informasi dan masukan dalam menyusun rencana pembangunan jangka pendek maupun jangka panjang. Hasil Musrenbang digunakan untuk merumuskan kebijakan pembangunan, alokasi anggaran, dan penetapan prioritas dalam pembangunan wilayah. Musrenbang memiliki manfaat penting dalam mengartikulasikan keinginan publik dan menjadikannya bagian dari proses perencanaan pembangunan. Dengan melibatkan masyarakat secara langsung, Musrenbang memungkinkan partisipasi publik yang lebih luas dan memastikan bahwa kebutuhan dan aspirasi masyarakat menjadi bagian integral dari kebijakan pembangunan. (Ambarwati & Erowati, 2019)

Dalam proses Musrenbang, terdapat beberapa masalah yang sering muncul terkait dengan aspirasi masyarakat yang tidak terwujud menjadi program birokrasi. Beberapa masalah tersebut antara lain; *Pertama*, Ketidaksiharian Prioritas. Terkadang, aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam Musrenbang tidak sejalan dengan prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini bisa disebabkan oleh perbedaan pemahaman antara masyarakat dan pemerintah terkait urgensi dan kepentingan proyek atau program pembangunan. Akibatnya, aspirasi masyarakat tersebut tidak diakomodasi dengan baik dalam rencana pembangunan. *Kedua*, Keterbatasan anggaran dimana aspirasi masyarakat yang tidak terwujud juga bisa disebabkan oleh keterbatasan anggaran yang tersedia. Terkadang, aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat membutuhkan dana yang sangat besar untuk direalisasikan, namun anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah terbatas. Hal ini mengakibatkan beberapa aspirasi masyarakat harus ditunda atau tidak terpenuhi. *Ketiga*, Kurangnya koordinasi antarsektor dimana koordinasi yang kurang baik antara sektor-sektor terkait dalam pemerintahan juga bisa menjadi hambatan. Aspirasi masyarakat sering kali melibatkan lebih dari satu sektor, seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Jika tidak ada koordinasi yang efektif antara sektor-sektor ini, implementasi aspirasi tersebut bisa terhambat atau tidak terlaksana dengan baik. *Keempat*, Keterbatasan kapasitas dan pengetahuan dimana tidak semua masyarakat memiliki pemahaman yang cukup tentang proses perencanaan pembangunan dan kebijakan publik. Beberapa masyarakat mungkin kurang akrab dengan tata cara Musrenbang atau tidak memahami bagaimana aspirasi mereka dapat menjadi program pembangunan yang nyata. Hal ini dapat menyebabkan aspirasi masyarakat tidak terwujud karena kurangnya pemahaman dan partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses tersebut. *Kelima*, kurangnya

*monitoring* dan evaluasi dimana setelah Musrenbang selesai dan program pembangunan diimplementasikan, sering kali kurangnya sistem yang efektif untuk memantau dan mengevaluasi hasil pembangunan menyebabkan beberapa aspirasi masyarakat tidak terpenuhi. Tanpa mekanisme ini, sulit untuk mengetahui apakah program pembangunan telah mencapai tujuan yang diharapkan atau perlu diperbaiki. (Ambarwati & Erowati, 2019)

Dalam studi administrasi publik, fungsi birokrasi sebagai artikulatur kepentingan publik sering kali terkait dengan konsep representasi dan partisipasi. Birokrasi dianggap sebagai lembaga yang mewakili dan melayani kepentingan publik dengan cara mengumpulkan dan mempertimbangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Dwijayanti, 2021). Salah satu teori yang relevan untuk memahami fungsi birokrasi sebagai artikulatur kepentingan publik adalah teori representasi. Teori ini menekankan bahwa birokrasi harus mampu mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai masyarakat dalam kebijakan dan keputusan yang mereka buat. Representasi ini dapat dilakukan melalui partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, termasuk melalui mekanisme partisipatif seperti Musrenbang. Selain itu, pemikiran Heywood, (2013), dapat memberikan wawasan mengenai peran birokrasi dalam artikulatur kepentingan publik. Menurut Heywood, (2013), birokrasi memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas dan mewakili kepentingan masyarakat yang beragam. Birokrasi juga harus bertindak secara profesional dan transparan dalam menjalankan tugas-tugasnya, sehingga masyarakat dapat mempercayai dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Namun seringkali birokrasi tidak mampu mewujudkan fungsi idealnya sebagai artikulatur publik dapat dilihat dari gejala kehilangan nilai independensi dalam birokrasi dalam proses pengambilan hasil Musrenbang dapat menghambat fungsi birokrasi sebagai artikulatur kepentingan publik. Beberapa faktor yang dapat menyebabkan kehilangan independensi tersebut antara lain adalah a) Campur Tangan Politik. Intervensi politik yang berlebihan dalam proses pengambilan keputusan Musrenbang dapat mengurangi independensi birokrasi. Jika keputusan tentang alokasi anggaran dan prioritas program pembangunan ditentukan secara politis, bukan berdasarkan pertimbangan objektif dan kepentingan publik, maka birokrasi menjadi terikat oleh agenda politik yang bisa mengabaikan aspirasi masyarakat. b) Tekanan dari Pihak-pihak Eksternal, Birokrasi mengalami tekanan dari pihak-pihak eksternal, seperti kelompok kepentingan, bisnis, atau politisi yang berusaha mempengaruhi hasil Musrenbang sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Tekanan ini dapat mempengaruhi independensi birokrasi dan membuatnya mengubah atau menyesuaikan rekomendasi dan prioritas sesuai dengan kepentingan pihak eksternal. c) Ketergantungan anggaran, Birokrasi sering kali tergantung pada alokasi anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga keuangan lainnya. Jika birokrasi merasa terancam kehilangan anggaran atau sumber daya jika tidak memenuhi kehendak politik atau pihak-pihak eksternal, maka independensinya dalam menentukan prioritas dan

mengartikulasikan kepentingan publik bisa terancam. d) Kurangnya mekanisme pengawasan, Jika tidak ada mekanisme pengawasan yang kuat dan efektif terhadap proses Musrenbang, birokrasi mungkin lebih rentan terhadap tekanan politik dan pengaruh dari pihak eksternal. Kurangnya pengawasan dapat mengurangi akuntabilitas birokrasi dan memungkinkan terjadinya praktek-praktek yang merugikan independensi dan artikulasi kepentingan publik. Dari hal-hal yang dikemukakan diatas, maka penulisan artikel ini dilakukan untuk menganalisis mengapa dalam Musrenbang birokrasi kerap kali kehilangan fungsi artikulasi kepentingan publik.

