



Udin Hamim & Ramli Mahmud

**BIROKRASI**

**VS**

**PEMILU**

**MEMBACA INDONESIA DARI BOALEMO**

# **BIROKRASI VS PEMILU**

**Membaca Indonesia dari Boalemo**

*ProofRead  
SB*

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang. Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/ atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

# **BIROKRASI VS PEMILU**

## **Membaca Indonesia dari Boalemo**

**Penulis:**

Udin Hamim  
Ramli Mahmud

**Prolog:**

Dr. Phil. Ridho Alhamdi, M.A.



ProofRead  
SB

**BIROKRASI VS PEMILU**  
**Membaca Indonesia dari Boalemo**

© Udin Hamim & Ramli Mahmud

xvi + 148 halaman; 15,5 x 23 cm.

ISBN: 978-623-261-588-5

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

**Cetakan I, Maret 2023**

Penulis : Udin Hamim  
Ramli Mahmud  
Editor : Zulfikar Adjie  
Sampul : Fendi  
Layout : Bagus

Diterbitkan oleh:

**Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)**

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.22 RT 12/30

Banguntapan Bantul DI Yogyakarta

Email: [admin@samudrabiru.co.id](mailto:admin@samudrabiru.co.id)

Website: [www.samudrabiru.co.id](http://www.samudrabiru.co.id)

WA/Call: 0812-2607-5872

ProofRead  
SB

## PRAKATA

Sebagai daerah Duluwo Limo Lo Pohalaa, keberadaan masyarakat adat dan pemerinatahan Boalemo merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari struktur adat Gorontalo. Salah satu temuan menarik yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam praktik penyelenggaraan birokrasi di Gorontalo adalah temuan Madjowa (2015) tentang konsistensi dan perilaku independensi Taki Niode dalam mempertahankan perilaku idependensi sesuai dengan sendi adat Gorontalo. Kondisi ini kemudian agak sukar untuk dijelaskan dan bahkan dibanggakan atas ke-Gorontalo-an dengan praktik birokrasi saat ini. Argumentasi Riggs tentang praktik birokasi negara berkembang memiliki kewajaran untuk berikhtiar dalam berbagai perspektif. Kenyataannya Indonesia beserta bangsa-bangsanya memiliki kapasitas dan kapabilitas yang dapat direduksi untuk menyangkalkan temuan Riggs tentang tipe salah. Perdebatan yang sama juga ketika diperhadapkan logika tipe ideal rasional Weberian. Apakah rasionalitas yang dimaksudkan ketika dihadapkan dengan instgrumen teknis atau ideal rasional akan sirna ketika diperhadapkan independensi birokrasi sebagai manusia politik dengan ragam perilakunya.

Kesimpulan awal yang dapat disikapi adalah, argumentasi atas instrumen teknis sesuai dengan tipe ideal rasional belum mewakili tuntutan praktik birokrasi di Indonesia sejak awal kemerdekaan melalui demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, hingga pengejawantahan agenda Reformasi. Sejatinya, berbagai perspektif telah dilakoni untuk membedah patologi birokrasi sekaligus solusi maupun rekomendasi. Akan tetapi, hingga saat ini permasalahan birokrasi belum dapat teratasi dengan baik. Membutuhkan keseriusan dan agenda untuk berikhtiar bagi disiplin ilmu yang sama untuk memberanikan diri keluar dalam argumentasi ideal rasional yang berlandaskan pada agenda teknis dan lebih peka pada narasi instrumen independensi dan perilaku birokrasi. Faktanya, ideal rasional yang berlandaskan pada instrumen teknis menjadi patologi dalam instrumen independensi dan perilaku birokrasi ketika diperhadapkan dengan pemilu.

Argumentasi awal dalam konstruksi pemikiran buku ini memandang bahwa konsentrasi kajian yang membatasi nalar kekritisian telah menyebabkan argumentasi yang tidak fundamental terhadap objektivitas birokrasi dalam praktik keseharian. Misalnya, dalam perspektif administrasi publik (Henry 1975) sebagai batasan dan keleluasaan untuk pegiat atau ilmuwan administrasi publik dengan konsentrasi birokrasi akan menyudahi perdebatan antara paradigma. Artinya, paradigma yang dimaksudkan sebagai pilihan untuk menyinkronkan agenda praktik birokrasi sebagai objek maupun subjek di mana narasi itu dibuat dan dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Apa yang disangkakan oleh Habibi (2020) adalah kenyataan untuk mengintrospeksi kenyataan atas daya konsentrasi kajian birokrasi dalam ragam perspektif di luar instrumen teknis birokrasi yang ideal rasional.

Tulisan dalam buku ini tidak bermaksud untuk mempertanyakan konstruksi teori yang dibangun berdasarkan asumsi semata. Faktanya, konstruksi kajian yang berlandaskan pada instrumen teknis dengan tipe ideal rasional belum dapat

mengejewantahkan permasalahan birokrasi dalam pemilu. Argumentasi awal yang dapat ditengadahkan dalam bangunan perspektif ini adalah agenda instrumen teknis adalah bagian dari rekonstruksi instrumen independensi dan perilaku birokrasi dalam pemilu. Konteksnya adalah, seberapa pun pertentangan yang akan timbul dalam buku ini merupakan bagian dari dialektika pengetahuan yang direduksi melalui metode keilmuan. Artinya, perdebatan yang timbul akibat perselisihan pendapat dalam buku ini adalah bagian dari keniscayaan ilmiah yang harus dihormati tanpa interpretasi negatif atas suguhan data dalam setiap bagian.

Keberadaan buku ini juga sebagai bagian dari konstruksi ilmu pengetahuan, khususnya bidang administrasi publik yang tidak secara langsung membutuhkan keberanian penulis untuk keluar dari jalur ideal rasional dengan mengesampingkan instrumen teknis dan mengedepankan instrumen independensi dan perilaku birokrasi dalam pemilu. Sebagai penulis tentunya sudah berusaha dengan keras untuk menyinkronkan perdebatan yang dimaksud, akan tetapi, dalam titik pencaharian tertentu ketika tidak mendapat titik pertanyaan dan jawaban atas dilema yang sama, pemikiran Faried (2004) dengan tanpa menunjukkan eksistensi faktual melahirkan kesimpulan bahwa kecenderungan birokrasi tidak netral karena akibat dari perilaku politik birokrasi. Pada konteks ini, Faried (2004) belum melakukan telaah secara mendalam tentang bagaimana kiat perilaku politik birokrasi sehingga membuat birokrasi tidak netral dalam setiap perhelatan politik.

Tentunya, dalam proses penyelesaian dan penerbitan buku ini tidak terlepas dari keberadaan Allah Swt yang memiliki sifat Ilmun, atas kehadiran-Nya adalah bagian dari keniscayaan hidup sebagai hamba yang tidak memiliki keadaban dalam memulai peradaban. Terima kasih kepada Dewan Adat Gorontalo dan semua pihak yang telah membantu penulis hingga penerbitan buku ini. Kepada Alm. H. Hamim Soninga, dan Alm. Nuraini H. Puha, Mahmud Ismail dan Nafisa Puha yang memiliki tauladan atas nilai juang dan suar



keringat telah mewedahi semangat juang dari anak-anakmu, atas kalian memiliki alasan untuk menorehkan cerita dan melawan tantangan. Keihklasan hati akan menunjukkan arah perjuangan. Ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Universitas Negeri Gorontalo dan Pascasarjana S-3 UNG atas dukungan melalui dana penelitian LP2M UNG sehingga buku ini dapat diterbitkan melalaui penerbit Samudra Biru Yogyakarta.

Grontalo, Februari 2022

**Penulis**

ProofRead  
SB

PROLOG:

# KOMPLEKSITAS RELASI BIROKRASI DAN PEMILU

Dr. Phil. Ridho Al-Hamdi, M.A.

Wakil Dekan Bidang Akademik, Kemahasiswaan, dan AIK FISIPOL  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Email: ridhoalhamdi@umy.ac.id

**M**endiskusikan tentang birokrasi dan pemilu berarti menelaah dua aspek yang berbeda tetapi sejatinya saling terkait satu dengan yang lainnya. Apa perbedaannya? Jika dunia birokrasi itu adalah kerja-kerja administratif-teknokratis dalam penyelesaian kebutuhan publik dengan segala macam dinamikanya (baik kelebihan maupun kekurangannya) sementara pemilu adalah pesta demokrasi di mana masyarakat menentukan pemimpin baik di eksekutif maupun legislatif berdasarkan suara mayoritas sesuai ketentuan yang berlaku. Lalu apa keterkaitan antara dua hal tersebut? Pemilu merupakan arena kompetisi para calon pemimpin baik di lembaga legislatif maupun eksekutif di mana mereka yang terpilih akan menentukan posisi-posisi penting di birokrasi, baik di tingkat nasional hingga daerah. Karena itu,

mereka yang duduk di jajaran birokrasi mempunyai kepentingan untuk mengamankan posisi mereka dengan, mungkin, melakukan dukungan pada calon tertentu dengan memanfaatkan sumber daya birokrasi yang dikapitalisasi oleh mereka sehingga ketika calon tersebut terpilih, maka posisi mereka dianggap “aman”. Ya begitu lah politik, “*who gets what, when, and how,*” kata Harold Lasswell.

Orang sering mencemooh kotornya dunia politik seakan dirinya adalah manusia paling suci padahal mereka juga sejatinya ingin mendapatkan kekuasaan. Siapa yang tidak suka kekuasaan? Tentu setiap orang yang hidup di dunia ini ingin mendapatkan kekuasaan. Dengan kekuasaan, kita bisa menguasai dan memerintahkan orang lain. Dengan kekuasaan, kita dilayani orang lain. Dengan kekuasaan pula, kita bisa menaklukkan orang lain. Pemilu adalah jalan menuju kekuasaan sedangkan birokrasi adalah alat untuk mengatur kekuasaan. Baik pemilu maupun birokrasi, ada titik temu keduanya yaitu adanya roti kekuasaan yang dapat dimanfaatkan untuk mengatur, memerintahkan, dan mengontrol orang lain. Karena itu, jika membahas pemilu dan birokrasi, hubungan keduanya adalah rumit dan kompleks. Sulit dipisahkan. Padahal maunya dipisahkan. Artinya, manusia yang ada di tubuh birokrasi diminta untuk netral dan tidak berurusan dengan politik praktis, tetapi mereka bagian dari orang yang berkepentingan untuk mengatur urusan politik praktis tersebut.

Di sinilah letak kerumitan hubungan kedua pihak tersebut. Lantas apa yang harus dilakukan agar keduanya tetap harmonis dan bisa berjalan sesuai kehendak bersama. Kesadaran politik masyarakat kita harus dibangun terus menerus. Kesadaran apa? Kesadaran bahwa birokrasi adalah instrumen atau alat untuk melayani kepentingan masyarakat. Mereka yang akan masuk ke birokrasi haruslah orang-orang yang memang memiliki kapasitas yang relevan dan komitmen dalam melayani kepentingan masyarakat. Problemnnya saat ini adalah, rekrutmen birokrasi sering kali dilukai oleh kepentingan golongan tertentu. Rekrutmen birokrasi sering

kali diterapkan atas dasar ikatan darah, etnis, pertemanan, bahkan kekeluargaan. Unsur *merit system* (profesionalitas) seakan tidak berlaku di berbagai pemerintahan daerah di seluruh republik ini. Akibat “ikatan” tersebut, main politik uang dilakukan sehingga satu kursi seharga sekian untuk dijual ke orang yang ingin mendapatkan kursi di dunia birokrasi. Menyedihkan, bukan? Inilah budaya birokrasi kita yang harus diputus agar birokrasi kita berjalan dengan baik untuk mengonsolidasikan demokrasi Indonesia. Kesadaran yang demikian itu harus ditanamkan ke generasi muda sebagai pelanjut perjuangan demokrasi di republik ini.

Pelaksanaan pemilu kita juga tidak jauh dari sikap-sikap culas dan curang. Kata “jujur” dan “adil” alias jurdil seakan masih jauh dari harapan. Perilaku politik uang yang dilakukan para kandidat untuk melancarkan kemenangan dilakukan bahkan oleh semua kandidat. Bahkan unsur penyelenggara pemilu pun menjadi mitra kolaborator untuk kesuksesan perilaku culas tersebut. Sementara masyarakat tidak sadar akan bahaya perilaku yang dilakukan oleh para kandidat dan para kolaboratornya. Lengkaplah kebobrokan demokrasi kita ini. Sedihnya, kelompok akademisi tidak mampu melakukan apa-apa kecuali hanya berteriak di dalam ruang diskusi yang tidak pernah didengar oleh para pembuat kebijakan publik. Kalaupun menyampaikan pandangannya di depan pembuat kebijakan, hanya didengar dan diabaikan. Bahkan, mungkin, ada sebagian dari akademisi kampus yang justru mendukung perilaku-perilaku culas tersebut. Inilah budaya buruk masyarakat kita dalam berdemokrasi dan berpolitik.

Apakah relasi pemilu dan birokrasi di negara-negara lain jauh lebih baik? Sejauh pengetahuan penulis, tidak jauh lebih baik. Di satu sisi, bahkan birokrasi di Indonesia jauh lebih baik dalam menghadapi pemilu. Kita coba lihat bagaimana birokrasi di Malaysia jelang perhelatan pemilu. Sepanjang diskusi penulis dengan teman-teman akademisi di kampus Malaysia dalam berbagai kesempatan, birokrasi di Malaysia jauh lebih buruk karena mereka bagian dari

tim pihak penguasa yang sedang berkuasa di rezimnya sehingga sering kali rezim yang sedang berkuasa memobilisasi birokrasi untuk menjadi bagian tim kampanye dalam rangka menyukseskan kekuasaannya pada pertarungan pemilu.

