

# BAB I

## PENDAHULUAN

MILIK PERPUSTAKAAN  
UNIMED

### 1.1 Latar belakang masalah

Di dalam kehidupan manusia primitif, zaman pharao sampai zaman modern manusia selalu mengelompok pada sebuah organisasi maupun lembaga ataupun bentuk pengelompokan sosial, mereka berusaha mencapai tujuannya dengan menggunakan lembaga yang disebut organisasi. Problema pada organisasi modern tidak lain ialah bagaimana caranya membentuk pengelompokan manusia yang serasional mungkin. Bersamaan dengan itu diharapkan dengan membuat organisasi rasional akan menimbulkan efek sampingan yang tidak dikehendaki seminimal mungkin dan sekaligus mencapai kepuasan maksimum bagi orang yang mengelompok dalam sebuah lembaga maupun organisasi itu.

Sampai sekarang ini, salah satu diantaranya pengertian organisasi yang menurut Parsons sebagaimana yang disebut Etzioni (1985;3) adalah unit sosial (atau pengelompokan manusia) yang sengaja dibentuk dan dibentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu. Organisasi pula kadang-kadang ada yang dikelompokkan istilah lembaga (institution). Lembaga kadang-kadang dipergunakan untuk memberikan makna tentang tipe organisasi tertentu seperti supra struktur politik terdiri dari tiga kelompok yaitu yang berada pada lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Rauf dan Nasrun 1993 ; 10-11).

Di dalam tesis ini yang akan dibicarakan adalah lembaga pada eksekutif Pemerintahan Kota (Pemko) Medan dan lembaga legislatif yang berada dibawah DPRD II Medan. Didalam UU No. 22 tahun 1999, kedua lembaga ini mempunyai

hubungan yang kuat dan berjalan bersama, kontiniu dan DPRD kota Medan melakukan sosial kontrol atas kinerja Pemko Medan. Sosial kontrol dilakukan DPRD II dalam pelaksanaan UU No 22 tahun 1999 agar berjalan baik.

Dari hasil pantauan selama tahun 2003 walikota Medan telah beberapa kali mengadakan pelantikan pejabat dari berbagai eselon IV, eselon III, dan kepala-kepala dinas, kepala kelurahan di jajaran Pemko Medan. Dari gejala-gejala yang terlihat penulis berasumsi bahwa pengangkatan pejabat tersebut terkait dengan kepentingan yang berlatar belakang primordial, sehingga tidak objektif. Disisi lain fungsi pengawasan tidak berjalan dengan baik yang mengakibatkan para pejabat birokrasi menyalahgunakan jabatannya yang bertentangan dengan aturan yang berlaku.

Menurut Weber tentang birokrasi rasional sebagaimana yang disebut Santoso (1997;2) "legal rasional" yang ditandai oleh a) tingkat spesialisasi yang tinggi; b) struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas; c) hubungan antara anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi; d) rekrutmen didasarkan pada kemampuan teknis; e) diferensiasi antara pendapatan resmi dan pribadi. Birokrasi rasional yang disebut Santoso dengan mengutip teori Weber dalam penetapan jabatan di Pemko Medan, penulis berasumsi bahwa penetapan jabatan berlatarbelakang etnik dan agama. Disisi lain Etzioni (1985 ; 4) menyebut bahwa sebuah organisasi modern, ditandai oleh ciri-ciri yang antara lain : (1) Adanya suatu atau beberapa pusat kekuasaan yang berfungsi mengawasi dan mengendalikan usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya dan (2) pergantian tenaga, dalam hal ini tenaga-tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagai mana diharapkan dapat diganti oleh tenaga lain.

Apa yang dikemukakan oleh Etzioni diatas dapat dibenarkan, sebab secara rasional pergantian itu adalah kepentingan organisasi, birokrasi dalam mengatur, mengendalikan dan mengawasi tujuan organisasi. Tetapi akan sangat berbeda masalahnya bila pergantian itu ada hubungannya dengan kepentingan berlatar belakang etnik dan agama dalam penetapan posisi jabatan di Pemko Medan. Menurut (Etzioni 1985;4) setiap pergantian jabatan pada lembaga atau organisasi harus dengan pertimbangan yang objektif dan rasional sesuai aturan yang telah ditetapkan.

Bila dikaitkan menurut Myrdal sebagaimana yang disebut Jakti (1980,6). Aparat negara di negara-negara Dunia ketiga merupakan suatu mesin politik yang tidak netral dan tak akan mungkin netral. Ia menyebutkan mesin politik ini kadang-kadang mencerminkan nilai-nilai serta norma-norma yang jauh dari rasional, tidak obyektif, tidak a-politis, bisa saja mesin ini merupakan bagian dari dominasi politik oleh suku, daerah atau agama, yakni kelompok-kelompok primordial, ataupun merupakan bagian dari politik yang berkuasa.