### **Konsep dan Teori Fungsi Birokrasi Sebagai Artikulator Kepentingan Publik**

Konsep dan teori fungsi birokrasi menjelaskan peran dan tanggung jawab birokrasi dalam menjalankan tugas-tugas administratif dalam suatu organisasi atau pemerintahan. Birokrasi dapat didefinisikan sebagai sistem hierarkis yang terdiri dari aturan, prosedur, dan struktur organisasi yang kompleks untuk mengelola tugas-tugas administratif (Surur, 2019). Salah satu konsep utama dalam fungsi birokrasi adalah prinsip hierarki dan otoritas. Birokrasi memiliki struktur hierarkis yang jelas, di mana peran dan tanggung jawab yang terdefinisi dengan jelas diberikan kepada setiap tingkatan dalam organisasi. Hal ini memungkinkan pembagian kerja yang efisien dan penentuan wewenang yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif. Teori fungsi birokrasi (Heywood, 2013) menjelaskan bahwa birokrasi memiliki beberapa fungsi penting. Fungsi-fungsi ini meliputi: Penyediaan Stabilitas dan Prediktabilitas: Birokrasi membantu menciptakan stabilitas dan prediktabilitas dalam organisasi atau pemerintahan dengan memastikan penerapan aturan, kebijakan, dan prosedur yang konsisten. Hal ini meminimalkan ketidakpastian dan memungkinkan tindakan yang terkoordinasi dan terarah. Pemberian Pelayanan Publik, Salah satu fungsi utama birokrasi adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Birokrasi bertanggung jawab untuk menyediakan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, keamanan, dan administrasi publik. Fungsi ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Merumuskan dan Melaksanakan Kebijakan Publik: Birokrasi berperan dalam merumuskan kebijakan publik berdasarkan panduan dan arahan yang ditetapkan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih tinggi. Mereka juga bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan memastikan bahwa tujuan dan sasaran kebijakan dicapai secara efektif dan efisien. Menjaga Keadilan dan Meredakan Konflik, Birokrasi berfungsi sebagai mediator dalam menangani konflik dan perbedaan kepentingan dalam masyarakat. Mereka harus menjaga keadilan dan kepatuhan terhadap hukum dalam melaksanakan tugas-tugas administratif. Birokrasi juga bertanggung jawab untuk mengelola konflik dan menyelesaikan perbedaan pandangan antara pemangku kepentingan yang berbeda. (Sahide et al., 2019)

Agar sebuah organisasi dapat menjadi artikulator kepentingan publik yang baik, beberapa syarat yang perlu dipenuhi adalah sebagai berikut : Transparansi

dan Akuntabilitas, Organisasi yang ingin menjadi artikulator kepentingan publik yang baik harus menjunjung tinggi transparansi dalam segala aspek kegiatannya. Mereka harus memiliki kebijakan dan praktik yang memastikan informasi yang relevan dan penting tersedia untuk masyarakat secara terbuka. Selain itu, organisasi tersebut juga harus bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang mereka ambil, serta siap menerima kritik dan umpan balik dari masyarakat. Representasi yang Inklusif, Organisasi artikulator kepentingan publik yang baik harus mampu mewakili dan mengadvokasi kepentingan berbagai kelompok dan komunitas yang beragam. Mereka harus memiliki mekanisme yang memastikan partisipasi aktif dan inklusif dari masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Representasi yang adil dan inklusif akan memastikan bahwa aspirasi dan kebutuhan yang beragam dari masyarakat dapat tercermin dalam advokasi dan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi tersebut (Gerring et al., 2005). Kemampuan Analisis dan Pengetahuan Mendalam: Organisasi artikulator kepentingan publik yang baik harus memiliki kemampuan analisis yang kuat dan pengetahuan mendalam tentang isu-isu yang mereka advokasi. Mereka harus mampu mengumpulkan dan menganalisis data dengan baik, serta mengerti konsekuensi dari kebijakan yang mereka usulkan. Kemampuan analisis dan pengetahuan yang mendalam akan memberikan landasan yang kuat untuk advokasi yang efektif dan berbasis fakta. Komunikasi yang Efektif, Organisasi artikulator kepentingan publik yang baik harus memiliki kemampuan komunikasi yang efektif. Mereka harus mampu menyampaikan pesan dan informasi dengan jelas dan persuasif kepada masyarakat, pemerintah, dan pemangku kepentingan lainnya. Komunikasi yang efektif juga melibatkan kemampuan mendengarkan dengan baik, memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat, serta berkomunikasi secara terbuka dan kolaboratif dengan semua pihak yang terlibat. Independensi dan Integritas, Organisasi artikulator kepentingan publik yang baik harus menjaga independensinya dari pengaruh politik atau kepentingan pribadi yang dapat mengorbankan kepentingan publik. Mereka harus beroperasi dengan integritas tinggi dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip etika dalam setiap aspek pekerjaan mereka. Independensi dan integritas yang kuat akan membangun kepercayaan masyarakat terhadap organisasi tersebut sebagai perwakilan yang dapat diandalkan dalam mengadvokasi kepentingan publik. (Hyden et al., 2003)

Teori lainnya yang menjelaskan bagaimana intervensi politik dapat melemahkan fungsi birokrasi sebagai artikulator kepentingan publik adalah teori politisasi birokrasi. Teori ini mengacu pada situasi di mana keputusan dan kebijakan birokrasi dipengaruhi secara signifikan oleh campur tangan politik, sehingga mengurangi kemampuan birokrasi dalam mewakili kepentingan publik secara objektif dan independen. (Bevir & Rhodes, 2015; Farmer et al., 2021; Peters, 2018)

Intervensi politik dapat menghasilkan beberapa dampak yang merusak fungsi birokrasi sebagai artikulator kepentingan publik, antara lain:

- a) Nepotisme dan Klientelisme: Intervensi politik dapat mengarah pada penunjukan pejabat birokrasi berdasarkan kriteria politik atau hubungan

personal daripada kualifikasi dan kompetensi. Hal ini dapat menyebabkan terjadinya nepotisme dan klientelisme, di mana kepentingan pribadi atau kelompok tertentu lebih diutamakan daripada kepentingan publik secara keseluruhan.

- b) Kehilangan Independensi: Intervensi politik yang berlebihan dapat membatasi independensi birokrasi dalam mengambil keputusan yang berdasarkan pertimbangan objektif dan profesional. Birokrasi yang terlalu dipengaruhi oleh kekuatan politik dapat kehilangan kemampuan untuk mempertahankan kepentingan publik secara independen dan terbebaskan dari tekanan politik.
- c) Ketidakstabilan Kebijakan: Intervensi politik yang sering terjadi dapat menyebabkan ketidakstabilan kebijakan, di mana kebijakan-kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh birokrasi sering kali berubah-ubah sesuai dengan perubahan kekuasaan politik. Hal ini dapat menghambat kemampuan birokrasi untuk melakukan perencanaan jangka panjang dan konsistensi dalam melayani kepentingan publik.
- d) Kehilangan Kepercayaan Publik: Intervensi politik yang terlalu dominan dapat mengakibatkan kehilangan kepercayaan publik terhadap birokrasi sebagai lembaga yang independen dan netral. Ketika birokrasi dianggap hanya sebagai alat politik atau instrumen kekuasaan, masyarakat mungkin meragukan kesungguhan dan integritas birokrasi dalam mewakili kepentingan publik. (Bowornwathana & Poocharoen, 2010)

Salah satu teori yang menjelaskan tentang independensi birokrasi adalah teori "*independence model*". Teori ini mengajukan bahwa independensi birokrasi dapat diperoleh melalui mekanisme desain institusional yang tepat, terutama dengan memberikan otonomi dan kebebasan kepada birokrasi dari campur tangan politik yang berlebihan (Hague et al., 2016). Menurut teori ini, independensi birokrasi mencakup tiga dimensi utama:

1. Kebebasan dari Kendali Politik: Birokrasi harus bebas dari intervensi dan pengaruh politik yang tidak beralasan. Hal ini dapat dicapai dengan mendesain aturan dan prosedur yang memberikan kebebasan kepada birokrasi dalam mengambil keputusan dan menjalankan tugas-tugasnya tanpa campur tangan politik yang berlebihan.
2. Otonomi Organisasi: Birokrasi harus memiliki otonomi dalam mengatur dan mengendalikan operasionalnya. Otonomi ini meliputi kebebasan untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan dan tanggung jawab organisasinya tanpa adanya tekanan politik yang tidak relevan.
3. Profesionalisme: Independensi birokrasi juga terkait dengan profesionalisme pegawai birokrasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Pegawai birokrasi harus memiliki pengetahuan, keterampilan, dan integritas yang tinggi dalam

melaksanakan tugas-tugasnya dengan obyektivitas dan netralitas, tanpa dipengaruhi oleh kepentingan politik.