Buku yang ditulis oleh rekan saya sesama alumni mahasiswa magister ilmu politik di kampus Bulaksumur Yogya, Udin Hakim dan Ramli Mahmud, ini memberikan kontribusi dalam menggambarkan realitas dan dinamika hubungan yang pelik antara birokrasi dan pemilu dengan mengambil studi kasus di salah satu kabupaten di Provinsi Gorontalo, yaitu Kabupaten Boalemo. Di dalam buku ini, penulis menceritakan sekaligus menganalisis rumitnya hubungan birokrasi dan pemilu di kabupaten tersebut. Semoga dengan analisis tersebut, semakin membuka mata para pembaca untuk bersama-sama memperbaiki budaya birokrasi kita menjadi birokrasi yang profesional untuk melayani kepentingan masyarakat bukan hanya berhenti pada urusan rebut-ribut soal kursi dan posisi. Selamat membaca!

Bantul, Yogyakarta, 5 Maret 2023

ProofRead  
SB

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b> .....	<b>v</b>
<b>PROLOG: KOMPLEKSITAS RELASI BIROKRASI DAN PEMILU</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I KONSEPTUALISASI BIROKRASI</b> .....	<b>1</b>
A. Terminologi Birokrasi.....	1
B. Konotasi Birokrasi .....	9
C. Paradigma dan Ciri-Ciri Birokrasi.....	12
D. Perspektif Elemen Pokok Birokrasi .....	15
<b>BAB II ALIRAN PEMIKIRAN BIROKRASI</b> .....	<b>21</b>
A. Perspektif Karl Marx (1818-1883) tentang Birokrasi, Negara, dan Penguasa.....	21
B. Perspektif Gaetano Mosca (1858-1941) tentang Birokrasi sebagai Kelas Penguasa.....	23
C. Perspektif Robert Michels (1878-1936) tentang Birokrasi dan Negara Modern .....	26
D. Perspektif Max Weber tentang Tipe Ideal Birokrasi ....	28
E. Praktik Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia .....	35

<b>BAB III</b>	<b>TIPE IDEAL BIROKRASI DALAM PRAKTIK PEMILU .....</b>	<b>45</b>
A.	Gagasan Ideal vs Praktik Birokrasi dalam Pemilu.....	45
B.	Problem Birokrasi dalam Perspektif Administrasi Publik.....	47
C.	Perilaku Birokrasi dalam Pemilu .....	50
D.	Problem Birokrasi dalam Pemilu.....	53
E.	Dinamika Birokrasi vs Pemilu di Gorontalo.....	56
<b>BAB IV</b>	<b>KONSEP DEMOKRATISASI BIROKRASI .....</b>	<b>61</b>
A.	Agenda Demokratisasi Birokrasi dalam Pemilu .....	61
B.	Agenda Pertentangan Demokratisasi Birokrasi dalam Pemilu.....	65
C.	Pemetaan Birokrasi dalam Agenda Pemilu.....	69
<b>BAB V</b>	<b>KONSEP NETRALITAS BIROKRASI.....</b>	<b>77</b>
A.	Narasi Ketidaknetralan Birokrasi dalam Pemilu dan Pilakada .....	77
B.	Praktik Administrasi Publik vs Anomali Netralitas Politik Birokrasi dalam Pemilu .....	79
C.	Antara Regulasi dan Praktik Birokrasi di Indiensia ....	88
<b>BAB VI</b>	<b>DILEMA BIROKRASI DALAM PEMILU (PERSPEKTIF BOALEMO UNTUK INDONESIA).....</b>	<b>99</b>
A.	Potret Kemenangan Partai Politik dan Esensi Birokrasi dalam Pemilu.....	99
B.	Politisasi Birokrasi dalam Pemilu.....	103
1.	Politisasi lewat Promosi atau Penunjukan Jabatan Karier.....	104
2.	Mutasi dan Pencopotan Jabatan Karier .....	109
3.	Keterlibatan Birokrasi dalam Kampanye Politik	113
C.	Mobilisasi Pemilihan .....	115
1.	Mobilisasi Struktur dan Jejaring Birokrasi.....	117
2.	Mobilisasi Jejaring Keluarga dan Kerabat Dekat.....	122

D. Peranan Kepala Daerah.....	124
1. Dukungan Aparatur Birokrasi.....	126
2. Kontrol Sumber Daya Pemerintahan.....	130
<b>BAB VII PENUTUP.....</b>	<b>135</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>139</b>
<b>TENTANG PENULIS.....</b>	<b>145</b>

ProofRead  
SB



ProofRead  
SB

# BAB I

## KONSEPTUALISASI BIROKRASI

### A. Terminologi Birokrasi

Sebagai objek kajian dalam perspektif ilmu sosial, konseptualisasi birokrasi secara keharifan filosofi keilmuan telah diakui akan eksistensi dari berbagai perspektif khususnya dalam bidang ilmu sosial. Objektivitas tersebut diwujudkan lewat kajian ilmiah yang memetakan birokrasi sebagai salah satu gejala sosial dan perlu untuk dicarikan solusi atas permasalahannya, (Gartson, David, & Steward, 1993) mengatakan dalam beberapa tahun terakhir birokrasi telah menarik lebih banyak perhatian. Tidak hanya apakah ada alat baru dan wawasan baru untuk menjelaskan lebih lanjut tentang sifat, fungsi, dan pentingnya birokrasi, tetapi masalah nyata telah memaksa perhatian ke arahnya. Banyak waktu dan energi saat ini difokuskan pada upaya untuk mengurangi, memerangi, atau, setidaknya, mengendalikan birokrasi. Sebelum membahas lebih jauh tentang birokrasi, hal pertama yang dilihat adalah arti birokrasi secara bahasa.

Dalam terminologi, birokrasi acapkali terjadi kebingungan dalam pengertian, di antaranya pemerintahan para pejabat, sistem

administrasi profesional, inefisiensi organisasi, administrasi negara, pranata-pranata nonpasar, serta organisasi yang tidak demokratis. Atas hal ini, para penelitian tentang birokrasi cenderung mengadopsi satu atau dua strategi definisional. *Pertama*, pendekatan perspektif, pemikir pada pendekatan ini meyakini bahwa birokrasi sesungguhnya adalah administrasi negara atau inefisiensi organisasi. *Kedua*, pendekatan lebih bersifat deskriptif diagnostik yang berkesimpulan bahwa sesungguhnya tidak ada hal-hal demikian dalam birokrasi; birokrasi hanya tumpukan fenomena yang sangat berbeda dan terkait satu sama lain secara renggang. Dalam konteks ini, (Betham, 1990) menggunakan perspektif yang berbeda dengan kedua pendekatan di atas. Subjek pengkajian birokrasi dapat diidentifikasi yang disebut birokrasi, karena terdapat keprihatinan yang berkembang terkait dengan efisiensi dan kekuasaan birokrasi. Dapat dikatakan bahwa hanya dengan analisis kritis dari pendekatan yang berbeda memungkinkan untuk mencapai pemahaman yang sistematis dan konklusif terdapat birokrasi.

Mustafa (2018) mengemukakan perkembangan istilah birokrasi pada dasarnya dapat disamakan kegiatan-kegiatan administrasi, oleh karena apa yang dijalankan dalam birokrasi juga dijalankan dalam kegiatan administrasi yang merupakan rangkaian kerja yang diperintah oleh seorang atasan kepada bawahan pada suatu kantor. Hal yang sama dikemukakan oleh Rahayu, Amy, & Juwono (2019) bahwa pada umumnya birokrasi diidentifikasi sebagai sebuah instrumen pemerintah sebagai badan eksekutif yang mengimplementasikan berbagai kebijakan yang telah diputuskan oleh presiden/perdana menteri sebagai pemegang otoritas eksekutif tertinggi. Penjelasan klasik yang sering menjadi referensi akademik dari hubungan *principal-agent* yang bersifat *top-down* atau komando.

Farazmand (2009) mengemukakan bahwa birokrasi adalah salah satu lembaga pemerintahan dan administrasi tertua dalam sejarah. Dengan demikian, birokrasi dan administrasi serta peradaban

manusia, yang satu memajukan yang lain, karenanya hubungan intim antara peradaban dan administrasi. Faktanya, sebagai institusi pemerintahan dan administrasi, birokrasi berakar pada dunia kuno, memainkan peran yang tangguh. Peran dalam administrasi kerajaan dan peradaban besar, yaitu Persia, Cina, dan Romawi, dengan tradisi yang memberikan kesinambungan dan keteraturan bagi banyak peradaban dan sistem administrasi mereka selama beberapa milenium.

Sejak awal, birokrasi menjadi bumerang bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan, namun seiring dengan perkembangan negara modern, birokrasi merupakan kebutuhan dasar administrasi pemerintahan yang tidak bisa dipisahkan dari negara dan masyarakat itu sendiri. Prasejo, Eko, dkk. (2006) mengemukakan bahwa birokrasi merupakan instrumen penting dan kehadirannya tidak bisa dihindari dalam konsep negara modern. Hadirnya birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara harus terlibat langsung dalam menyediakan maupun memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) terlebih khusus pada barang-barang publik. Dalam melayani unsur layanan atau barang-barang publik, negara harus membangun sistem administrasi melalui birokrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat.

Sager dan Rosser (2009) dalam (Rahayu, Amy, & Juwono, 2019) konsep birokrasi paling banyak digunakan sebagai referensi dikemukakan oleh Sosiolog Jerman Max Weber yang mengidentifikasi beberapa karakteristik ideal secara profesional dan rasional dijalankan oleh birokrasi. Karakteristik tersebut di antaranya sebagai sebuah sistem administrasi rasional yang didasari pada aturan tertulis, dikelola secara impersonal dengan kejelasan tugas. Pengangkatan jabatan pimpinan birokrasi berdasarkan tingkat kompetensi, bukan kolusi. Selain itu, karakter selanjutnya menekan pentingnya pendidikan birokrat dengan tingkat keahlian tinggi. Kesimpulan

Weber bahwa birokrasi itu sendiri terdiri dari struktur yang hierarki, profesional, taat kepada sistem hukum, bersifat impersonal, menganut meritokrasi aparatur negara dengan keahlian tertentu. Otoritas weberian tersebut sama dengan apa yang dikemukakan oleh Garton, David, & Steward (1993) yang membagi tujuh bentuk otoritas birokrasi Weberian, di antaranya:

- organisasi resmi yang diikat oleh aturan;
- kompetensi bidang dan pembagian kerja serta kewenangan atasan yang menjalankan fungsi;
- terdapat hierarki, bawahan dikendalikan oleh atasan;
- aturan teknis yang mengatur pelaksanaan birokrasi;
- anggota atau kelompok birokrasi terlepas dari kepentingan individu maupun kelompok;
- pemimpin tidak bisa semena-mena terhadap bawahan, termasuk struktur jabatan; dan
- tindakan administratif secara resmi berdasarkan pada keputusan dan aturan main.

Atas pandangan tersebut, otoritas birokrasi sebagai tipe ideal berdasarkan pada rasionalitas dalam birokrasi pemerintahan yang mengedepankan aturan yang mengikat, memiliki kompetensi bidang serta pembagian kerja secara proporsional, adanya hierarki yang mengatur hubungan antara atasan dan bawahan. Selain itu, independensi birokrasi harus dijaga tanpa mementingkan kepentingan individu maupun kelompok, promosi jabatan berdasarkan pada jabatan karier serta tindakan birokrasi berlandaskan pada keputusan dan aturan yang berlaku. Sementara itu, Thoha M. (2016) mengemukakan tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

- Individu pejabat secara personal bebas namun dibatasi oleh jabatan ketika ia menjalankan tugas-tugas dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

- Jabatan-jabatan itu disusun berdasarkan hierarki dari atas ke bawah serta ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- Setiap pejabat mempunyai gaji, termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan berita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Secara sederhana, P. M. Jackson tahun 1982 (dalam Gartson, David, & Steward, 1993) mengemukakan bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi tertentu yang terdiri dari biro-biro atau lembaga, sehingga birokrasi secara keseluruhan adalah sistem sadar dan kegiatan terkoordinasi yang

secara eksplisit dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh sebab itu, menurut Jackson (1982) birokrasi dapat diartikan sebagai:

- Birokrasi adalah struktur organisasi yang dicirikan oleh hierarki yang penghuninya ditunjuk, yang garis wewenang dan tanggung jawabnya ditentukan oleh aturan yang diketahui (termasuk presiden), dan di mana justifikasi untuk setiap keputusan membutuhkan referensi kebijakan yang diketahui legitimasi ditentukan oleh otoritas di luar struktur organisasi itu sendiri.
- Birokrat adalah orang yang berprestasi, wewenang, dan statusnya sebagian besar atau seluruhnya ditentukan oleh posisi di mana dia diangkat dalam struktur organisasi seperti itu dan siapa yang tidak secara langsung menghasilkan barang atau jasa untuk masyarakat.