Jakti memperjelas meskipun sebagai birokrasi ia memiliki struktur yang serupa ditemui di negara maju, namun isinya dan perilakunya secara tebal diwarnai kaitan primordial. Kelihatannya birokrasi yang diterapkan di Indonesia lebih mendekati pengertian Weber tentang "dominasi patrimonial" sebagaimana yang disebutkan Santoso (1997;22) dimana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi etnis dan agama dan hubungan bapak-anak buah atau patron client relationship. Dari beberapa gejala-gejala yang terjadi pada pengangkatan pejabat di lembaga-lembaga politik, DPRD II Medan dan jabatan-jabatan strategis atau penting di Pemerintahan Kota Medan, mendorong penulis untuk mengadakan penelitian ini. Penelusuran tentang pengangkatan jabatan yang

berlatar belakang etnik dan agama akan terungkap pada komposisi jabatan mereka di lembaga-lembaga politik di Medan. Penelitian ini adalah sebuah penelitian antropologi terapan yang mengungkapkan data-data berlatar belakang etnik dan agama pada jabatan-jabatan birokrasi politik.

Marzali (2003;89) menyebut antropologi terapan ialah satu bidang dalam antropologi tempat pengetahuan (knowledge), keterampilan (skills) dan sudut pandang (perspective). Ilmu antropologi digunakan untuk menolong mencari solusi bagi masalah-masalah praktis kemanusiaan dan memfasilitasi pembangunan.

Lebih jauh lagi Marzali (2002;89) menyebut bahwa antropologi terapan akan mengaplikasikan penemuan data dan analisis mereka kebidang diluar antropologi, khususnya pada bidang public interest. Para antropolog terapan sering bekerja antar disiplin ilmu, bekerja sama dengan disiplin ilmu lain.

## **1.2 Perumusan masalah**

Dari uraian latar belakang masalah diatas, maka saya akan menetapkan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Sejauh mana proses persaingan berlatar belakang etnik dan agama untuk memperoleh posisi jabatan-jabatan strategis pada pemerintahan kota Medan dan DPRD II Medan
2. Bagaimana perimbangan komposisi jabatan-jabatan strategis, dilihat dari latar belakang etnik dan agama di Pemko Medan dan DPRD II Medan
3. Bagaimana pola saluran patron clien yang digunakan untuk memperoleh jabatan di Pemerintahan Kota Medan dan DPRD II Medan.

### 1.3 Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengungkapkan proses persaingan berlatar belakang etnik dan agama dalam komposisi jabatan Pemerintahan Kota Medan dan dalam penentuan posisi di DPRD II Medan.
2. Mengungkapkan perimbangan komposisi pada struktural jabatan dilihat dari latar belakang etnik dan agama di jajaran Pemko Medan.
3. Mengungkapkan saluran patron client yang digunakan untuk memperoleh jabatan di DPRD II dan posisi strategis di Pemerintahan Kota Medan.

### 1.4 Kegunaan penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mempunyai kegunaan teoritik dan praktek yakni :

1. Secara teoritik hasil penelitian diharapkan dapat menjadi rumusan konseptual, terutama menungkapkan pola orientasi dan persaingan etnik dan agama dalam penyelenggaraan pemerintahan otonomi di Indonesia, khususnya daerah yang multi etnik seperti kota Medan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberi masukan bagi Pemko, atau pemerintah Kabupaten untuk mengantisipasi dan mengeleminir persaingan etnik, agama, aliran politik dalam pemerintahan yang otonom, terutama dalam menetapkan kebijakan pada penetapan jabatan-jabatan strategis.

## 1.5 Kerangka berpikir

Pada penelitian ini penulis menetapkan sebuah kerangka berpikir sebagai landasan bagaimana jalannya penelitian ini seperti pada paradigma penelitian ini.