Teori "independence model" ini menekankan pentingnya pembatasan campur tangan politik dalam mengamankan independensi birokrasi. Dengan adanya independensi, birokrasi dapat melayani kepentingan publik dengan lebih objektif, efisien, dan berkelanjutan. Namun, penting juga untuk diingat bahwa independensi birokrasi tidak berarti bebas dari akuntabilitas. Birokrasi masih harus bertanggung jawab terhadap publik dan menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan hukum dan kebijakan yang berlaku.

## Metode

Artikel ini menggunakan metode penelitian studi kasus yang bertipe multi kasus dengan pendekatan multi teori yang umumnya digunakan untuk mendeskripsi dan menganalisis sebuah kejadian yang terjadi di beberapa lokasi yaitu Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kota Makassar, Kabupaten Maros, dan Kabupaten Gowa. Data Primer ditarik dengan cara melakukan wawancara dengan 40 informan dengan menggunakan Teknik wawancara langsung tidak terstruktur kepada informan yang terdiri dari unsur birokrasi dan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan Musrenbang yang ditentukan melalui *purposive* sampling. Sementara itu, data sekunder digunakan sebagai penunjang validitas data primer yang ditelusuri melalui studi dokumen hasil Musrenbang. Pengolahan data dilaksanakan melalui kategorisasi, interpretasi, validasi temuan dan penarikan kesimpulan

## Hasil dan Pembahasan

### Hasil

Salah satu fungsi birokrasi adalah fungsi artikulasi kepentingan. Meskipun bukan merupakan fungsi utama birokrasi, tetapi birokrasi memainkan peranan penting dalam menerjemahkan kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah. Birokrasi berhubungan dengan kelompok kepentingan melalui tugas pelaksanaan kebijakan, dan keterlibatan mereka dalam perumusan dan nasihat kebijakan.

Dalam administrasi publik tentu saja artikulasi kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan publik. yang oleh karena itu, arah penulisan ini mengulas tentang fungsi birokrasi dalam mengartikulasikan kepentingan publik dimana kepentingan publik disini adalah kepentingan publik yang terorganisir baik pada level pemerintahan paling bawah maupun organisasi dan kelompok kepentingan sektoral seperti perkumpulan petani, nelayan dan lain sebagainya. Yang secara sederhana arah penulisan ini penulis sajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 1. Aspek dan Dimensi penarikan data penelitian**

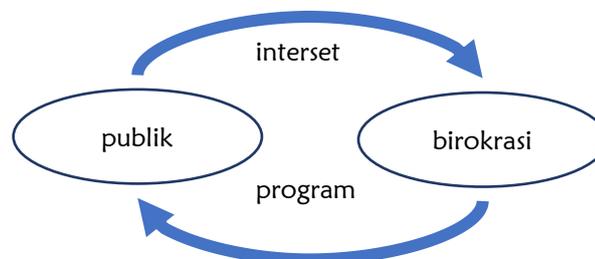
Fungsi artikulasi kepentingan merupakan kemampuan birokrasi dalam menyerap informasi dimasyarakat dan mengejawantahkan dalam program pemerintah		
Aspek	Preposisi awal	Dimensi penarikan data

Sistem untuk mengartikulasi kepentingan	Fungsi artikulasi dikatakan baik jika kapasitas birokrasi untuk mengakomodir kepentingan publik menjadi sebuah program/kebijakan sangat inggi	Pelaksanaan musrembang sbagai saluran formal yang mamfasilitasi proses artikulasi kepentingan publik
Aktor.stakeholders		
Tekanan politis		

Sumber; Penulis, 2023

Parameter awal yang dapat dijadikan acuan untuk menilai fungsi birokrasi sebagai alat untuk mengartikulasikan kepentingan publik adalah keberadaan sistem yang menopang kapasitas birokrasi dalam menyerap informasi yang ada dimasyarakat. Sebab definisi dari artikulasi kepentingan adalah adalah suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan publik.

**Gambar 1. Siklus fungsi artikulasi kepentingan publik pada birokrasi**



Sumber: penulis, 2023

Dengan melihat skema diatas memberikan gambaran jelas bahwa birokrasi memiliki fungsi artikulasi kepentingan, yang berwujud dalam program-program kerja, dari sini sangat jelas mengapa perlul untk mendorong partisipasi sebesar-besarnya dari masyarakat karena semakin besar partisipasi, maka semakin besar pula daya tampung birokrasi mengenai isu strategis, daya tampung ini akan bertaransformasi menjadi program tepat sasaran saat diolah dengan baik. wawancara dengan pejabat dilingkungan sekretariat daerah menyatakan bahwa

*“ada dua hal yang sering menjadi tuntutan masyarakat yaitu urusan pelayanan dan kebijakan, mengenai pelayanan dasar itu menjadi urusan birokrasi dan telah memiliki mekanisme tersendiri melalui perencanaan pembangunan, jadi musrembang itu wadahnya birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik, jadi kepentingan diserap setelah itu dijadikan program. Kalau urusan kebijakan lebih kearah tuntutan ke legislatif”* (Wawancara 12 Februari 2022)

Jika ditinjau dari praktek penyusunan rencana pembangunan yang telah dilakukan oleh Kabupaten Kepulauan Tanimbar secara umum memiliki kesamaan proses yang ditempuh oleh daerah lainnya di Indonesia. Yaitu dengan melakukan Musrenbang dari tingkat bawah di desa/kelurahan, dilanjutkan dengan Musrenbang Kecamatan, forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten. Dalam musrembang di Kabupaten Kepulauan Tanimbar, Berbagai forum masyarakat yang mengkonsolidasikan diri dan dimaksudkan sebagai alternatif penampung aspirasi

masyarakat di luar kegiatan Musrenbang. Hasil wawancara dengan salah satu ketua forum nelayan menyatakan bahwa

*“keberadaan forum ini untuk lebih meningkatkan lagi suara nelayan karena selama ini kami anggap banyak kepentingan yang belum terakomodir oleh pemerintah padahal sudah disuarakan dalam pertemuan-pertemuan dari tingkat desa, jika membentuk organisasi nelayan maka peluang untuk berpartisipasi sampai pada level yang lebih tinggi menjadi lebih besar”*  
(wawancara 14 Februari 2023)

Hasil wawancara diatas memberikan penegasan bahwa semakin masyarakat terorganisir maka semakin kuat pula potensi kepentingan mereka terartikulasi. Namun semakin banyak jumlah organisasi swadaya masyarakat juga memunculkan indikasi bahwa adanya kekurangan dari fungsi birokrasi dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat melalui jalur formal sehingga masyarakat menganggap perlu untuk meningkatkan tekanan melalui organisasi masyarakat. Seperti “Forum Warga, forum nelayan, petani, dan sebagainya. Kegiatan yang dilakukan oleh forum semacam ini adalah menyalurkan aspirasi masyarakat untuk mencari solusi terhadap persoalan yang dihadapi berkaitan dengan program pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal.

Forum-forum ini biasanya merupakan aliansi dari berbagai organisasi non pemerintah yang dimaksudkan sebagai wadah penyerapan aspirasi masyarakat yang akan dibawa ke forum Musrenbang Desa/Kelurahan. Hal ini terbukti dari hasil pengamatan penulis mengenai keluhan masyarakat yang mengikuti kegiatan Musrenbang muncul karena minimnya usulan masyarakat yang diakomodir oleh pemerintah daerah. Ini memberikan indikasi bahwa ada sesuatu yang harus ditelusuri dalam fungsi birokrasi sebagai alat untuk mengartikulasi kepentingan publik

Indikasi tersebut dapat ditelusuri melalui proses yang terbangun dari tingkat desa dimana Tujuan diselenggarakan Musrenbang desa antara lain sebagai berikut: yang pertama, Menampung aspirasi masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya. Kedua Menetapkan prioritas kegiatan desa yang akan dibiayai oleh APBD Desa, alokasi dana Desa APBD Kabupaten atau sumber pendanaan lainnya. Dan ketiga, Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan.