Dari beberapa pandangan tentang otoritas dan tipe ideal weber tersebut, Albrow (2012) mengatakan terdapat tujuh konsep modern birokrasi yakni:

- Birokrasi merupakan organisasi sosial, konsep ini mencirikan tipe ideal Weber, namun, hubungan antara ciri-ciri dan rasionalitas tersebut tidak seharusnya ada. Ada dua alternatif dalam melakukan konseptual birokrasi pada tahapan ini yakni masalah yang dibesar-besarkan oleh para komentator konteks kajian yang diabaikan. Atas alternatif tersebut, organisasi rasional birokrasi sebagai organisasi yang di dalamnya manusia menerapkan kriteria rasionalitas terhadap tindakan mereka sendiri. Pada tipe ini, konsep birokrasi harus dilihat sebagaimana mestinya suatu logika dengan konsep yang ditolak oleh kebanyakan orang yang memandang birokrasi sebagai inefisiensi organisasi
- Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, gagasan mengenai inefisiensi organisasi tidak meluas sampai pada perebutan kekuasaan oleh pejabat. Konsep Birokrasi merupakan

antitesis dari vitalitas administratif dan kreativitas manajerial dengan susunan manifestasi kelembagaan cenderung ke arah infleksibilitas dan depersonalisasi. Terdapat beberapa faktor yang menentukan pertumbuhan birokrasi di antaranya ukuran organisasi, peraturan yang kaku, ketertutupan kelompok dan senioritas.

- Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, Birokrasi merupakan pemerintahan dari para pejabat, pemerintahan mempunyai hak yang sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.
- Birokrasi sebagai administrasi negara (publik), birokrasi menempatkan administrasi negara sebagai suatu unit dalam studi pendekatan sistem terhadap kehidupan politik dalam pemerintahan sipil. Dalam pandangan ini, birokrasi administrasi menekan pada aspek struktur untuk mengalokasikan sumber daya pemerintah terhadap publik.
- Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi secara sederhana dipahami sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat yang ditunjuk, yang dengan nya organisasi dilihat dari struktur tiga pihak di antaranya staf-staf administrasi yang menjalankan otoritas keseharian, para staf merupakan orang-orang yang diangkat yang disebut birokrasi serta fungsi mereka disebut sebagai administrasi.
- Birokrasi sebagai sebuah organisasi. Birokrasi adalah bentuk organisasi dengan struktur yang berskala besar dan umum serta mempunyai ciri-ciri khusus dalam masyarakat modern seperti apa yang telah dijelaskan dalam tipe ideal.
- Birokrasi sebagai masyarakat modern, merupakan wujud gagasan yang berusaha menangkap esensi dari suatu masyarakat serta kehadirannya di antara konsep demokrasi, komunisme, kapitalisme, dan sosialisme.



Merujuk pada apa yang dikemukakan di atas, Balu, Peter, & Meyer (1987) memandang bahwa birokrasi diartikan sebagai kewenangan pemerintah dalam menentukan kebijakan yang berkenaan dengan pelayanan publik. Artinya birokrasi merupakan lembaga yang kuat dan memiliki kekuasaan untuk meningkatkan kapasitas potensial (*potencial capacity*), Pada konteks ini, birokrasi dipahami sebagai instrumen administrasi rasional yang netral dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat masif. Pada konteks yang lain, Osborne & Gaebler (1993) mengatakan bahwa birokrasi adalah organisasi rasional dan efisien yang mengedepankan otoritas hierarki dan spesialisasi fungsional. Dengan demikian, birokrasi merupakan sistem dan tata cara dalam menjalankan sistem administrasi pemerintahan secara profesional. Keberadaan birokrasi menjadi kebutuhan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagai eksekusi kebijakan dalam pemerintahan, keteraturan birokrasi dalam administrasi pemerintahan akan mampu merealisasikan semua program atau kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan.

Meier, Kenneth, & Laurence (2006) bahwa birokrasi adalah lembaga hierarki yang dapat memberikan kapasitas dan keahlian untuk menyelesaikan tugas-tugas sosial yang kompleks, tetapi mereka sering bercirikan sebagai tidak demokratis dan bahkan mengancam demokrasi. Demokrasi adalah sistem pemerintah yang didasarkan, secara langsung atau tidak langsung, pada prinsip kendali rakyat. Mereka hadir dalam ukuran yang berbeda untuk prinsip-prinsip kekuasaan mayoritas dan penghormatan kepada perspektif kepentingan yang intens di antara publik. Namun demikian, mereka tidak perlu menunjukkan perhatian yang tajam pada nilai-nilai efisiensi, efektivitas, atau spesialisasi keahlian. Dengan demikian, Hersy, Kenneth, & H (2013) berkesimpulan bahwa birokrasi dapat dianggap sebagai alat pemerintah untuk melakukan paksaan sebagai instrumen untuk tindakan produktif. Sebagai bentuk kelembagaan yang dirancang untuk menekankan nilai yang berbeda.

## **B. Konotasi Birokrasi**

Berangkat dari terminologi konseptualisasi birokrasi di atas, sudah tentu berdampak pada pemahaman atau persepsi masyarakat umum maupun masyarakat ilmiah tentang logis pengertian atas birokrasi dimaksud. Asumsi dari pendefenisian atas teori akan berdampak dalam segi konotasi birokrasi dalam praktik bernegara, atas hal tersebut, tidak dapat dinafikan atas argumentasi permasalahan birokrasi yang diasumsikan oleh khalayak publik tentang keberadaannya. Kritik atas keberadaan sebagai pelayan publik merupakan bagian dari keniscayaan. Di lain sisi, kalangan pemikir pastinya memiliki prefrensi yang berbeda, seperti apa yang dikultuskan oleh pemahaman publik atas birokrasi pada umumnya. Oleh sebab itu, konotasi yang dimaksudkan adalah seberapa mendalam objek yang dipahami tergantung dari pemahaman yang melandasai pemikiran dari berbagai komponen masyarakat.

Urgensi atas perdebatan tersebut secara terperinci telah digambarkan oleh Farazmand (2009) yang mengemukakan bahwa birokrasi memiliki tiga konotasi atau makna utama, di antaranya adalah:

- Maka pertama birokrasi sebagai organisasi masyarakat modern dengan karakteristik ideal di antaranya hierarki, pembagian kerja dan spesialisasi, pencatatan, dan sistem prestasi untuk rekrutmen dan promosi, dan terakhir adalah peraturan atau regulasi yang mengatur hubungan organisasi. Bagi Weber, birokrasi dalam masyarakat modern memiliki hubungan erat dalam kerja sama sebagai instrumen organisasi kapitalisme. Perkembangan pemerintahan, masyarakat, dan sektor publik menuntut birokrasi semakin besar perannya. Oleh karena itu, tanpa keahlian dan struktur birokrasi akan sulit mengendalikan perkembangan tersebut. Birokratisasi adalah proses tak terelakkan yang meluas dan menjangkau ke mana-mana. Kecuali dikendalikan, birokrasi memiliki kecenderungan untuk “mengalahkan”

masyarakat dan mengaturnya. Birokrasi tipe ideal Weber adalah bentuk yang paling efisien dalam organisasi untuk implementasi kebijakan dan menyelesaikan sesuatu sebagai mesin pemerintahan. Oleh karena itu, model idealnya membuka “pendekatan komparatif” metodologis strategis pemerintahan dan teori organisasi.

- Makna kedua dari birokrasi mengacu pada organisasi besar atau lembaga yang terstruktur dengan misi, fungsi, dan proses yang berdampak signifikan pada lingkungan internal dan eksternal. Atas hal tersebut Waldo (1992), mengatakan kegemukan struktur organisasi birokrasi akan berdampak pada kost atau pembengkakan anggaran pada pelaksanaannya yang menyebabkan birokrasi tidak efektif dan efisien. Sebelum Waldo, birokrasi Persia kuno dikenal sebagai organisasi administrasi publik yang paling efisien dan efektif yang menghadirkan banyak karakteristik ideal Weberian.
- Makna ketiga birokrasi, meskipun tidak banyak disebutkan dalam akademisi, adalah yang oleh sosiolog dan ilmuwan politik disebut sebagai “dinamis” dan meluas ke lembaga birokrasi militer, pemerintah, serta sektor publik dan swasta. Di antara ketiga makna tersebut secara signifikan saling tumpang tindih. Namun, apa pun arti birokrasi, terdapat fakta bahwa birokrasi adalah bagian dari elemen konstitutif dari sistem sosial yang lebih luas di antaranya masyarakat, pemerintah, dan organisasi ekonomi dan budaya atau agama.

Ketiga makna birokrasi tersebut di atas dapat digarisbawahi bahwa dalam perspektif Farazmand (2009) birokrasi dimaknai dalam perspektif tradisional dengan tipe ideal rasional Weber yang sering digunakan hingga saat ini. Perspektif kedua adalah birokrasi merupakan organisasi yang gemuk dengan strukturnya namun berisiko terhadap kost yang menyebabkan birokrasi tidak efektif dan efisien, atau dengan kata lain kaya struktur miskin fungsi. Sementara

makna yang ketiga adalah birokrasi merupakan organisasi yang dinamis dan meluas pada level pemerintahan, militer, sektor publik dan swasta. Hubungannya dengan masyarakat modern, ciri khas birokrasi berpatokan pada konsep *The Ideal Type Of Bureaucracy* Weberian yang dikemukakan oleh Benveniste, & Guy (1997) terdapat empat ciri utama, yaitu:

- Terdapat struktur hierarki organisasi yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah.
- Terdapat posisi atau jabatan dalam organisasi yang memiliki tugas dan tanggung jawab.
- Terdapat aturan atau regulasi dan standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi serta tingkah laku.
- Terdapat tenaga teknis memenuhi syarat, berdasarkan karier dengan promosi yang didasarkan kualifikasi.

Empat ciri utama birokrasi dalam masyarakat modern seperti apa yang dikemukakan oleh Benveniste & Guy (1997) dapat dikelompokkan bahwa organisasi birokrasi modern ditandai dengan adanya struktur hierarki dan pendelegasian kewenangan yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk ketercapaian tujuan. Di dalam menjalankan tugas, terdapat aturan sebagai standar formal yang mengikat organisasi serta tingkah laku bagi anggotanya, serta terdapat ciri kualifikasi dalam memenuhi persyaratan teknis yang berdasarkan pada jabatan karier dan promosi. Paradigma atas konotasi birokrasi tersebut dapat ditarik kesimpulan secara umum bahwa urgensi pandangan publik atas birokrasi adalah bagian dari struktur organisasi modern yang harus dijalankan oleh lembaga negara, birokrasi memiliki kekuatan besar yang memiliki keberdayaan dalam segi struktur dan sumber daya serta kekuatan struktural sebagai hierarki yang membatasi kewenangan antara bawahan dengan atasan yang berdasarkan pada regulasi yang mengatur hubungan antara keduanya. Catatan atas pemahaman tersebut tentunya tidak dapat terelakan birokrasi sebagai patologi atau praktiknya adalah kenyataan.

### C. Paradigma dan Ciri-Ciri Birokrasi

Konotasi atas pemaknaan terhadap birokrasi dalam kehidupan nyata sudah tentu mengalami berbagai macam frasa. Konotasi terhadap birokrasi yang dimaksudkan dalam bahasan sebelumnya merupakan bagian dari penyederhanaan agenda kontekstual birokrasi. Tanpa mengurangi nilai atas pemaknaan tersebut, bagian ini akan lebih menekankan pada konteks paradigma dalam memahami ciri birokrasi dalam agenda kontekstual. Artinya ketika memahami birokrasi dalam agenda teknis, maka paradigma akan terjebak pada persoalan teknis administratif sebagai eksekutor keputusan politik yang mencirikan perilaku tertentu. Di sisi lain, ketika birokrasi dipandang pada konotasi kontekstual maka bukan pada agenda prosedural, namun lebih pada ciri perilaku yang independen atas semua pergulatan politik. Konteksnya, antara agenda teknis atas birokrasi dengan nilai kontekstual tentunya mengalami kesimpulan yang berbeda. Atas hal demikian, maka pemetaan atas perspektif atas fenomena tersebut dapat terjewantahkan dalam berbagai paradigma. Untuk lebih jelas dalam memahami birokrasi modern, Barzelay dan Armajani (dalam Basuki, 2019: 29) mengemukakan tentang paradigma birokrasi yang peneliti petakan di bawah ini:

Tabel 1.1 Paradigma Birokrasi dan Post-Birokrasi

<b>Birokrasi</b>	<b>Pos-Birokrasi</b>
Menekan kepentingan publik, efisiensi administrasi dan kontrol.	Menekan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai produk dan keterkaitan terhadap norma.
Mengutamakan fungsi dan struktur.	mengutamakan misi, pelayanan, dan hasil akhir.
Menilai biaya, menekan tanggung jawab.	Menekan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.
Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur.	Menekan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah. serta proses perbaikan yang berkesinambungan.

Mengutamakan berperannya sistem-sistem administrasi publik.	Menekan pemisahan antara pelayanan publik dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberi insentif, mengukur, dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik.
---	--

Sumber: (Basuki, 2019)

Kerangka paradigma Barzelay & Armajani (dalam Basuki, 2019) menekan pada aspek *post-birokratic* sebagai antitesa dalam paradigma *birokratic*. Dalam pandangan birokratik atau birokrasi murni, birokrasi menekan pada kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol, sementara *post-birokratik* menekankan hasil yang berguna pada masyarakat, kualitas dan nilai, produk, keterikatan terhadap norma. Paradigma birokratik mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur, paradigma *post-birokratik* menekankan pada misi, pelayanan dan hasil akhir. Jika paradigma birokratik menilai biaya dan menekankan tanggung jawab, maka *post-birokratik* menekankan pemberian nilai, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.