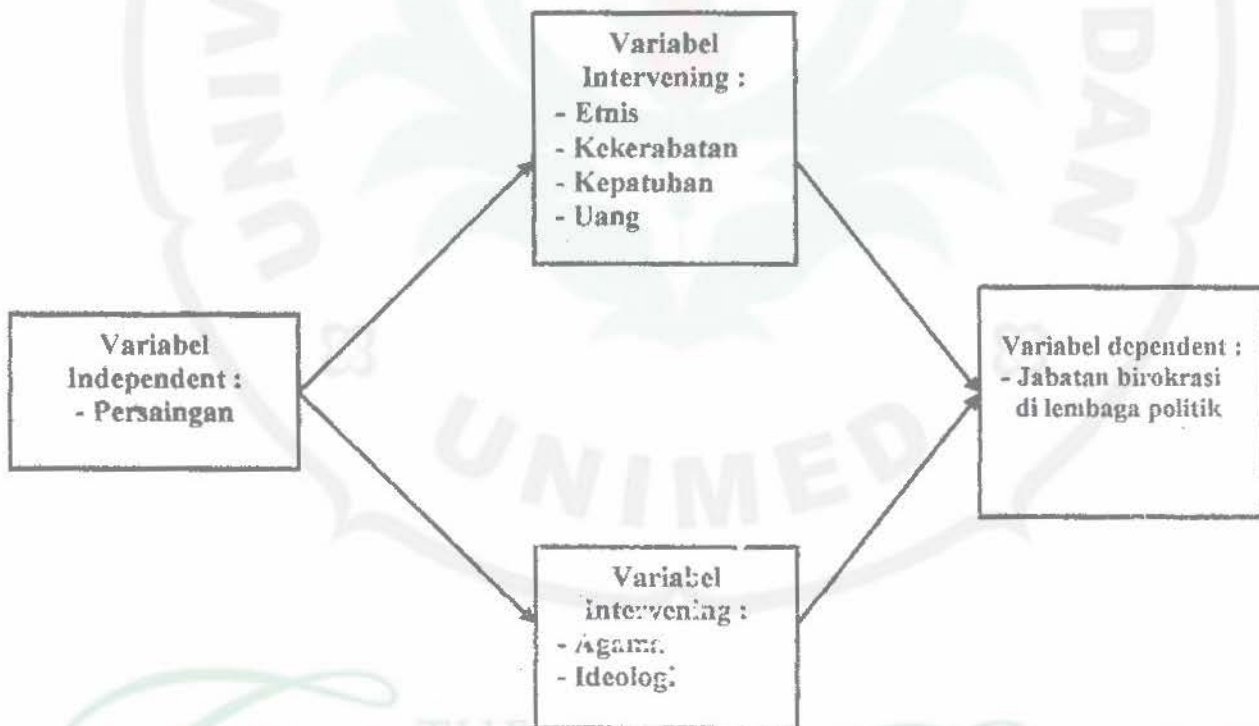
Menurut Sugiono (1998;25). Paradigma penelitian dapat diartikan sebagai pandangan atau model, atau pola pikir yang dapat menjabarkan berbagai variabel yang akan diteliti, kemudian membuat hubungan antara satu variabel dengan variabel lain sehingga akan mudah dirumsukan masalah penelitiannya (Sugiono).

Dalam penelitian ini persaingan (*independent variabel*) adalah merupakan yang menjadi sebab perubahan terhadap jabatan birokrasi di lembaga politik sebagai variabel terikat (*dependent variabel*). Disisi lain faktor etnis, kekerabatan-kepatuhan memberi uang sebagai balas budi adalah faktor yang ikut berpengaruh (*intervening variabel*). Begitu pula faktor agama dan ideologi, faktor yang ikut berpengaruh (*intervening variabel*) terhadap persaingan dalam penetapan jabatan di lembaga birokrasi.

Penelitian Geertz, sebagaimana yang disebut Lubis (2000; 98,99). Tradisi keagamaan Islam, Hindu dan Animisme pribumi dalam bahasa Jawa disebut *abangan*, melalui simbol, ide, ritual dan kebiasaan komunitas mendapat pengaruh agama hadir dalam setiap celah dan sudut kehidupan orang Jawa. Hasil penelitian ini bisa digunakan rujukan tentang pengaruh agama yang dapat hadir sebagai kebijakan etnis dan agama di jabatan-jabatan birokrasi. Geertz sebagaimana disebut Lubis (2000;100) mempertegas bahwa agama adalah sebuah sistem kultural. (1) suatu sistem lambang yang bertindak untuk (2) membangun rasa motivasi yang kuat, luas dan langgeng dalam diri manusia dengan (3) merumuskan konsepsi tatanan umum

eksistensi dan membalut konsepsi (4) dengan aura faktualitas sedemikian rupa hingga (5) rasa dan motivasi itu menjadi realitas secara khas.

Sedang landasan etnik, hasil penelitian Reine di Guatemala sebagaimana yang disebut Koentjaraningrat (1990;160). Satuan sosial *Camarada* yang mirip dengan sebuah etnik di suku Indian, sekelompok teman yang diikat oleh kedekatan emosional (*emotional friendship*) adalah sebuah jawaban untuk memecahkan solusi untuk menyelesaikan tugas bersama yang berat, dapat dirujuk pada tugas birokrasi di lembaga politik. Untuk lebih jelasnya diungkapkan dalam sebuah kerangka berpikir yang tergambar pada paradigma penelitian ini.



Gambar paradigma penelitian

Persaingan untuk memperoleh jabatan birokrasi di lembaga-lembaga politik di DPRD II Medan dan pemerintahan kota Medan dilatar belakangi oleh etnis dan agama menjadi pertimbangan pimpinan. Pertimbangan penetapan jabatan birokrasi berlatar belakang etnik ikut dipengaruhi faktor kekerabatan, faktor kepatuhan kepada atasan dan faktor kesediaan menyediakan uang kepada atasan sebagai balas budi.

Disisi lain disamping faktor etnik yang telah dikemukakan diatas, faktor agama yang mengutamakan kedekatan aliran dan ideologi politik yang sama ikut berpengaruh dalam penetapan jabatan birokrasi di DPRD II dan Pemko Medan. Semakin terpenuhi faktor etnis dan agama, maka akan lebih mudah mendapat peluang untuk memperoleh jabatan di lembaga birokrasi, sebagaimana terlihat pada gambar diatas.

THE  
*Character Building*  
UNIVERSITY