Dari hasil Musrenbang tingkat desa/kelurahan, dapat dianalisa bahwa penetapan prioritas program/kegiatan yang diusulkan oleh warga pada dasarnya memang menjadi hal yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Program tersebut terdiri dari berbagai bidang, baik dalam bidang sosial, ekonomi, transportasi, infrastruktur maupun keagamaan. Penetapan prioritas program usulan warga mengacu pada berbagai permasalahan desa/kelurahan yang sedang dihadapi, program kegiatan pembangunan yang belum berjalan pada tahun sebelumnya dan juga berdasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa. Hasil dari penetapan usulan prioritas program tersebut kemudian akan dibawa ke tingkat kecamatan untuk dibahas lebih lanjut pada forum yang sama.

Dalam menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan pada tingkat desa ini alur forum sangat ditentukan oleh keberadaan tokoh masyarakat atau tetua-tetua masyarakat terlebih lagi untuk kondisi kabupaten kepulauan tanimbar yang masih kental dengan stratifikasi sosial dalam model marga, keberadaan anggota masyarakat dari marga tertentu sangat menentukan arah dari musrenbang. Dalam konteks ini penulis tidak berbicara mengenai baik buruknya hasil musrenbang, tetapi sebatas memberikan kondisi bahwa kepentingan masyarakat sangat ditentukan oleh keberadaan localstrongman di wilayah tersebut

Selain dipengaruhi oleh localstrongman, tidak jarang pihak kecamatan menitip program untuk dibahas pada level desa, yang biasanya program itu merupakan terobosan dari pemerintah kecamatan yang prosedurnya kelak harus melalui koordinasi dengan pihak desa. Seperti yang diutarakan oleh salah satu camat yang sempat penulis wawancarai yang menyatakan bahwa:

*“setiap musrenbang pasti kecamatan selalu menitip sebuah program dengan alasan efisiensi dalam koordinasinya kelak, atau program rutin semisal pelaksanaan acara 17 agustus, demi mengefisienkan anggaran dan masing-masing desa dan kecamatan saya menitip agar alokasi dana desa untuk diarahkan pada program 17 agustusan antinya, jadi desa tidak merayakan sendiri tapi terpusat dikecamatan, dengan begitu anggaran sama-sama efisien, bahasa sederhananya, kita patungan biar lebih meriah”* (Wawancara, 22 Februari 2023)

Selain hal seperti wawancara diatas, kondisi menitip program juga ditemukan dengan penyebab lain seperti hasil wawancara dengan salah seorang camat yang menyebutkan bahwa:

*“Sering sekali terjadi hasil musrenbang yang itu monoton pada pembuatan infrastruktur padahal banyak pos anggaran tentang infrastruktur pedesaan, sehingga anggaran desa bisa digunakan untuk program lainnya semisal program pemberdayaan”* (Wawancara, 3 Maret 2023)

Dari 2 wawancara diatas, penulis menemukan fakta bahwa minimnya akses masyarakat desa pada program kabupaten juga mempengaruhi kualitas dari kepentingan yang coba diartikulasikan. Lebih lanjut, Keluaran yang dihasilkan Musrenbang Desa/Kelurahan adalah:

1. Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa/Kelurahan yang berisi:
  - a. Prioritas kegiatan pembangunan skala Desa/Kelurahan yang akan didanai oleh APBDes, hibah dan atau swadaya.
  - b. Prioritas kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan melalui SKPD.
2. Daftar nama delegasi untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan.
3. Berita acara Musrenbang Desa/Kelurahan

Dari pengamatan penulis tampaknya masyarakat desa belum bisa secara strategis menentukan mana kegiatan yang seharusnya dibiayai oleh APBDes dan mana program yang sebaiknya di suarakan ke pemerintah kabupaten. Disini peran

birokrasi juga untuk menjaga agar kepentingan publik tadi terarah sesuai koridor yang telah berlaku serta lebih efektif dan efisien.

Tahap selanjutnya untuk birokrasi mengartikulasi kepentingan publik adalah tahap penentuan skala prioritas pada musrenbang kecamatan. Tujuan musrenbang kecamatan diselenggarakan adalah untuk yang pertama, Membahas dan menyepakati hasil-hasil musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang akan menjadi prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan yang bersangkutan. Yang kedua, Membahas dan menetapkan prioritas kegiatan pembangunan di tingkat kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan desa/kelurahan. Dan ketiga, Melakukan klasifikasi atas prioritas kegiatan pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi SKPD Kabupaten.

Pada tahap ini, kemampuan birokrasi dalam mengartikulasi kepentingan publik mulai dapat diamati mengingat yang pertama adalah, penentuan program untuk diajukan ke OPD mana seharusnya menjadi penentu tersalurkannya hasil musrenbang di desa atau tidak, disini informasi yang dimiliki oleh birokrasi level kecamatan sangat menentukan. Selain itu penentuan program prioritas di Kabupaten Kepulauan Tanimbar sangat ditentukan oleh faktor nonteknis. Proses menyepakati hasil musrenbang tingkat desa dan menentukan prioritas pembangunan sangat ditentukan oleh delegasi yang diutus dari musrenbang tingkat desa serta localstrongman seperti yang telah penulis kemukakan terdahulu selain itu adanya fenomena penentuan skala prioritas berdasarkan determinasi politik baik dari efek pilkada ataupun pemilihan legislatif juga cukup kental dalam musrenbang tingkat kecamatan. Hasil wawancara dengan pejabat kecamatan menjelaskan bahwa

*“tidak semua aspirasi masyarakat harus kita akomodasi dalam program karena sangat beragam, untuk itu perlu ada proses seleksi terhadap prioritas pembangunan didesa-desa, musrenbang tingkat kecamatan mengakumulasi dan menentukan program mana yang menjadi prioritas untuk diajukan dalam musrenbang selanjutnya”* (Wawancara, 12 Maret 2023)

Lebih lanjut juga pejabat kecamatan menjelaskan bahwa

*“menentukan prioritas ini gampang-gampang susah karena biasanya ada tekanan politis yang muncul saat menetapkan program prioritas, apalagi misalnya ada dinas tertentu bahkan tidak jarang ada kontraktor yang menitip program-program tertentu untuk dibahas pada musrenbang kecamatan. Ada juga program yang harus disesuaikan dengan keberadaan dana hibah tertentu”* (Wawancara, 18 Februari 2023)

Hasil wawancara diatas menjelaskan bahwa proses ini mulai dipengaruhi oleh keberadaan aktor diluar tubuh birokrasi dalam mempengaruhi penentuan skala prioritas yang sedikit banyak mempengaruhi kemampuan birokrasi dalam mengartikulasi kepentingan publik.

Proses selanjutnya adalah, Forum SKPD adalah wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil musrenbang Kecamatan dengan SKPD atau Gabungan SKPD sebagai upaya mengisi Rencana Kerja SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD

terkait. Pelaksanaan Forum SKPD Kabupaten tentunya mempunyai tujuan yang harus dicapai, antara lain sebagai berikut :

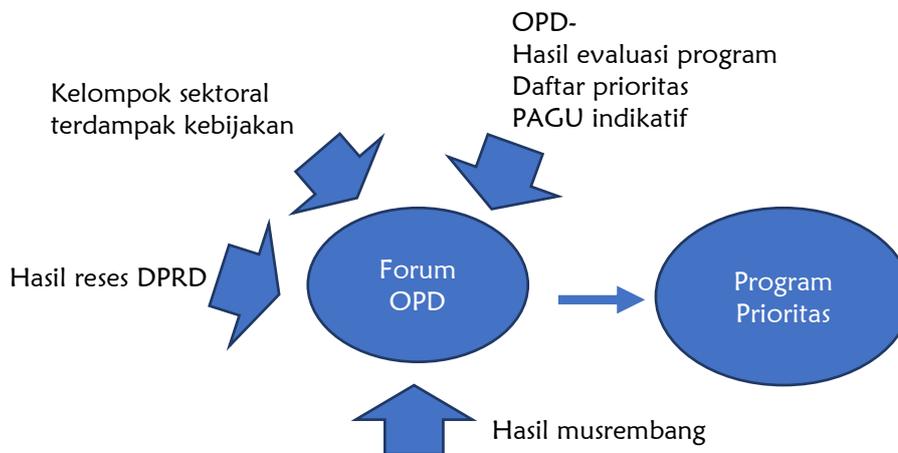
1. Mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan Renja-SKPD.
2. Menetapkan prioritas kegiatan yang akan dimuat dalam Renja-SKPD.
3. Menyesuaikan prioritas Renja-SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas pembangunan daerah (Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah).
4. Mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja-SKPD.