Sementara itu, paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma *post-birokratik* menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Paradigma terakhir adalah apabila paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma *post-birokratik* menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, serta memperkaya umpan balik.

Betham (1990) mengemukakan bahwa Weber berupaya mengidentifikasi ciri-ciri paling dasar yang melekat pada sistem

administrasi modern, di antara ciri-ciri tersebut dapat direduksi dalam empat ciri utama administrasi birokrasi di antaranya:

- Hierarki, setiap pejabat memiliki kompetensi yang ditentukan dengan jelas di dalam hierarki pembagian tugas dan bertanggung jawab terhadap pimpinannya dalam pelaksanaan tugas.
- Kontinuitas, lembaga membentuk jabatan-jabatan yang dibayar secara penuh waktu dengan struktur karier yang menyediakan prospek bagi perkembangan dan peningkatan regular.
- Impersonalitas, segala tugas yang dijalankan sesuai dengan aturan-aturan yang dijabarkan dengan tegas, tanpa ada pilih kasih ataupun favoritisme dan mempertahankan dokumen-dokumen serta catatan tertulis bagi setiap transaksi.
- Keahlian, para pejabat dipilih sesuai dengan keahlian, dilatih untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, dan peluang melakukan pengawasan terhadap pengetahuan yang disimpan di dalam dokumen (Betham, 1990).

Atas dasar ini, Betham (1990) mengemukakan terdapat perbedaan yang jelas dalam birokrasi antara pimpinan dan bawahan. Penciptaan tapal batas secara hierarki di tingkat bawah lebih bersifat problematik. Menurut Weber, karakteristik yang paling penting dari birokrat adalah pelaksanaan otoritas dalam biro. Namun demikian, apa yang dikemukakan oleh Weber tentang klaim idealnya terdapat dua point yang harus dilihat, di antaranya pandangan Weber tentang superioritas birokrasi, standar perbandingannya bukan tipe ideal yang absolute, akan tetapi bentuk administrasi yang sudah dikenal pada masa sebelumnya. Efisiensi Weber bukan merupakan karakter tunggal, tetapi sering kali nilai tersebut memuat kualitas pencapaian tujuan dan memenuhi kebutuhan administrasi modern. Kesetiaan birokrasi terhadap norma-norma birokrasi dapat merusak maupun mendorong efisiensi tersebut. Kelemahan selanjutnya

adalah hierarki birokrasi yang dibangun secara piramidal yang akan mengecil di tingkat puncak.

Tipikal berikutnya adalah peranan spesialisasi yang membangun kontras antara dua bentuk otoritas yang tidak diketahui Weber secara memadai, di antaranya otoritas birokrasi yang mulanya ada jabatan dalam unit struktur hierarki birokrasi serta otoritas yang diangkat dari keahlian yang berakar dari diri individu sebagai sebuah otoritas. Atas hal tersebut, efektivitas birokrasi bukanlah hierarkinya, akan tetapi jaringan kerja dan loyalitas terhadap organisasi birokrasi secara keseluruhan, bukan tugas khusus yang dirumuskan secara sempit. Hierarki yang monolitik akan menghasilkan mentalitas kerja yang didasarkan pada peraturan, sementara struktur yang terdesentralisasi tanpa diimbangi oleh sarana pemantauan dan pelaksanaan akan menghasilkan kerja yang sangat mengutamakan kenyamanan.

#### **D. Perspektif Elemen Pokok Birokrasi**

Menurut David Beetham (1975) dalam (Thoha M., 2014) terdapat tiga elemen pokok dalam birokrasi Weber, di antaranya: *pertama*, birokrasi sebagai instrumen teknis (*technical instrument*). *Kedua*, birokrasi sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut. *Ketiga*, perilaku birokrasi yakni pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian, birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas sosial yang partikular tersebut. Elemen kedua dan ketiga dari birokrasi Weberian di atas, mengandung pandangan Weber terhadap peranan politik dalam birokrasi. Ada faktor politik yang bisa mempengaruhi proses tipe ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak mungkin bisa dipisahkan



dari politik. Pandangan itu, selama ini kurang diperhitungkan oleh para penulis dan pakar administrasi publik yang lebih banyak memberikan perhatian kepada elemen pertama. Keadaan seperti ini dalam beberapa hal bisa mendistorsi teori birokrasi Weberian.

Apa yang dikemukakan oleh Thoha M. (2016) dapat disimpulkan bahwa kerangka teoritis Weber terhadap tipe ideal birokrasi secara teknis sudah terdapat dalam penjabaran tipe karakteristik idealnya. Dalam tatanan tertentu, Weber tidak merekonstruksi variabel lain yang mempengaruhi birokrasi pada segala dimensi. Secara internal birokrasi, apa yang dikemukakan oleh Weber adalah bagian dari subordinasi tugas dan tanggung jawab birokrasi sebagai penyedia jasa layanan publik. Mengatasnamakan jabatan karier, hierarki, impersonality, dan keahlian merupakan ulasan teknis atas apa yang menjadi tuntutan masyarakat modern yang secara teknis dijawab oleh kinerja birokrasi. Kritik David Beetham atas rasionalisasi Weber di atas berangkat dari fenomena empirik bahwa penekanan teknis melalui tipe ideal Weberian diyakini belum dapat menyejajarkan tuntutan publik dengan hal-hal teknis yang digambarkan oleh Weber. Terdapat variabel lain yang menentukan urusan teknis seperti tipe ideal Weber.

*Pertama*, urgensi teknis dalam perspektif Weber dapat dilacak melalui argumentasinya tentang perkembangan birokratisasi tidak dapat dipisahkan dan terkait dengan perkembangan negara teritorial dan ekonomi kapitalis, yang kebutuhan-kebutuhan administrasi tidak dapat dipenuhi melalui sarana tradisional, namun lebih pada tipikal demokratisasi serta jabatan karier sesuai dengan talenta atau kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi. Sistem birokrasi merupakan formasi sosial yang telah berakar melalui ciri-ciri dunia modern. Kekuasaan birokrasi dihadapkan pada orang-orang yang di atasnya kepada siapa birokrasi secara formal disubordinasikan, pada posisi seperti ini, bagaimana kontrol atasan yang tidak memiliki keahlian. Bagi orang-orang yang ada di bawah akan membentuk struktur otoritas yang sangat kuat dan dapat dikendalikan oleh atasan.

Perluasan birokrasi dan kekuasaan birokrat tidak dapat ditawarkan lagi, hal ini merupakan ancaman terhadap kebebasan individu dalam demokratisasi (Betham, 1990). Dengan demikian, hal yang harus dikritisi terhadap Weber adalah tidak menaruh perhatiannya pada aspek independensi dan perilaku birokrasi dalam perspektifnya.

Dalam dunia kontemporer, diperlukan pranata-pranata birokratik sebagai pengimbang diwilayah yang berbeda dari kehidupan sosial dengan basis dukungan yang berbeda dan tidak menuntut kemungkinan terjadinya monopoli atau konsentrasi dari kapasitas birokrasi dan keahlian spesialis terhadap yang lain secara berlebihan. Selain itu, usaha menjamin kondisi kepemimpinan yang bebas dalam lingkaran politik, mampu mengendalikan kekuasaan para pejabat terhadap pengarahannya yang koheren dan kontrol efektif birokrasi. Menurut Weber birokrasi dipahami dalam konteks teori modernisasi. Strukturnya berasal dari prinsip dasar otoritas modern dan rasionalitas teknis dari tuntutan hierarki dan koordinasi terhadap pembagian kerja dalam lingkungan pemerintahan kekuasaan diabsahkan baik berdasarkan urgensi dan fungsi sosial serta melalui otoritas yang lebih luas dari rasionalitas teknis serta keahlian khusus dalam organisasi pemerintahan. Peranan teknis administrasi birokrasi disubordinasikan ke bawah pengarahannya tujuan dan lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai pencetus nilai. Problem kekuasaan birokratik adalah konsentrasi kekuasaan yang sangat intensif dan diperlukan untuk menjamin pengendalian birokrasi, ketimbang kekuasaan yang bersifat meluas dan ekstensif dari sistem birokrasi. Atas hal tersebut, Weber mengidentifikasi kekuasaan birokrasi teknis bahaya bagi konsentrasi yang bersifat ekstensif dan kemungkinan terjadinya rasionalitas teknik di dalam masyarakat (Betham, 1990).

Dengan demikian, Betham (1990) mengemukakan bahwa dalam memahami birokrasi hanya dapat dicapai melalui perspektif disiplin dan teoritikal yang berbeda di dalam menganalisis subjeknya, karena definisi konseptual birokrasi menggambarkan

hubungan antar ilmu-ilmu sosial. Banyak pandangan para ahli yang melihat kekuasaan birokrasi bersifat memaksa serta mengendalikan batasan terhadap kebebasan individu ataupun kemandirian. Kaum liberal merumuskan otonomi secara kebebasan individu untuk melakukan pilihan, akan tetapi sangat dibatasi oleh aturan main dalam birokrasi. Kaum demokrat merumuskan otonomi sebagai keikutsertaan dalam menentukan peraturan dan kebijaksanaan tentang kehidupan politik. Atas hal ini mereka menganggap birokrasi tampil sebagai otoritas lawan maupun kekuasaan yang dipaksakan dalam mana mereka tidak memiliki andil. Konsepsi tersebut kontras otonomi memunculkan dua antitesa di antaranya birokrasi vs pasar, dan birokrasi vs birokrasi dari dua dimensi tersebut memunculkan strategi yang saling bertentangan, di antaranya wawasan pilihan individu serta perluasan wawasan kontrol keputusan demokratik.

*Kedua*, dimensi independensi atau netralitas birokrasi. Demokratisasi menyediakan penangkal bagi kekuasaan birokrasi, apa yang dikemukakan Weber tentang perkembangan kontemporer partai politik dan pemilu terbukti sangat signifikan. Perluasan hak pilih telah mengalihkan kekuasaan dari bangsawan lokal ke dalam mesin partai, yang sangat mampu mengorganisir kampanye pemilihan di tingkat nasional. Pada waktu yang sama perwakilan parlementer individual kehilangan citra dan kedudukan pentingnya karena telah diambil oleh pimpinan politik yang mempunyai peran sentral dalam kebijakan partai politik. Pemilihan umum telah berubah wujud menjadi pemberian suara berdasarkan keyakinan atas kapasitas pimpinan individual. Bentuk pemilu yang memberikan prestise luas terhadap partai politik. Pemimpin partai politik menjadi penting untuk pengabsahan massal, dan dapat menyeimbangkan kekuatan dan menentukan birokrasi (Betham, 1990).

Atas hal tersebut, Betham (1990) mengemukakan terdapat dua dimensi berbeda dalam teori kekuasaan birokrasi, dimensi pertama adalah kekuasaan dan bagaimana caranya fungsi birokrasi bekerja. Dimensi kedua berkaitan dengan kekuatan sosial birokrasi

sebagai sarana untuk memegang dalam situasi keseimbangan. Dalam teori Weberian mencakup kekuasaan pemimpin individual yang diabsahkan melalui kompetisi pemilihan. Sejarah abad ke-20 menegaskan bahwa lingkungan di mana pimpinan yang berkuasa memberikan pengarahannya terhadap birokrasi merupakan aspek yang mengancam kebebasan umum. Jaminan terbaik dari kebebasan individu terletak bukan di dalam perjuangan keras para elite individual, tetapi dalam pertahanan efektif demokrasi yang bersifat aktif. Dengan demikian, pranata demokrasi harus diubah dan berfungsi sebagai sarana kemunculan dan pengakuan pejabat politik.

ProofRead  
SB

ProofRead  
SB

## BAB II

# ALIRAN PEMIKIRAN BIROKRASI

### **A. Perspektif Karl Marx (1818-1883) tentang Birokrasi, Negara, dan Penguasa**

P. M. Jackson tahun 1982 mengemukakan bagian dari metodologi dasar Marxisme adalah “dialektika”. Dalam konteks ini, asumsi bahwa semua masyarakat atau manusia yang diketahui dicirikan oleh dinamika konflik antarkelas, konflik yang tidak dapat diselesaikan dalam masyarakat tertentu. Konflik semacam itu adalah sumber utama perubahan dalam masyarakat tertentu, dan transformasi masyarakat dari satu jenis ke jenis lainnya. “Sejarah dari semua masyarakat yang ada sampai sekarang adalah sejarah perjuangan kelas. Secara tradisional, kaum Marxis menganggap birokrasi sebagai satu kesatuan bagian dari mesin negara “borjuis”. Pada tingkat formal, ini juga benar dari Marx. Namun, dengan birokrasi dipahami sebagai bentuk umum organisasi administrator diatur secara hierarki dari atas ke bawah, tidak harus terbatas pada aparatur negara, organisasi semacam itu melekat dalam corak produksi kapitalis. Kaum Marxis setelah Marx memberikan sedikit perhatian pada aspek produksi kapitalis ini. Kekurangan perhatian

pada sifat birokrasi organisasi dalam kapitalisme telah lebih dari diimbangi dengan perhatian yang telah diberikan banyak kaum Marxis hingga fenomena birokrasi di masa “pasca-revolusioner masyarakat” di mana birokrasi telah dianggap oleh banyak orang sebagai “kelas” (Gartson, David, & Steward, 1993).

Marx pertama kali mengembangkan ide-idenya mengenai birokrasi lewat kritikan yang ia lontarkan terhadap Hegel dalam esainya yang berjudul *Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'* (yang ditulis tahun 1843). Dalam pandangan Hegel, negara adalah perwakilan dari kepentingan umum, namun bagi Marx, negara bukanlah perwakilan dari kepentingan umum, birokrasi sebagai bagian dari negara tidak dapat dianggap sebagai mewakili kepentingan umum. Birokrasi memang berniat untuk memajukan kesejahteraan bersama (kepentingan umum), namun di balik kedok kesejahteraan umum, birokrasi sebenarnya hanya mementingkan kepentingan dirinya sendiri. Idealisme yang dijunjung oleh birokrasi (yaitu membela kepentingan umum) adalah tidak lebih dari kedok untuk menutupi tujuan-tujuan materialistisnya. Birokrasi bisa menutup-nutupi tujuan sebenarnya ini dengan cara merahasiakan tindakan-tindakan yang ia ambil dan dengan menciptakan mitos-mitos untuk membenarkan keberadaan dirinya di tengah masyarakat. Cara ini tidak hanya diterapkan bagi orang-orang diluar dari birokrasi tapi bahkan juga dilakukan terhadap orang-orang di dalam birokrasi itu sendiri. Dengan begitu, birokrasi memanipulasi dunia sekitarnya dan sekaligus memanipulasi anggota-anggotanya sendiri (Halevy, 2011).

Pada konteks tertentu, Halevy (2011) mengemukakan bahwa bagi Marx, Birokrasi mencengkeram negara seolah negara adalah miliknya sendiri. Negara adalah barang milik pribadi dari birokrasi. Semangat yang ada dalam birokrasi adalah kerahasiaan dan misteri yang dipertahankan di dalam dirinya lewat hierarki (di mana atasan memerintah bawahan dan bawahan tidak perlu tahu apa alasan di balik perintah) dan secara eksternal dipertahankan lewat

bentuknya sebagai organisasi tertutup (birokrasi tidak pernah memberikan penjelasan yang gamblang tentang alasan di balik tindakan-tindakannya) tapi di dalam inti dari birokrasi itu sendiri, spiritualisme (idealisme untuk memperjuangkan kesejahteraan masyarakat) berubah menjadi materialisme kasar. Bagi tiap-tiap birokrat, tujuan dari negara adalah tujuan pribadinya sendiri, yaitu upaya untuk mendapatkan kenaikan jabatan dan membangun karier pribadinya sendiri.

Bagi Marx, di dalam suatu negara bahkan lingkungan terkecil pada skala masyarakat terdapat kelompok yang menyediakan tata produksi (borjuis) dan kelompok pekerja (proletar) kehadiran negara lewat birokrasi merupakan salah satu prasyarat bagi negara modern yang tidak lainya adalah melindungi kelompok borjuasi atau pemilik modal dan bukan atas nama rakyat. Negara lewat organisasi birokrasi modern sebagai komite untuk mengurus kepentingan umum dari kelas penguasa. Kerangka inilah, Marx mengkritik Hegel dengan bangunan asumsinya bahwa negara dan perangkat birokrasinya merupakan kelompok yang mewakili kepentingan publik dan sebagai penengah antara kepentingan pemilik modal dan masyarakat. Oleh sebab itu, perspektif Marx, menantang keras pemikiran Hegel, baginya birokrasi tidak bisa merepresentasikan kepentingan publik, yang ada hanyalah birokrasi mementingkan kepentingan mereka sendiri dan melindungi kelompok borjuasi.

## **B. Perspektif Gaetano Mosca (1858-1941) tentang Birokrasi sebagai Kelas Penguasa**

Dalam bukunya *The Ruling Class* (yang terbit tahun 1895), Mosca mengajukan pendapat bahwa di dalam semua masyarakat, mulai dari yang paling sederhana sampai yang paling maju, selalu akan muncul dua kelas di dalamnya, yaitu yang pertama kelas yang memerintah, dan yang kedua adalah kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah ini memonopoli kekuasaan politik dan mendapatkan segala keuntungan yang bisa didapatkan dari kekuasaan, sementara



kelompok yang kedua dikendalikan oleh kelompok/kelas yang pertama. Minoritas yang terorganisir dengan baik ini akan selalu bisa mendominasi mayoritas yang tak terorganisir, dan ini menurut Mosca tidak dapat dihindari. Kelas penguasa tidak pernah memerintah lewat kekerasan murni belaka, melainkan mereka selalu membenarkan kekuasaan mereka lewat rumusan-rumusan politik, yaitu prinsip-prinsip abstrak (seperti “hak yang diberikan Tuhan” atau “kedaulatan rakyat”) di mana prinsip-prinsip ini sering kali diterima baik oleh mereka yang dikuasai/diperintah itu (Halevy, 2011).

Menurut Mosca (dalam Etzioni & Halevy, 2011: 23), rezim birokrasi adalah sistem di mana kelas penguasa memiliki tingkat spesialisasi yang tinggi. Dalam sistem ini, berbagai sistem pemerintahan menjadi terpisah satu sama lain di mana tiap-tiap fungsi ini menjadi wilayah yang khusus diperuntukkan bagi kelompok-kelompok tertentu di dalam kelas penguasa. Dalam sistem seperti ini, pemerintah menyerap sebagian besar dari kekayaan sosial lewat pajak dan menggunakannya untuk menyediakan banyak jenis layanan publik dan mendanai militer, yang keduanya dijalankan oleh sejumlah besar pegawai yang digaji. Hubungannya dengan pendapat tersebut, Ramsay Muir (dalam Albrow, 2012) mengemukakan birokrasi berarti penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional. Birokrasi mempunyai pengaruh kuat, kokoh, dan dahsyat dalam pemerintahan dengan pejabat besar yang permanen.

*Governing elite* adalah posisi minoritas yang menduduki jabatan-jabatan pemerintahan dalam struktur negara yang memiliki kapasitas untuk memerintah dan mengontrol masyarakat. *Non-governing elite* adalah kelompok minoritas yang mempunyai legitimasi sosial masyarakat di luar *governing*, elite ini mendapatkan posisi strategis di lingkungan masyarakat diakibatkan dari sumber-sumber material yang mereka miliki. Dengan sumber material tersebut membuat mereka leluasa dalam mengontrol masyarakat, beda dengan *governing elite* yang memperoleh sumber legitimasi lewat

legitimasi kekuasaan politik. Sementara *non-elite* adalah kelompok mayoritas yang tidak memiliki sumber material berkecukupan dan tidak ada legitimasi politik secara sah. Merujuk pada pemikiran di atas, *non-elite* adalah kelompok yang diperintah atau dikuasai oleh *governing elite* dan *non-overning elite*.

Mosca mengatakan dalam masyarakat yang berdiri secara kokoh, yang di dalamnya terdapat sesuatu yang disebut pemerintah sebagai kelas yang berkuasa, atau lebih tepatnya orang-orang yang menjalankan kekuasaan pemerintah akan selalu menjadi minoritas, dan di bawah mereka ditemukan banyak kelas yang tidak berperan dalam arti yang sesungguhnya turut serta dalam pemerintahan, tetapi tunduk padanya atau disebut sebagai kelas yang diperintah. Mosca membagi pemerintahan ke dalam dua tipe, yakni tipe feodal di mana kelas yang berkuasa atau yang memerintah memiliki struktur yang sederhana. Setiap anggota menjalankan wewenang secara langsung dan memiliki wewenang personal terhadap anggota yang dikuasainya. Sementara tipe birokrasi fungsi yang satu dan lainnya dipisahkan secara tajam dan menjadi kegiatan-kegiatan eksklusif dari bagian-bagian khusus kelas penguasa. Dibagian tersebut terdapat kelompok dinamakan birokratis. Bagi Mosca ada dua hal yang menggoncangkan opini birokrasi abad ke-19. Pertama, penekanan pada keharusan pemerintah minoritas membuat teori tentang birokrasi menjadi tidak relevan. Kedua, pejabat-pejabat pemerintah dianggap sebagai tambahan yang bermanfaat bagi otoritas tertinggi yang memiliki kekuasaan (Albrow, 2012).

Apa yang dikemukakan oleh Halevy (2011) dan Albrow (2012) tentang pandangan Mosca tentang kelas penguasa atau elite penguasa dalam lembaga atau organisasi formal negara mempunyai akses sumber daya yang luas terhadap masyarakat yang menjadi unsur diperintah. Hierarki dalam birokrasi tidak menuntut kemungkinan kekuasaan yang minoritas akan menancapkan kekuatannya melalui kelompok mayoritas dalam hal ini adalah rakyat itu sendiri. Mosca sendiri dalam teori birokrasi khususnya organisasi formal negara

kurang mendapat kedudukan dan perhatian serius tentang elitepenguasa, namun argumentasi dan teorinya politik kelas juga menjadi rujukan bagi beberapa ahli yang konsen dengan birokrasi khususnya ketika diperhadapkan dengan hierarki kekuasaan.

### **C. Perspektif Robert Michels (1878-1936) tentang Birokrasi dan Negara Modern**

Michels (1984) mengemukakan bahwa organisasi negara modern memerlukan birokrasi yang besar, birokrasi merupakan faktor penting dalam jaringan kekuatan-kekuatan yang dikerahkan oleh kelas-kelas yang secara politik dominan untuk mencapai dominasi mereka serta memungkinkan diri tetap memegang kemudi dalam pemerintahan. Negara paling baik dalam memenuhi kebutuhan akan sejumlah besar tenaga birokrasi dengan berbagai tingkatan pejabat akan membuat orang-orang bergantung kepada negara. Pada konteks ini, menurut Michels membuat cendekiawan akan terpolarisasi pada dua kelas. Kelas pertama adalah mereka yang berhasil mendapatkan kedudukan atas jabatannya melalui birokrasi pemerintahan, sedangkan kelas yang kedua adalah kelompok yang menyerang benteng birokrasi pemerintahan tapi tidak berhasil memasuki dan menguasainya. Oleh sebab itu, Amilcare Puviani mengatakan bahwa birokrasi adalah hasil dari reaksi protektif suatu hak milik yang lemah dasar hukumnya dan merupakan penangkal banggunya kesadaran manusia.

Dalam tulisan Halevy (2011) mengemukakan pemikiran Michels tentang birokrasi-birokrasi adalah sangat diperlukan bagi keberadaan negara modern. Dalam bukunya *Politics Parties* (yang ditulis tahun 1911) dia menjelaskan bahwa, negara modern memerlukan birokrasi yang besar karena lewat birokrasi itu kelas-kelas yang dominan secara politik bisa menjalankan dominasi mereka. Agar tujuan dominasi ini bisa tercapai, maka negara harus menjadi alat dari sebanyak mungkin kepentingan. Ini bisa dilakukan dengan cara membuka posisi, yaitu jabatan di mana orang yang

mendudukinya sangat tergantung kehidupannya pada jabatan itu. Warga masyarakat sangat menginginkan jabatan-jabatan seperti itu, masyarakat, terutama mereka yang berasal dari kelas menengah yang memiliki pendidikan yang relatif lebih tinggi dan yang kondisi materinya tidak menentu, akan selalu berusaha untuk mendapatkan posisi yang aman di dalam birokrasi agar bisa menjamin kesejahteraan anak-anak mereka. Mereka berharap bahwa dengan menjadi pegawai birokrasi, maka mereka bisa terlindungi dari perubahan kondisi ekonomi yang tidak menentu. Dengan bekerja sebagai pegawai dari pemerintah, maka mereka akan mendapatkan pensiun dan ini dirasakan sangat tepat untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Hal yang sama dikemukakan oleh Betham (1990) bahwa Robert Michels dengan studinya tentang demokrasi sosial atau jabatan-jabatan birokratik ketika partai-partai politik dan perserikatan mulai meluaskan sandaran atau basis dukungan masa mereka. Apa yang dikemukakan oleh Robert Michels merupakan konklusi umum tentang bias konservatif terhadap birokrasi. Dalam kesimpulan Robert Michels mengatakan bahwa posisi birokratik di dalam partai dan serikat buruh telah menjadi sandaran utama bagi perjalanan karier dan ambisi kelompok kelas pekerja yang mempunyai talenta dan energi yang cukup tinggi.

Studi Michles (1984) merupakan landasan awal dari perhatian antara birokrasi dan partai politik yang dikenal dengan hukum besi oligarki. Dalam struktur organisasi birokrasi terdapat pengejaran akan jabatan, promosi dan bersikap menjilat penuh permohonan kepada kekuasaan hierarki birokrasi akan kepentingan mereka. Pada konteks ini, kesetiaan birokrasi terhadap hierarki kekuasaan sangat penting untuk dilakukan karena tanpa itu mereka akan kehilangan jabatannya. Sementara itu, sikap arogansinya kepada orang-orang atau masyarakat yang posisinya lebih rendah dari mereka secara stratifikasi sosial, namun membudak terhadap orang atau jabatannya yang paling tinggi darinya. Semakin besar ketekunan, pengabdian,

dan bakti dari sebuah birokrasi, maka pandangannya akan makin sempit, kaku, dan anti kebebasan. Pada konteks ini birokrasi akan melakukan apa saja sesuai dengan apa yang diperintahkan demi mengamankan posisi atau dengan istilah lain yang dikenal dengan mesin oligarki birokrasi.