Lebih lanjut terseleksi aspirasi masyarakat kembali terjadi sampai level tereduksi pada level forum OPD ini dalam forum OPD aspirasi masyarakat harus kembali menyesuaikan pada program yang telah disusun oleh OPD dengan aspirasi yang disodorkan oleh anggota dewan melalui reses. Lebih lanjut hasil wawancara dengan pejabat bappeda menjelaskan bahwa

*Kenapa ini harus kita sinkronkan supaya tidak akan terjadi tumpang tindih. Bayangkan, jika sudah ada yang dibiayai dengan dana desa kemudian tiba-tiba dibiayai dengan dana APBD atau dana kelurahan dari program tersebut ada yang bisa diarahkan untuk pembiayaan lewat dana kelurahan, dana desa dan ada juga yang diusulkan masuk ke dana APBD. Selanjutnya diteruskan oleh Bappeda ke APBD tingkat I. Ada juga yang diakomodir lewat APBD provinsi agar nantinya dalam penganggaran tidak terjadi tumpang tindih” (Wawancara, 11 Februari 2023)*

Dari hasil wawancara diatas, terlihat bahwa sebagai medium artikulasi kepentingan, birokrasi memiliki beragam kepentingan untuk diartikulasikan dalam penyusunan program dan kegiatan. Peserta Forum SKPD kabupaten terdiri dari para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok-kelompok masyarakat di tingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan. Ini mencakup antara lain Dewan Pendidikan, PGRI untuk forum pendidikan, RSUD, Ikatan Dokter Indonesia di daerah dan Ikatan Bidan Indonesia di daerah untuk Forum Kesehatan, dan lain sebagainya. Banyaknya kepentingan yang menjadi input yang harus diakomodasi dalam penentuan program juga menentukan kapasitas birokrasi dalam mengartikulasikan kepentingan publik penulis mencoba mengilustrasikan dalam gambar berikut;

**Gambar 2. Ilustrasi, input kepentingan yang harus terartikulasi oleh birokrasi**



Sumber; Penulis, 2023

Selain banyaknya input yang harus dikelola oleh birokrasi, pengaruh kedekatan politik yang begitu leluasa masuk dalam proses mengartikulasikan kepentingan publik mencerminkan bahwa prioritas yang diusung dari bawah masih belum menjadi prioritas di tingkat daerah. Pengaruh kepentingan yang terjadi di tingkat daerah dimana ada usulan yang tiba-tiba masuk dalam rencana pembangunan daerah tanpa melalui mekanisme resmi penyusunan perencanaan pembangunan dan menggeser usulan-usulan dari masyarakat yang telah dimusyawahkan dalam Musrenbang mencerminkan bahwa keterlibatan masyarakat hanya dianggap sebagai formalitas dalam rangka memenuhi legalitas pelaksanaan Musrenbang. Hasil wawancara dengan salah seorang pejabat pada OPD menjelaskan bahwa

*“sudah lumrah ada program titipan dalam forum SKPD, ada yang sejak awal direncanakan dari musrembang desa, atau tiba-tiba masuk dalam pembahasan, jika berbicara musrembang, kita tidak bisa lepas dari faktor politik dan pengusaha-pengusaha lokal”* (Wawancara, 5 Maret 2023)

Dari wawancara diatas dapat terlihat bahwa forum OPD memiliki tekanan dari banyak aktor dikarenakan fungsi OPD untuk menentukan program yang dapat dilaksanakan sendiri atau membutuhkan jasa pihak ketiga dalam pelaksanaannya, disini kontraktor lokal dan banyak aktor lainnya saling bersaing untuk menitip program-program yang sesuai dengan segmentasi perusahaannya, praktik penitipan ini berlaku dalam 3 cara yaitu, penunjukan langsung dengan anggaran 200 juta, program lelang berniali lebih 200 juta yang dipecah menjadi kegiatan kecil hingga dibawah 200 juta agar kelak bisa tanpa mekanisme lelang, dan yang ketiga adalah program besar namun dengan spesifikasi dan SOP yang menyesuaikan standar “penitip”.

Lain halnya dengan kondisi musrembang sebagai medium artikulasi kepentingan publik secara formal. Birokrasi juga berperan sebagai medium artikulasi kepentingan publik secara sektoral. Kepentingan sektoral disini adalah kepentingan yang bersinggungan langsung dengan kelompok-kelompok sosial seperti petani,

nelayan, organisasi pemuda, lembaga swadaya masyarakat yang secara langsung bersinggungan dengan tugas pokok masing-masing OPD. Agaknya fungsi birokrasi sebagai artikulasi kepentingan publik lebih efektif terjadi pada kepentingan sektoral dengan alasan yang sama. Hal ini ditemukan penulis melalui hasil wawancara dengan salah seorang kepala dinas yang menyatakan bahwa

*“sering sekali ada program masuk dari kelompok-kelompok yang harus terwadahi oleh dinas misalnya dari LSM, organisasi pemuda, atau ormas-ormas lainnya, biasanya ini terjadi karena kedekatan kelompok sosial ini dengan ruang lingkup kerja OPD sehingga pada penyusunan program dan anggaran, menjadi prioritas karena mereka memang menjadi stakeholders”* (Wawancara, 28 Maret 2023)

Dari data yang ditemukan melalui wawancara dan observasi lapangan, penulis mengambil kesimpulan bahwa Tingginya intervensi aktor pada fase ini selain aspek sosio-kultural dan politis juga sampai menjangkau alasan ekonomis.

Selanjutnya, Musrenbang RKPD Kabupaten adalah musyawarah stakeholder Kabupaten untuk mematangkan rancangan RKPD Kabupaten Berdasarkan Renja-SKPD hasil forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan Renja-SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran Rancangan RKPD. Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten memperhatikan hasil pembahasan forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, kinerja pembangunan tahunan berjalan dan masukan dari para peserta.

Adapun keluaran dari pelaksanaan Musrenbang Kabupaten adalah kesepakatan tentang rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutakhirkan rancangan RKPD dan rancangan Renja-SKPD, yang meliputi:

1. Penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan, dan plafon/pagu dana baik berdasarkan fungsi SKPD.
2. Daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilih berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN, dan sumber pendanaan lainnya.
3. Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintah kabupaten, provinsi dan /atau pusat.
4. Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa.

Terdapat fenomena yang umumnya terjadi pada Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten yang terkadang bersifat formalitas, karena pada dasarnya semua permasalahan substansial telah dibahas dalam Forum SKPD. Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten yang formalitas ini di satu sisi memiliki keuntungan, yaitu waktu yang diperlukan untuk Musrenbang lebih cepat karena tidak ada perdebatan dan pembahasan secara detail karena semua telah dibahas dalam forum SKPD sebelumnya. Tetapi di sisi lain peran peserta Musrenbang menjadi tidak menonjol dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut sehingga kontrol dari masyarakat juga minim akses untuk memantau proses ini

Fenomena lain adanya pengaruh politik dalam proses perencanaan daerah, dimana perencanaan yang sudah dibuat oleh masing-masing SKPD dan diserahkan kepada Bappeda, ada beberapa yang mengalami distorsi, padahal kegiatan

tersebut tidak masuk dalam usulan SKPD. Pengaruh dari luar mekanisme resmi tersebut mengakibatkan banyak program dan kegiatan pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat maupun SKPD pada akhirnya tidak dimasukkan kedalam perencanaan daerah. Proses penyusunan rencana pembangunan yang telah dilaksanakan secara partisipatif menjadi berkurang artinya dengan pengaruh yang dilakukan pada tahap lanjutan.

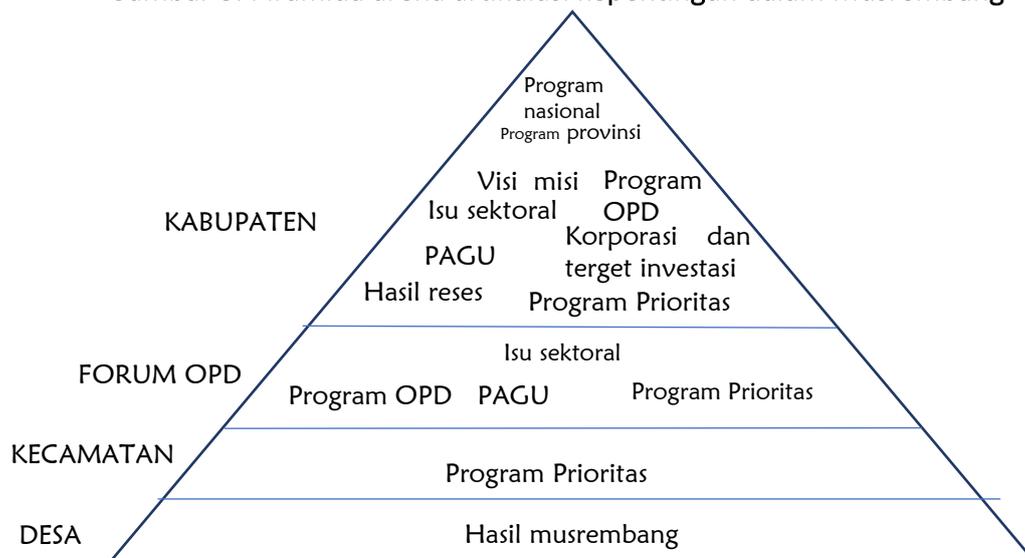
Selain hal diatas terdapat fakta yang penulis temukan dari hasil wawancara dengan ketua organisasi masyarakat menyebutkan

*“Tahap proses penyusunan APBD yang terlibat hanyalah pejabat eksekutif, seperti Bupati, Sekda, Kepala kepala Dinas dan para anggota DPRD. Sementara itu masyarakat (rakyat) hanya menjadi penonton yang keberadaan cukup jauh bahkan nyaris tidak dapat mendengar tentang apa yang mereka bahas. Dalam hal ini masyarakat pada akhirnya tidak terlibat dalam proses pembuatan anggaran. Selama ini keterlibatan masyarakat dalam rangka menyusun anggaran publik hanyalah pada proses musrenbang ditingkat desa/ kelurahan, kecamatan, maupun daerah. Namun keterlibatan masyarakat sering kali hanya dijadikan alat legitimasi dan prosesnya hanyalah formalitas”* (Wawancara, 11 Maret 2023)

Hasil wawancara diatas memberi penegasan pada yangn telah penulis kemukakan pada bagian sebelumnya mengenai kurangnya akses informasi masyarakat terhadap jalannya pemerintahan.

Pada awal bagian ini penulis menyajikan asumsi awal bahwa fungsi birokrasi dalam mengartikulasi kepentingan publik sangat dipengaruhi oleh aspek aktor yang terlibat dan besarnya tekanan politis yang muncul dari setiap prosesnya. Dibawah ini penulis mencoba mengilustrasikan kondisi artikulasi kepentingan masyarakat dalam proses penyusunan program

Gambar 3. Piramida arena artikulasi kepentingan dalam Musreimbang

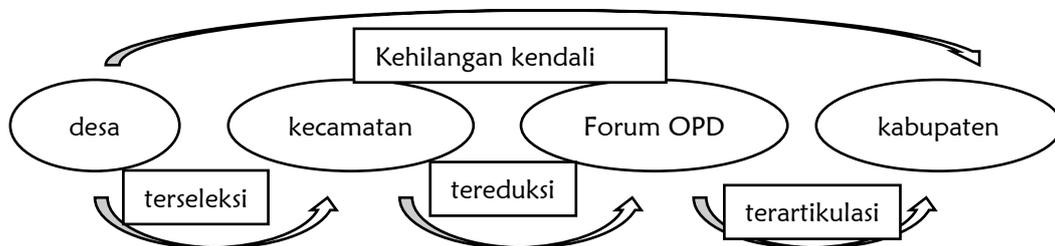


Sumber: Penulis, 2023

Dari gambar diatas penulis mencoba memberikan kondisi bahwa semakin mengerucut arena artikulasi maka peluang birokrasi untuk menjalankan fungsinya semakin kecil karena semakin banyak aktor yang terlibat dengan determinasi politik yang kuat yang menakibatkan semakin besar juga konflik kepentingan yang muncul. Semakin kecil arena artikulasi maka semakin kecil ruang eksistensi kepentingan masyarakat dan bahkan difase ini publik seringkali kehilangan kendali terhadap kepentingan yang telah disuarakan.

Adapun mengenai kondisi kepentingan masyarakat yang terartikulasi, dapat dilihat dari sejauhmana forum OPD mampu membawa aspirasi masyarakat sampai pada level kabupaten penulis gambarkan dalam skema berikut

Gambar 4. Alur sistem artikulasi dan dampaknya terhadap eksistensi kepentingan publik



Sumber, Penulis setelah diolah, 2023

Dari apa yang penulis dapatkan pada proses penelitian, penulis mengambis kesimpulan bahwa Kapasitas birokrasi sangat ditentukan oleh, Rentang mekanisme, Jumlah aktor dan banyaknya Peraturan Formal dimana

1. Semakin panjang mekanisme semakin berkurang kemampuan birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik
2. Semakin banyak aktor politik semakin menurun fungsi birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan
3. Semakin banyak aturan, semakin menurun fungsi birokrasi mengartikulasi kepentingan
4. Semakin kecil arena artikulasi semakin sempit ruang eksistensi kepentingan publik

Tabel 2. Matriks hasil penelitian

Fungsi artikulasi kepentingan merupakan kemampuan birokrasi dalam menyerap informasi dimasyarakat dan mengejawantahkan dalam program pemerintah			
Aspek	Preposisi awal	Dimensi penarikan data	Temuan penelitian
Sistem untuk mengartikulasi kepentingan	Fungsi artikulasi dikatakan baik juga kapasitas birokrasi untuk mengakomodir kepentingan publik menjadi	Pelaksanaan musrembang sbagai saluran formal yang mamfasilitasi proses artikulasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem yang ada terlalu panjang dan rentan mereduksi kepentingan publik</li> <li>• Musrembang tingkat desa sangat dipengaruhi oleh localstrongman</li> <li>• Dilevel kecamatan pengaruh politis sudah mulai terasa</li> </ul>
Aktor. stakeholders			
Tekanan politis			

	sebuah program/kebijakan sangat tinggi	kepentingan publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam forum OPD kepentingan korporasi sudah mulai mengintervensi</li> <li>• Pada level kabupaten karena banyaknya aktor dengan determinasi politi yang juat, masyarakat kehilangan kendali pada aspirasi</li> </ul>
preposisi akhir			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semakin panjang mekanisme semakin berkurang kemampuan birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik</li> <li>• Semakin banyak aktor politik semakin menurun fungsi birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik</li> <li>• Semakin banyak aturan, semakin menurun fungsi birokrasi mengartikulasi kepentingan</li> <li>• Semakin kecil arena artikulasi semakin sempit ruang eksistensi kepentingan publik</li> </ul>			