#### **D. Perspektif Max Weber tentang Tipe Ideal Birokrasi**

Sebagai tokoh sosiologis, Weber memiliki gagasan yang hingga kini masih menjadi perhatian umum ketika pemikir atau paka memusatkan kajiannya pada kajian birokrasi. Sebagai bapak Birokrasi, pandangannya dilatari oleh hubungan antara kewenangan dalam menempatkan dan mengangkat pegawai sesuai dengan tugas dan kewajiban di mana perintah itu dilaksanakan secara tertulis yang mencakup pengaturan mengenai hubungan kewenangan; dan promosi kepegawaian didasarkan pada aturan main yang telah ditetapkan. Sebagai tokoh filosofi, perhatian dan pertanyaan dasar bagi Weber adalah mengapa manusia itu mempunyai kewajiban untuk mematuhi perintah yang dibuat oleh orang yang memiliki kewenangan lebih tinggi darinya tanpa menilai apa yang terkandung di dalam perintah tersebut sehingga membuat dirinya diperintah.

Oleh sebab itu, tidak ada satu pun kewenangan yang bergantung pada motif-motif ideal. Atas hal tersebut, Halevy (2011) dan Santoso (2017) mengatakan Weber menyampaikan ada tiga jenis kewenangan yang dapat dibedakan berdasarkan atas legitimasi yang dijadikan sebagai tipe ideal otoritas birokrasi:

- Kewenangan atau otoritas tradisional, yaitu kekuasaan dan dominasi sebagai peletak dasar legitimasi sebagai wujud loyalnya masyarakat kepada pemimpinnya yang bangun melalui hubungan keakraban antara penguasa dengan rakyat.
- Kewenangan atau otoritas kharismatik, yaitu kekuasaan dan dominasi yang dilegitimasi melalui penghambaan terhadap karakteristik pribadi seseorang yang dilegitimasi, legitimasi

otoritas ini mengesampingkan tipe ideal rasional seperti yang terjadi dalam otoritas tradisional.

- Kewenangan atau otoritas legal rasional, yaitu kekuasaan dan dominasi yang dilegitimasi oleh aturan-aturan formal dan hak dari mereka yang mendapatkan kewenangan untuk memberikan perintah sesuai dengan aturan-aturan itu.

Dengan demikian, Halevy (2011) mengemukakan bahwa tipologi kewenangan yang dibuat Weber ini dapat digunakan sebagai landasan untuk melakukan klasifikasi terhadap berbagai jenis organisasi. Kewenangan tradisional adalah landasan dari organisasi-organisasi tradisional (seperti sistem kekerabatan patriaral atau sebuah monarki). Kewenangan kharismatik adalah landasan dari organisasi yang berbentuk gerakan-gerakan kharismatik (seperti para penganut agama Kristen awal di bawah kepemimpinan kharismatik dari Yesus). Selanjutnya kewenangan legal-rasional adalah landasan dari birokrasi. Dengan mengambil data dari kondisi di Jerman (terutama kekaisaran Persia) dan di Inggris, Weber menyusun sebuah model birokrasi yang berisi beberapa karakteristik berikut:

- Tiap-tiap posisi/jabatan memiliki bidang kompetensi tersendiri yang tugas-tugasnya dibedakan secara tegas dari jabatan lain.
- Jabatan yang lebih tinggi bertanggung jawab atas kinerja dari jabatan yang lebih rendah.
- Kewenangan diberikan hanya untuk tugas-tugas yang bersifat resmi saja. Ada pemisahan secara total antara kegiatan resmi dan kehidupan pribadi.
- Para pejabat duduk di jabatannya karena diangkat/ditunjuk dan bukan lewat pemilu dan mereka duduk di situ berdasarkan hubungan kontrak antara diri mereka dengan organisasi.

Proofread  
SB

- Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi objektif, di mana kualifikasi ini bisa didapatkan para pejabat lewat pelatihan.
- Pejabat bekerja demi karier. Mereka dilindungi agar tidak mengalami pemecatan secara sewenang-wenang dan bisa memegang jabatannya secara permanen. Promosi dilakukan berdasarkan senioritas, prestasi atau keduanya.
- Para pejabat dipisahkan dari sarana administrasi yang mengatur jabatan itu sehingga jabatan itu tidak bisa menjadi milik pribadi.
- Kegiatan-kegiatan dalam birokrasi diatur oleh aturan-aturan yang bersifat umum, konsisten, dan abstrak.
- Tugas-tugas resmi dilakukan secara impersonal tanpa ada kebencian, tapi juga tidak ada simpati secara pribadi dari pejabat yang melaksanakannya.
- Birokrasi sering kali dikepalai oleh orang yang bukan bagian dari birokrasi (yaitu dikepalai oleh orang yang dipilih lewat pemilu). Para birokrat menjalankan aturan tapi pimpinan birokrasi inilah yang membuat aturan-aturan itu.

Dalam perkembangan Gerth (1958) dan Mills (1958) dalam (Halevy, 2011) mengemukakan bahwa tipe ideal yang muncul di Eropa pada masa kekaisaran abad pertengahan dan sebelumnya sudah berkembang di masa Mesir dan Romawi Kuno serta administrasi kekaisaran di Cina, Weber melihat perkembangan tersebut terjadi karena beberapa penyebab, di antaranya terbentuk perekonomian uang, munculnya perekonomian kapitalis, menguatnya kecenderungan masyarakat barat terhadap rasionalisme, demokratisasi, membesarnya populasi Eropa, kemunculan masalah administrasi yang kompleks akibat modernisasi pada aspek komunikasi.

Dalam perkembangannya, tipe ideal birokrasi Weberian mengalami berbagai macam kritikan, di antaranya disampaikan oleh Warren Bennis (1967) dalam (Thoah M., 2016) mengatakan bahwa birokrasi Weberian dalam kurun waktu 25-50 tahun kedepan kita

akan sama-sama menyaksikan jatuhnya birokrasi Weber dan diganti dengan sistem sosial baru yang sesuai dengan harapan masyarakat pada abad ke-20. Bennis mengatakan setiap zaman akan mengalami evolusi yang akan mengembangkan sistem organisasi yang sesuai dengan zamannya. Hierarki piramidal birokrasi akan ketinggalan dari realitas zaman.

Halevy (2011) mengemukakan kritiknya atas birokrasi Weberian dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, tipe ideal yang diusulkan Weber belum memadai secara konseptual. Sekian banyak ciri birokrasi, namun Weber hanya mengandalkan ciri-ciri dari tipe idealnya. Kedua, konsep birokrasi Weber belum sepenuhnya menangkap realita secara memadai. Weber memandang birokrasi memiliki struktur murni dan bersifat formal, namun pada kenyataannya birokrasi juga diisi oleh struktur non-formal. Artinya di dalam birokrasi terdapat hierarki kekuasaan formal dan informal yang meliputi nilai dan norma yang dinafikan oleh tipe ideal Weber.

Schomellor dalam (Albrow, 2012) memunculkan suatu asumsi bahwa setiap masyarakat pada dasarnya terdiri dari tiga bagian, yakni pemimpin, staf, dan massa. Perkembangan sosial tergantung pada pertumbuhan diferensiasi ketiga komponen tersebut, sementara perbedaan konstitusional negara berasal dari berbagai variasi yang lebih ditekankan pada ketiga bagian tadi. Atas hal tersebut, Schomellor mengatakan bahwa pekerjaan pejabat profesional, yang digaji dan seumur hidup, memiliki struktur karier yang jelas dan pasti, serta memerlukan persiapan yang dispesialisasikan. Pejabat tersebut biasanya diangkat oleh kepala negara, sedangkan status.

Peter Blau mengemukakan Weber memandang birokrasi sebagai suatu mekanisme efisiensi dan juga sebagai bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri khas. Kedua kriteria ini bukan merupakan bagian dari sebuah definisi, karena hubungan dari atribut-atribut suatu lembaga sosial dan akibat-akibatnya merupakan suatu masalah bagi verifikasi empirik dan defines. Sementara itu, Taylor Cole



mengatakan istilah birokrasi tidak digunakan dalam artian tercela, tetapi sekadar mengacu kepada kelompok umat manusia atau pekerja yang menjalankan fungsi tertentu dan dianggap penting oleh masyarakat. Konsepsi ini memiliki dua tafsir, pertama tekanan ditujukan kepada aspek birokrasi yang bersifat perkumpulan, yakni menurut fungsi yang dijalankan oleh kelompok. Tafsir kedua walaupun fungsi yang dijalankan oleh kelompok tertentu sudah jelas, namun fungsi tersebut tetap tidak terdefinisikan (Albrow, 2012).

Pada sisi yang lain, Thoha M. (2016) dengan merujuk pada tipe ideal birokrasi mengemukakan bahwa birokrasi itu identiknyanya dengan kerajaan pejabat, di mana suatu kerajaan organisasi modern yang raja-rajanya adalah para pejabat. Artinya di dalam organisasi birokrasi terdapat seseorang yang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi sebagai wewenang yang ia miliki untuk mengerjakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan. Pekerjaan yang dilakukan berdasarkan pada hierarki sesuai tingkatan otoritas dan kekuasaannya serta digaji sesuai keahlian dan kompetensinya. Para Pejabat menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan dan disusun berdasarkan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan tingkatan atas memiliki dominasi kewenangan dan kekuasaan terhadap hierarki bawah. Di luar hierarki ada rakyat yang memiliki kecenderungan *powerless* di hadapan pejabat birokrasi sehingga birokrasi pemerintah sering disebut sebagai kerajaan yang jauh dari rakyat.

Apa yang dikemukakan oleh Thoha M. (2016) tersebut sesuai dengan pendapat Betham (1990) yang mengemukakan dari beberapa aliran pemikiran menyangkut birokrasi lebih dominan dan digunakan sebagai patokan adalah tipe ideal Weberian, walaupun di lain sisi, kontribusi Marx, Robert Michel dan Mosca tentang kelas, oligarki dan elite juga merupakan prospek kajian yang masih relevan dengan demokrasi modern. Dengan demikian titik penekanan yang dapat dilihat pada konteks teori antara kaum Weberian dan Marxisme adalah:

- Aliran weberian menempatkan birokrasi di dalam teori sistem otoritas dan pemerintahan yang lebih luas, serta peranan dan organisasi pengetahuan teknis di dalam masyarakat-masyarakat industri, ia melihat kekuasaan birokrasi bersumber dari posisi sentral yang didudukinya di dalam proses historis dari modernisasi.
- Marxis menempatkan birokrasi dalam teori dominasi dan konflik kelas yang lebih luas, dan melihat kekuasaan birokrasi sebagai sumber dari fungsi yang dilaksanakan di dalam kelas masyarakat. Ia juga menempatkan birokrasi dalam teori sejarah yang mempertimbangkan kemungkinan masa depan masyarakat industri tanpa kelas.

Bacaan Betham (1990) dari kedua perspektif tersebut terdapat relevansi di antara keduanya bahwa kekuatan kelompok sosial dan pranata-pranatanya haruslah dipahami sesuai dengan fungsi-fungsi sosial yang dilaksanakannya di dalam proses historis yang sedang berputar, tetapi mengalami perbedaan pandangan tentang perkiraan dan analisis mereka tentang fungsi dan proses ini. Akan tetapi, kedua pandangan tersebut juga mengalami perbedaan di dalam sudut pandang dalam merumuskan birokrasi sebagai problematika. Titik pandangan Weberian sama dengan titik pandang kaum liberal dan elite nonbirokratik yang memandang nilai mereka diancam oleh perluasan kekuasaan birokratik, khususnya nilai kebebasan individu dan peluang bagi individu tertentu untuk melaksanakan peran mereka secara sosial baik dalam bidang ekonomi maupun kenegaraan. Pemecahan masalah kekuasaan birokrasi tergantung pada peraturan institusional yang akan menjamin kontrol terhadap birokrasi oleh elite-elite non-birokratik dari atas. Sementara itu, sudut pandang Marxisme adalah sama dengan kelas pekerja sosialis potensial yang ditempatkan secara langsung di bawah kontrol birokrasi dalam kehidupan ekonomi dan bernegara. Pemecahan terhadap masalah kekuasaan birokrasi hanya dapat dilakukan melalui rekonstitusi struktur administratif di dalam masyarakat

pascakelas yang menjamin mereka terhadap kontrol demokratis dari arus bawah.

Sementara itu, Gores dalam pandangannya mengemukakan bahwa sebagai institusi sipil birokrasi mirip dengan kedudukan tentara karena mencerminkan kedisiplinan, jabatan melalui promosi, penghargaan kepada kelompok yang memenuhi syarat capaian kerja serta sangat sentralistik. Birokrasi telah berhasil mensubordinasikan prinsip-prinsip dasar idealnya sehingga organisasi birokrasi itu sendiri telah menundukan manusia sebagai angka, mereka memperoleh nilai bukan dari hakikat dirinya namun dari segi kedudukan. Tentunya hal ini sangat berbeda dengan demokrasi yang pada umumnya mengacu pada bentuk kelembagaan sebagai wujud representasi kepentingan rakyat (Albrow, 2012).

Selanjutnya, John Stuart Mill (dalam Albrow, 2012) menentang pemusatan segala keterampilan dan pengalaman dalam menangani kepentingan besar birokrasi yang dominan kekuasaan yang mengorganisir tindakan masyarakat. Mill berpijak pada tiga alasan penting, ia tidak mengkritisi campur tangan pemerintah walaupun campur tangan tersebut tidak melanggar kebebasan. Semakin besar fungsi pemerintah, maka semakin besar pejabat karier yang ditariknya. Semakin efisien mesin administrasi maka pemerintah semakin memonopoli. Bagi Mill, birokrasi merupakan hasrat puncak ambisi sementara diluar birokrasi dibuat semakin tidak berdaya. Antara yang diperintah maupun memerintah adalah budak birokrasi.