Sumber: Penulis, 2020

## Pembahasan

Pembahasan dilakukan dengan mengurai preposisi akhir yang disusun berdasarkan temuan penelitian. Preposisi pertama menunjukkan bahwa "Semakin panjang mekanisme semakin berkurang kemampuan birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik" mengacu pada pandangan bahwa semakin rumit dan panjangnya prosedur atau mekanisme yang harus dilalui oleh birokrasi, semakin sulit bagi mereka untuk secara efektif mengungkapkan dan mempertahankan kepentingan publik. Birokrasi adalah sistem administratif yang melibatkan aturan, peraturan, dan prosedur yang rumit dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Tujuan utama dari birokrasi adalah memastikan keberlanjutan, ketertiban, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun, kompleksitas yang berlebihan dalam mekanisme birokrasi dapat menghambat kemampuan birokrasi untuk menghadapi isu-isu penting yang mempengaruhi masyarakat secara langsung.

Salah satu masalah yang muncul adalah terlalu banyaknya prosedur yang harus diikuti untuk mengambil keputusan atau bertindak. Semakin panjang dan rumitnya proses birokrasi, semakin sulit bagi birokrasi untuk merespons dengan cepat dan efektif terhadap masalah yang mendesak. Hal ini bisa mengakibatkan keterlambatan dalam pengambilan keputusan, penundaan tindakan yang diperlukan, dan kurangnya fleksibilitas dalam menanggapi perubahan situasi. Selain itu, mekanisme yang kompleks juga dapat menyebabkan terjadinya red tape (birokrasi berlebihan) yang dapat menghambat efisiensi birokrasi. Ketika proses birokrasi terlalu panjang dan rumit, pejabat publik dapat terjebak dalam aturan yang berbelit-belit, formulir yang berkepanjangan, dan persyaratan yang berlebihan. Hal ini dapat menyita waktu dan sumber daya birokrasi yang seharusnya digunakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Akibatnya, kemampuan birokrasi untuk mengartikulasikan kepentingan publik dapat terbatas. Semakin kompleks mekanisme birokrasi, semakin sulit bagi birokrasi untuk menyuarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Keterbatasan ini dapat mengakibatkan ketidakmampuan birokrasi untuk merespons dengan tepat terhadap masalah-masalah sosial, ekonomi, atau politik yang dihadapi oleh

masyarakat. Namun, perlu dicatat bahwa sementara mekanisme yang rumit dapat memiliki efek negatif pada kemampuan birokrasi, prosedur dan peraturan yang baik juga diperlukan untuk menjaga akuntabilitas dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, penting untuk menemukan keseimbangan antara efisiensi dan fleksibilitas dalam mekanisme birokrasi untuk memastikan bahwa kepentingan publik tetap terwakili dan diutamakan.

Preposisi kedua adalah, mengenai "Semakin banyak aktor politik semakin menurun fungsi birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik" menyiratkan bahwa ketika terdapat banyak aktor politik yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, kemampuan birokrasi dalam menyuarakan dan mewakili kepentingan publik dapat mengalami penurunan.

Birokrasi umumnya berfungsi sebagai implementator kebijakan publik yang dirancang untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Namun, dengan semakin banyaknya aktor politik yang terlibat, seperti partai politik, kelompok kepentingan, atau lembaga pemerintah yang berbeda, kepentingan-kepentingan tersebut bisa menjadi beragam dan sering kali saling bersaing. Ketika terdapat banyak aktor politik yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, birokrasi mungkin menghadapi tekanan dan interferensi dari berbagai pihak dengan kepentingan yang berbeda-beda. Akibatnya, birokrasi mungkin mengalami kesulitan dalam mempertahankan independensinya dan menjaga fokus pada kepentingan publik secara keseluruhan.

Selain itu, semakin banyak aktor politik yang terlibat, semakin kompleks juga proses pengambilan keputusan. Perbedaan pendapat, negosiasi politik, dan persaingan kepentingan yang meningkat dapat memperlambat proses dan menghambat kemampuan birokrasi untuk mengambil langkah-langkah yang cepat dan efektif dalam mewujudkan kepentingan publik. Dalam beberapa kasus, birokrasi juga dapat menjadi arena persaingan politik yang mempengaruhi kemampuannya dalam mengartikulasikan kepentingan publik. Birokrasi dapat menjadi objek upaya penempatan pejabat politik yang mungkin memiliki agenda sendiri atau kecenderungan untuk memprioritaskan kepentingan kelompok atau partai politik tertentu.

Namun, perlu dicatat bahwa tidak selalu benar bahwa semakin banyak aktor politik akan selalu mengurangi kemampuan birokrasi untuk mengartikulasikan kepentingan publik. Terdapat situasi di mana partisipasi aktor politik yang lebih luas dapat memperkaya proses pengambilan keputusan dan memastikan adanya representasi yang lebih baik dari berbagai kelompok masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mencari keseimbangan yang tepat antara partisipasi aktor politik dan keberhasilan birokrasi dalam menjalankan perannya sebagai pengemban kepentingan publik.

Preposisi ketiga adalah, "Semakin banyak aturan, semakin menurun fungsi birokrasi mengartikulasi kepentingan dalam musyawarah perencanaan pembangunan" menyiratkan bahwa ketika jumlah aturan yang mengatur musyawarah perencanaan pembangunan semakin bertambah, kemampuan

birokrasi dalam mewakili dan menyuarakan kepentingan dalam proses tersebut dapat mengalami penurunan.

Musyawarah perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang melibatkan partisipasi berbagai pihak terkait, termasuk birokrasi, masyarakat, akademisi, dan pihak lainnya, untuk merumuskan kebijakan dan rencana pembangunan yang berkelanjutan. Tujuan dari musyawarah ini adalah untuk memastikan adanya kepentingan publik yang diwakili dan dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan terkait pembangunan.

Namun, jika terdapat banyak aturan yang mengatur musyawarah perencanaan pembangunan, birokrasi mungkin menghadapi kendala yang dapat menghambat kemampuannya dalam mengartikulasikan kepentingan publik dengan baik. Beberapa kemungkinan kendala yang muncul adalah sebagai berikut:

*Pertama*, Keterbatasan waktu dan sumber daya dimana jika proses musyawarah terlalu terikat oleh aturan yang membutuhkan waktu dan sumber daya yang besar, birokrasi mungkin tidak memiliki waktu dan sumber daya yang cukup untuk secara efektif mewakili dan mempertahankan kepentingan publik dalam perencanaan pembangunan. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakseimbangan dalam representasi kepentingan dan mengabaikan suara-suara yang mungkin tidak terwakili dengan baik. *Kedua*, Kompleksitas prosedur dimana Semakin banyak aturan yang harus diikuti dalam musyawarah perencanaan pembangunan, semakin rumit dan kompleks prosedur yang harus dilalui oleh birokrasi. Hal ini dapat menghambat kemampuan birokrasi untuk secara efektif mengungkapkan kepentingan publik dengan jelas dan terfokus. Biaya waktu dan energi yang dibutuhkan untuk memahami dan mematuhi aturan-aturan ini dapat mengurangi kesempatan bagi birokrasi untuk mempertahankan kepentingan publik secara efektif, dan *ketiga*, terjadinya pembatasan dalam diskusi dan partisipasi melalui aturan yang terlalu banyak dan ketat dapat membatasi ruang untuk diskusi dan partisipasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan. Birokrasi mungkin merasa terikat oleh batasan-batasan ini dan kurang dapat menggali secara mendalam kepentingan dan aspirasi masyarakat yang mereka wakili. Ini dapat mengurangi kemampuan birokrasi dalam mewakili kepentingan publik secara komprehensif dan beragam.

Dalam konteks ini, penting untuk mencari keseimbangan yang tepat antara regulasi yang diperlukan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam musyawarah perencanaan pembangunan, serta memastikan bahwa birokrasi memiliki fleksibilitas dan ruang untuk memberikan kontribusi yang efektif dalam mewakili kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan.

Preposisi keempat adaah mengenai "Semakin kecil arena artikulasi, semakin sempit ruang eksistensi kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan" menggambarkan bahwa ketika ruang untuk menyuarakan kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan sangat terbatas, maka ruang bagi kepentingan publik tersebut akan menjadi terbatas pula.

Musyawarah perencanaan pembangunan adalah forum partisipatif yang melibatkan berbagai pihak terkait, seperti masyarakat, pemerintah, lembaga non-

pemerintah, dan sektor swasta, untuk merumuskan kebijakan dan rencana pembangunan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Dalam proses ini, penting untuk memastikan bahwa kepentingan masyarakat yang beragam diwakili dan dipertimbangkan dengan baik.

Namun, jika arena artikulasi, yaitu ruang dan mekanisme yang tersedia bagi berbagai pihak untuk menyuarakan kepentingan mereka, menjadi sangat kecil atau terbatas, maka ruang bagi eksistensi kepentingan publik juga akan menyempit. Hal ini dapat menyebabkan beberapa konsekuensi yaitu; *pertama*, Ketidakseimbangan representasi dimana Jika hanya sedikit pihak yang dapat mengartikulasikan kepentingan mereka dalam musyawarah perencanaan pembangunan, maka representasi kepentingan publik akan menjadi tidak seimbang. Suara-suara yang tidak terwakili atau kepentingan yang tidak diwakili dengan baik mungkin akan terabaikan atau tidak diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan. Ini dapat menghasilkan kebijakan dan rencana pembangunan yang tidak mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara menyeluruh. *Kedua*, Pengambilan keputusan yang tidak inklusif karena arena artikulasi terbatas, kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam musyawarah perencanaan pembangunan juga akan terbatas. Ini dapat mengakibatkan pengambilan keputusan yang tidak inklusif, dimana kepentingan-kepentingan tertentu mendominasi sementara kepentingan lain diabaikan. Hal ini dapat mengarah pada ketidakadilan sosial dan ekonomi, serta ketimpangan dalam pembangunan. *Ketiga*, potensi konflik dan ketegangan ketika arena artikulasi terlalu kecil, hal ini dapat menciptakan ketegangan dan konflik antara berbagai pihak yang memiliki kepentingan yang saling bertentangan. Tanpa ruang yang memadai untuk berdialog dan bernegosiasi, konflik mungkin lebih sulit untuk diselesaikan secara damai, dan hal ini dapat menghambat proses perencanaan pembangunan yang harmonis dan inklusif.

## Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik melalui artikel ini adalah pertama, semakin panjang dan rumitnya mekanisme birokrasi, semakin berkurang kemampuan birokrasi untuk mengartikulasikan kepentingan publik secara efektif. Kompleksitas yang berlebihan dalam prosedur birokrasi dapat menghambat respons yang cepat terhadap isu-isu penting dan menghasilkan red tape yang menghambat efisiensi birokrasi. Kedua, semakin banyak aktor politik semakin menurun fungsi birokrasi untuk mengartikulasi kepentingan publik sebab ketika terdapat banyak aktor politik yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, fungsi birokrasi dalam mewakili dan menyuarakan kepentingan publik dapat mengalami penurunan. Hal ini dapat disebabkan oleh pertentangan kepentingan, kompleksitas proses, dan pembatasan dalam proses artikulasi kepentingan. Ketiga, semakin banyak aturan, semakin menurun fungsi birokrasi mengartikulasi kepentingan dimana jika jumlah aturan yang harus diikuti oleh birokrasi semakin banyak, kemampuan birokrasi dalam mengartikulasikan kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan dapat menurun. Hal ini dapat

disebabkan oleh pembatasan waktu dan sumber daya, kompleksitas prosedur, dan pembatasan dalam diskusi dan partisipasi. Keempat, semakin kecil arena artikulasi semakin sempit ruang eksistensi kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan sebab ketika ruang untuk menyuarakan kepentingan publik dalam musyawarah perencanaan pembangunan menjadi terbatas, ruang bagi kepentingan publik tersebut akan menjadi terbatas pula. Hal ini dapat disebabkan oleh dominasi kepentingan kuat, ketimpangan kekuasaan, dan sumber daya yang tidak seimbang.

## Referensi

- Alamsyah. (2003). Politik Dan Birokrasi: Reposisi Peran Birokrasi Publik Dalam Proses Politik Lokal. *Jurnal Administrasi Publik Unpar*, 2(1), 55–70. <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/viewFile/1522/1462>
- Ambarwati, I. D., & Erowati, D. (2019). Perencanaan Yang Tak Partisipatif: Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Randudongkal .... In *Journal of Politic and Government ....*
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2015). Routledge handbook of interpretive political science. In *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. <https://doi.org/10.4324/9781315725314>
- Bowornwathana, B., & Poocharoen, O. O. (2010). Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters. *Public Organization Review*, 10(4). <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0129-0>
- Dwijayanti, A. (2021). The Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1). <https://doi.org/10.52316/jap.v17i1.68>
- Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3). <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0137-0>
- Farmer, A., Kidwell, B., & Hardesty, D. M. (2021). The Politics of Choice: Political Ideology and Intolerance of Ambiguity. *Journal of Consumer Psychology*, 31(1). <https://doi.org/10.1002/jcpy.1176>
- Gerring, J., Thacker, S. C., & Moreno, C. (2005). Centripetal democratic governance: A theory and global inquiry. In *American Political Science Review* (Vol. 99, Issue 4). <https://doi.org/10.1017/S0003055405051889>
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). Comparative Government and Politics. In *Comparative Government and Politics*. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-52838-4>
- Heywood, A. (1997a). Policy Process and System Performance. In *Politics*. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-25543-6\\_19](https://doi.org/10.1007/978-1-349-25543-6_19)
- Heywood, A. (1997b). Political Executives. In *Politics*. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-25543-6\\_16](https://doi.org/10.1007/978-1-349-25543-6_16)
- Heywood, A. (2013). Public Policy and the Bureaucracy. In *Politics*. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-27244-7\\_16](https://doi.org/10.1007/978-1-137-27244-7_16)
- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2003). Political Society and Governance in 16

- Developing Countries. *World Governance Survey Discussion Paper 7, 1*(July), 1–28.
- Ibrahim Mohamed Irfan, M. (2016). Survival and Dysfunctions of Bureaucracy: A Critical Analysis of Public Bureaucracy in Sri Lanka. *Advances in Sciences and Humanities, 2*(4), 31. <https://doi.org/10.11648/j.ash.20160204.11>
- Peters, B. G. (2018). The Politics of Bureaucracy. In *The Politics of Bureaucracy*. <https://doi.org/10.4324/9781315813653-5>
- Sahide, M. A. K., Fisher, M. R., Maryudi, A., Wong, G. Y., Supratman, S., & Alam, S. (2019). The bureaucratic politics of conservation in governing land conflict: A typology of capacities. *MethodsX, 6*. <https://doi.org/10.1016/j.mex.2019.10.022>
- Surur, M. (2019). Birokrasi Weberian: “Proportional Approach.” *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan, 11*(2), 86–104. <http://e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/MADANI/article/view/1601>
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review, 61*(2). <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>