Gambaran tentang birokrasi Weberian dengan ciri-cirinya yang telah disampaikan oleh beberapa ahli di atas dapat dikatakan bahwa tipe ideal birokrasi Weberian merupakan konstruksi teoritis yang berisi beberapa ciri dari sebuah fenomena yang dianggap sebagai nilai yang diterapkan dalam pemerintahan modern. Pada perkembangannya, tipe ideal birokrasi yang dikemukakan oleh Weber tidak semuanya terwujud dalam organisasi modern. Kontennya, tipe ideal birokrasi sekadar metode konseptual untuk

menyederhanakan pemahaman mengenai birokrasi. Pada konteks yang lain, Weber tidak pernah mengklaim bahwa semua organisasi modern atau semua administrasi publik memiliki semua ciri, namun menurut Weber organisasi birokrasi merupakan organisasi yang memiliki kecenderungan untuk memiliki sifat-sifat seperti ciri atau tipe idealnya, hal ini dikarenakan ketika birokrasi pemerintahan mendekati tipe ideal itu, maka organisasi akan membuat birokrasi semakin rasional dan efektif.

### **E. Praktik Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia**

Banyak peneliti baik di dalam maupun luar Indonesia telah banyak memusatkan perhatiannya pada studi elite di Indonesia, di antaranya Sutherland dalam melihat terbentuknya elite birokrasi di Indonesia dipengaruhi oleh sistem pemerintahan Belanda yang selalu mempertahankan simbol penguasa tradisional dan memanfaatkan warga pribumi dalam menduduki jabatan birokrasi. Clifford Geertz yang mengklasterkan masyarakat Jawa/Indonesia dalam tiga sub sistem sosial, yaitu Priyai, Santri dan Abangan. Dalam konteks ini, Van Niel melihat bagaimana elite modern di Hindia Belanda tumbuh seiring dengan kebijakan politik baru kolonial era 1900-1927. Selain Van Niel, Heather Sutherland menyoroti terbentuknya elite birokrasi di Indonesia dengan melihat tingginya pengaruh pendekatan politik birokrasi Kolonial Belanda pada elite birokrasi modern di era post kolonial, Sutherland mencatat bahwa Hindia Belanda adalah negara modern pertama yang mewariskan tidak sedikit tradisi kelembagaan Indonesia masa kini. Selaras dengan Sutherland, Donald K Emmerson melihat corak dan tradisi elite tradisional yang kelak dimanfaatkan oleh Belanda untuk mengisi jabatan-jabatan birokrasi. Secara institusional, kerajaan (kraton) dan birokrasi pribumi amat berpengaruh, selain dengan perkembangannya juga terkait dengan pengalaman politik di era *Volkskrant*, dan pemunculan cendekiawan di wilayah politik kritis.

Untuk mengawali pembicaraan mengenai birokrasi di Indonesia dapat digarisbawahi birokrasi ada sejak manusia memahami dan menjalani hidup dalam berkelompok dalam melakukan kerja sama. Kondisi birokrasi seperti apa yang dijelaskan di atas merupakan arena rekonstruksi birokrasi melalui kolonial. Sebagai negara maritim, Indonesia dikenal sebagai negara kerajaan yang terdiri dari bangsa-bangsa sebelum membentuk dirinya menjadi negara kesatuan yang berbentuk republik. Atas dasar inilah, pengamatan terhadap birokrasi harus dilihat dari segi akar tradisional (kerajaan) hingga pada birokrasi modern. Atas dasar inilah, Mustafa (Birokrasi Pemerintahan, 2018) menelaah praktik birokrasi di Indonesia melalui beberapa perkembangan, di antaranya:

- Birokrasi masa kerajaan, awal abad ke-16 sebelum kedatangan bangsa asing, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem kerajaan, di mana puncak pimpinan ada ditangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal yang absolut. Semua daerah yang ada di Indonesia menerapkan sistem kerajaan yang sama, yaitu birokrasi kerajaan dipergunakan sebagai inti dari pemerintahan kerajaan yang memiliki struktur tradisional yang mempunyai kemiripan seperti sistem birokrasi modern.
- Birokrasi masa kolonial, seperti apa yang telah dikatakan sebelumnya, kolonialisme Belanda melalui VOC meninggalkan jejak birokrasi modern yang hingga kini masih dipraktikkan di Indonesia, namun tidak berbeda secara signifikan dengan sistem birokrasi kerajaan yang di antara keduanya menekan pada nilai praktik paternalistik atau patrimonial. Pemerintahan kolonial Belanda menerapkan dualisme sistem birokrasi pemerintahan, di satu sisi diberlakukan sistem administrasi kolonial dengan sistem birokrasi modern, di sisi lain tetap mempertahankan birokrasi kerajaan. Selain itu, sistem birokrasi yang diterapkan juga mengandung perampangan struktur tapi

efisien dengan ditopang oleh kekuasaan militer apabila ada ancaman terhadap kekuasaan politik mereka.

- Birokrasi masa Orde Baru, perubahan mendasar pasca-kolonialisme ditandai dengan pilihan sistem parlementer dalam pelaksanaan pemerintahan. Pilihan atas sistem tersebut membuat birokrasi tidak profesional dalam menjalankan tugas pemerintahan. Penentuan pejabat birokrasi bukan berdasarkan pada merit sistem namun lebih pada ketaatan dan loyalitas politik terhadap partai politik. Pegawai yang tidak sepeham dengan garis politik pejabat yang berkuasa dipastikan tidak mendapatkan jabatan strategis. Dalam menjalankan tugasnya tidak berorientasi pada pelayanan publik, namun lebih pada kepentingan politik individu atau kelompok birokrasi. Karakteristik birokrasi pada masa Orde Baru sangat sentralistik melalui penetrasi pilar kekuasaan di antaranya militer, Golkar, dan Birokrasi.
- Birokrasi di era Reformasi, kegelisahan tentang gemuknya struktur birokrasi masih terjadi di era ini sebagai peninggalan Orde Baru. Struktur kekuasaan pusat melalui kementerian merupakan representasi partai politik sebagai arena *bargaining* untuk mendukung calon presiden terpilih. Atas dasar ini gerakan reformasi birokrasi belum menghinggapi atmosfer rezim pemerintahan sekarang. Namun di sisi lain, patut diakui bahwa reformasi sendiri telah melahirkan konsekuensi baru bagi penyelenggara negara yang terdesentralisasi atau otonomi daerah yang mengakibatkan kekuasaan dalam birokrasi tidak lagi bersifat sentral aktor tapi multi-aktor.

Sejarah birokrasi Indonesia bila dirunut ke belakang sejak zaman prakolonial, kolonial, kemerdekaan, sampai zaman Orde Baru tidak bisa lepas dari pengaruh politik. Birokrasi selalu menjadi alat penguasa dan digunakan untuk kepentingan penguasa.

Akibatnya, persentuhan birokrasi dan politik yang demikian lama telah menjadi budaya yang merusak mentalitas dan kinerja aparat birokrasi. Reformasi yang bergulir sejak 1998 membawa pesan akan terjadinya perubahan mendasar terhadap aspek-aspek kehidupan demokrasi di Indonesia, termasuk pula di dalamnya perubahan terhadap birokrasi. Reformasi birokrasi yang dicanangkan kemudian diharapkan sebagai titik awal untuk membangun birokrasi yang profesional, netral, dan bersih dari KKN. Semangat inilah yang membuat masyarakat optimis bahwa era reformasi akan mengikis habis segala bentuk kebobrokan birokrasi seperti yang terjadi pada era sebelumnya (Firnas, 2011).

Yudi & Wahyu (2015) melihat terhadap tiga periode pasca-kolonial di antaranya Orde Lama memberikan pengalaman bagaimana birokrasi dijadikan arena perebutan pengaruh politik antar berbagai partai politik yang sedang berkuasa. Masa Orde Baru mengajarkan pada Orde Baru untuk menjadi 'mesin politik' yang membuat birokrasi menjadi partisan untuk kepentingan partai Golkar. Sedangkan pada era Reformasi, politik akomodasi dalam kabinet dan penempatan pejabat-pejabat politik pada jabatan-jabatan karier merupakan dinamika umum hubungan politik-birokrasi di Indonesia. Namun, pada dasarnya politisasi birokrasi lebih mewarnai hubungan politik-birokrasi di Indonesia sehingga terjadi hubungan yang saling mempengaruhi.

Atas dasar ini, Thoha M. (2016) mengemukakan bahwa sangat penting desentralisasi kekuasaan birokrasi pemerintahan, selain mengembalikan kekuasaan kepada rakyat, juga karena didorong oleh keterbatasan yang dialami oleh birokrasi pemerintahan itu sendiri. Tidak semua perkara dapat dikerjakan oleh negara atau birokrasi pemerintahan. Atas hal tersebut, Thoha (2008) dalam (Mustafa, 2018) mengatakan ada tiga kondisi penting yang harus dilihat organisasi birokrasi pemerintahan yang sesuai dengan reformasi birokrasi, di antaranya:

- Penyelenggaraan sistem desentralisasi atau otonomi merupakan wujud atas tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- Reformasi telah melahirkan perubahan tatanan politik yang jauh berbeda dengan keadaan sistem politik pemerintahan Orde Baru.
- Krisis multidimensional 1998-1999 telah melumpuhkan ekonomi dan berakibat defisit anggaran, terpuruknya rupiah, pengangguran, serta ketergantungan pemerintah dengan negara lain.

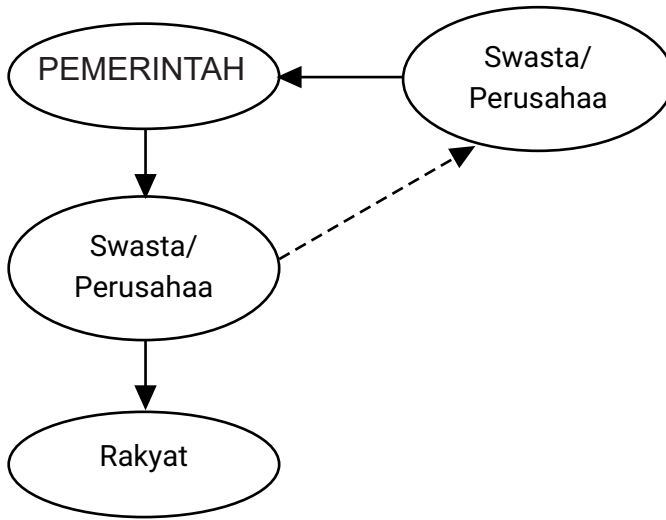
Prakondisi yang digambarkan di atas sangat penting bagi penyelenggara sistem birokrasi pemerintahan Indonesia yang masih mengalami proses transisi hingga saat ini. Desentralisasi sebagai pilihan untuk mendekatkan birokrasi dengan rakyat melalui penguatan multi aktor dalam kekuasaan birokrasi. Hal pokok yang harus diperhatikan dan dicarikan solusi adalah perubahan sistem politik yang multi partai akan berakibat kurang baik bagi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Semakin banyak parpol di parlemen, semakin banyak juga keinginan mereka untuk berkuasa dalam birokrasi pemerintahan, konsekuensinya anggota parpol semakin banyak dalam mengisi jabatan-jabatan atau menjadi pimpinan dalam lembaga birokrasi. Hal penting yang harus dilakukan adalah menata kembali hubungan kerja antara pejabat partai politik, pejabat negara dan jabatan karier birokrasi. Sementara itu, krisis keuangan yang diakibatkan dari krisis multidimensional pada tahun 1998 masih terasa hingga saat ini, negara melalui birokrasi pemerintahan dituntut untuk efektif dan efisien dalam masalah pengelolaan anggaran. Atas dasar inilah, Thoha M. (2016) mengemukakan bahwa tidak semua perkara negara bisa dikerjakan oleh negara melalui birokrasi karena keterbatasan dalam mengelola sumber daya. Oleh sebab itu, privatisasi sangat penting untuk dilakukan melalui peran sektor swasta dalam pengelolaan negara.



Representasi partai politik dalam pemerintahan di Indonesia dapat dilihat melalui kehadiran partai dalam susunan kabinet sejak sistem parlementer dan presidensial seperti sekarang ini. Semenjak peran partai politik dalam susunan kabinet baik pada sistem parlementer maupun presidensial sangat menentukan, maka semenjak itu lokus dan fokus penggunaan kekuasaan bergerak sesuai dengan gerak bandul pendulum antara legislatif dan eksekutif. Periodisasi penggunaan kekuasaan itu dapat ditemukan semenjak kabinet pertama masa Orde Lama dengan sistem parlementer kemudian Kabinet Presidensial pemerintah Orde Baru, dan sampai sekarang ini. Gerakan pendulum bergerak antara titik kekuasaan yang berada di eksekutif, kemudian bergerak pindah di legislatif, bergerak lagi ke eksekutif, dan sekarang tampaknya berada di legislatif lagi. Para pelakunya tidak ada lain kecuali partai politik, pegawai birokrasi pemerintah, dan militer (Thoha M., 2016).

Kasus Indonesia, penyelenggaraan administrasi publik dan birokrasi pemerintahan dalam masalahnya mengalami distorsi pada masing-masing rezim mulai dari Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno, hubungan pemerintah dan rakyat sangat baik melalui segmen politik Nasakom, disisi lain melemahkan sektor swasta dan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demokrasi terpimpin, Soekarno sebagai sentral aktor memainkan peranannya dengan tidak melibatkan sektor swasta, pada masa ini peran pemerintah melalui birokrasinya sangat besar. Kehadiran sektor swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan hanya sebatas perjuangan kemerdekaan. Pada perkembangannya, peran sektor swasta diberikan khusus untuk pengusaha pribumi untuk berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti halnya dilihat pada gambar berikut ini:

ProofRead  
SB

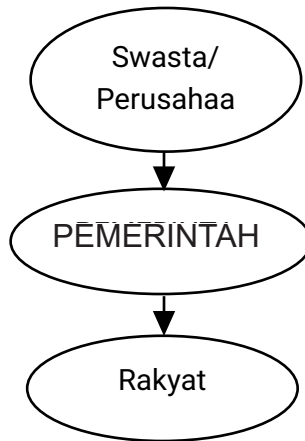


**Gambar 2.1 Pola Relasi Pemerintah, Swasta dan Rakyat Orde Lama**

*Sumber: (Thoha M., 2016) Hubungan Hierarki Pemerintahan Orde Lama*

Di Masa kepemimpinan Soeharto, hubungan tersebut beralih, di mana rezim bersama birokrasinya menekan rakyat dan mengutamakan kepentingan konglomerat, berbeda dengan rezim sebelumnya. Dominasi negara terhadap rakyat sangat dirasakan melalui sentral aktor otoritarianisme rezim. Namun di sisi lain, jika dilihat dengan saksama, peran sektor swasta dalam rezim yang sangat mendominasi pemerintahan pada saat itu. Rakyat tidak diberikan ruang untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada masa Orde Baru, birokrasi pemerintahan mendominasi rakyat, sementara keberadaannya didominasi oleh swasta melalui pengaruh para konglomerat. Birokrasi pemerintahan bekerja atas dasar naluri kekuasaan rezim yang hanya mengedepankan kepentingan konglomerat,

ProofRead  
SB



**Gambar 2.2 Pola Relasi Pemerintah, Swasta dan Rakyat ORBA**

*Sumber: (Thoha M., 2016) Hubungan Hierarki Pemerintahan Orde Baru*

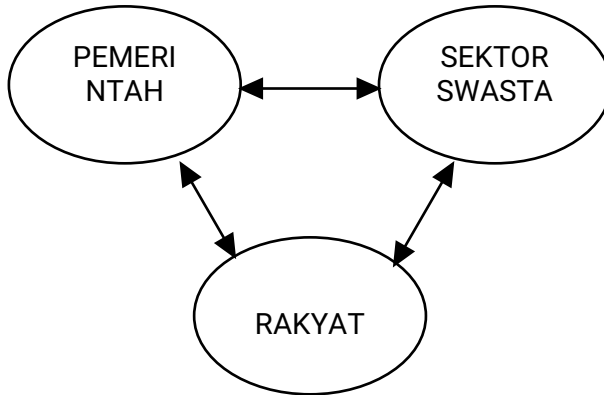
Segmentasi kedua rezim tersebut sebagai gambaran di mana birokrasi pemerintahan terpolarisasi ke dalam kekuasaan hierarki pemerintahan dan melahirkan konsekuensi logis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perbedaan di antara kedua rezim tersebut sangat mencolok, Orde Lama membangun hubungan erat dengan rakyat tanpa memperhatikan keterlibatan aktor swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara Orde Baru melalui birokrasinya mendominasi rakyat dan tidak memberikan peluang kepada rakyat untuk berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara itu peluang tersebut didominasi oleh konglomerat, sehingga yang terbaca adalah swasta atau konglomerat berdominasi penuh terhadap pemerintahan Orde baru.

Menurut Dwiyanto (2015), fenomena birokrasi di Indonesia dimulai sejak Orde Lama, puncaknya pada masa dibentuknya kabinet 100 menteri dengan tujuan untuk mengembangkan spesialisasi yang tinggi yang didasarkan dengan keinginan untuk mengakomodasi sebanyak mungkin orang di dalam kabinet dalam rangka memperkuat politik Orde Lama. Zaman Orde Baru presiden Soeharto menggunakan hak prerogatif pembentukan kabinet

untuk menetapkan kroni-kroninya. Intinya, pembentukan kabinet tersebut merupakan bagian dari pada pendukung dan loyalitas Soeharto dalam kabinetnya. Dalam pemerintahan Gus Dur yang dianggap sebagai politik dagang sapi antar kekuatan politik yang mendukung Gus Dur sebagai presiden, hal ini bisa ditelusuri melalui perjuangan kelompok poros tengah yang dimotori oleh Amin Rais, dasar petimbangannya sangat sederhana, layaknya Pemilu 2019 dengan representasi perolehan suara di tingkat parlemen pusat PDIP yang memenangkan pemilu maka Megawati harus menjadi presiden.

Semangat Reformasi 1998 telah melahirkan babak baru dalam sistem pemerintahan. Salah satu tuntutan yang membuahkan hasil hingga saat ini adalah demokratisasi pemerintahan. Melalui perkembangan masyarakat modern atas tuntutan kehadiran negara dalam menyediakan barang-barang publik, membuat pemerintah harus mampu menyesuaikan diri dengan tuntutan tersebut. Salah satu skema yang dianggap mampu menyelesaikan tuntutan masyarakat atas ketersediaan barang-barang publik adalah penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun belakangan ini banyak menuai protes atas kegagalannya yang hanya mengedepankan kepentingan pengusaha/konglomerat seperti yang terjadi di zaman Orde Baru, namun penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan telah dapat menyinkronkan keseimbangan antara pemerintah, rakyat dan sektor swasta, hubungan antara ketiganya dapat dilihat pada gambar berikut:

ProofRead  
SB



**Gambar 2.3 Pola Relasi Pemerintah, Swasta dan Rakyat Era Reformasi**

Sumber: UNDP (1997) dalam (Thoha M., 2016)  
Hubungan Tiga Komponen *Good Governance*

Hal yang melatari penerapan *good governance* adalah mendemokratisasikan penyelenggaraan pemerintahan pada berbagai level. Rezim yang terkungkung dengan sentral aktor harus dibuka karenanya melalui pelibatan swasta dan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi pemerintahan bukan merupakan aktor tunggal, rakyat dan swasta mempunyai peran yang sama dalam negara. Birokrasi yang selama ini terkesan hanya melayani kekuasaan pejabat, dituntut untuk melayani rakyat sesuai dengan apa yang menjadi prinsip *good governance*. Reformasi semua bidang merupakan semangat dari penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Kehadiran *good governance* membuka ruang publik baru bagi masyarakat yang selama ini tidak terlibat dalam pemerintahan, tuntutan akan keterlibatan dan partisipasi langsung masyarakat dalam merumuskan kebijakan, keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan atas apa yang dilakukan oleh pemerintah bersama perangkatnya menjadi mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

ProofRead  
SB

## BAB III

# TIPE IDEAL BIROKRASI DALAM PRAKTIK PEMILU

### A. Gagasan Ideal vs Praktik Birokrasi dalam Pemilu

Birokrasi sering kali disebut sebagai kerajaan pejabat, di mana kerajaan yang di dalamnya terdapat kekuasaan sentral aktor yang dimotori oleh pejabat politik atau pejabat yang berwenang dalam mengendalikan organisasi birokrasi. Pada segi konteksnya, birokrasi juga diartikan sebagai organisasi pemerintahan modern yang mengedepankan tipe ideal rasionalnya. Rasionalitas yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan birokrasi harus berlandaskan pada regulasi atau aturan main sebagai konsekuensi tata aturan perundang-undangan yang menjadi pegangan birokrasi dalam menjalankan tugas. Alternatif atas tipe ideal tersebut seperti apa yang dikemukakan oleh Weber (1947) tentang karakteristik ideal birokrasi bagi negara modern di antaranya hierarki, wewenang, pembagian kerja, pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi, impersonalitas, kemampuan teknis, serta karier. Keenam tipe ideal tersebut dianggap mampu menjembatani tuntutan masyarakat modern seperti menjalani fungsi administrasi dengan menerapkan

kebijakan publik melalui proses politik yang dibuat oleh pejabat politik.

Untuk melihat tipe ideal tersebut, secara eksplisit dikemukakan oleh tipe ideal birokrasi yang rasional menurut Weber dilakukan dalam cara: (1) peran anggota staf bersifat bebas serta pribadi, dalam artian hanya menjalankan tugas-tugas yang impersonal sesuai dengan jabatan mereka; (2) terdapat hierarki jabatan yang jelas; (3) fungsi-fungsi jabatan ditentukan dengan tegas; (4) para pejabat diangkat berdasarkan kontrak; (5) para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi personal, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian; (6) para pejabat memiliki gaji dan hak-hak pensiun, gaji tersebut berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki; (7) pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat; (8) struktur karier dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (merit) serta menurut pertimbangan keunggulan; (9) Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun pos-pos yang tersedia di pos tersebut; dan (10) pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Kerangka konseptual yang termaktub dalam tipe ideal tersebut tidak serta merta dapat diterapkan dalam birokrasi pemerintahan modern, tergantung dari situasi dan kondisi pada label yang mana dapat diterapkan. Idealnya harus diterapkan, namun berbagai masalah yang menyelimuti kondisi birokrasi menyebabkan tipe ideal masih jauh dari apa yang diharapkan. Artinya, tipe ideal merupakan prakarsa yang secara konstruktif dapat menyelesaikan masalah birokrasi dalam ruang dan waktu serta ketepatan dalam menerapkan nilai tipe ideal tersebut.

Di Indonesia, misalnya, baik pada level nasional maupun lokal, kondisi pengangkatan pejabat birokrasi masih sangat dipengaruhi oleh kepentingan elite politik maupun pejabat politik sebagai pengguna bila dibandingkan dengan ukuran profesionalitas dan kualifikasi yang dimiliki oleh kelompok birokrasi. Pada level

nasional, jabatan-jabatan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kepentingan partai politik, kondisi ini pun terjadi hingga pada level pemerintah daerah, di mana birokrasi lebih terfragmentasi pada kepentingan pejabat politik di daerah, hal ini sangat beralasan di mana pengangkatan jabatan birokrasi merupakan hak penuh kepala daerah sebagai pejabat politik. Searah dengan hal tersebut, Diana (2020) mengemukakan peran birokrasi di Indonesia saat ini tidak optimal dari periode ke periode pemerintahan, belum ada kemajuan yang signifikan. Peran birokrasi atau manajemen publik harus terlepas dari pengaruh politik, tetapi dalam kenyataannya birokrasi tampaknya sangat melekat pada pengaruh politik.

Sekalipun birokrasi diklaim sebagai kelompok profesional yang independen yang terikat atas tata aturan yang berlaku, namun di sisi lain birokrasi tidak terlepas dari jebakan politik yang membuat birokrasi berjibaku dengan tekanan nilai yang diinginkan oleh elite politik maupun elite birokrasi. Konteks tipe ideal rasional seperti yang dikemukakan di atas juga tersirat dengan jelas melalui regulasi dan tata aturan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Di antara ketiga regulasi tersebut telah dinyatakan dengan tegas bahwa Aparatur Sipil Negara dilarang keras melakukan politik praktis atau terlibat dengan hal-hal yang berhubungan dengan politik. Namun, tidak selamanya regulasi tersebut dapat membatasi ruang gerak birokrasi dalam setiap agenda demokrasi, masih terdapat sebagian birokrasi terlibat langsung dengan agenda demokrasi, khususnya demokrasi lokal.

## **B. Problem Birokrasi dalam Perspektif Administrasi Publik**

Problem reformasi birokrasi sangatlah kompleks, berbagai regulasi yang dikeluarkan untuk menata birokrasi, namun di sisi



lain terdapat ragam masalah menyelimuti birokrasi era-sekarang terutama menyangkut dengan independensi/netralitas serta perilaku birokrasi ketika diperhadapkan dengan agenda demokrasi melalui pemilu. Apa yang dikemukakan oleh Beetham (1975) dalam (Thoha, 2016) tentang tiga elemen pokok konsep ideal Weber, di antaranya birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis, kekuatan independen dalam masyarakat dan birokrasi tidak mampu memisahkan perilaku kepentingan mereka dengan kelompok masyarakat yang menyebabkan birokrasi kehilangan fungsi.

Permasalahan fundamental bagi birokrasi dalam aspek instrumen independensi dan perilaku birokrasi bagi negara berkembang adalah penguatan demokratisasi. Kecenderungan antara keduanya menurut Halevy (2011) ketika birokrasi kuat akan melemahkan demokrasi dan menguatnya demokrasi akan melemahkan birokrasi di sisi yang lain. Patokan pada argumentasi tersebut, instrumen baik teknis maupun independensi dan perilaku birokrasi akan terpolarisasi atas tuntutan demokratisasi di satu sisi dan tipe ideal rasional birokrasi di sisi yang lain. Logikanya, ketika birokrasi diperhadapkan dengan arena kontestasi demokrasi membuat birokrasi cenderung berpihak dan keluar dari jalur yang telah ditetapkan.

Rakhmawanto (Rakhmawanto, 2017) mengemukakan hubungan politik dan administrasi dalam birokrasi pemerintahan di daerah selalu menjadi wacana menarik untuk dicermati dan dikritisi. Dari aspek politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam sistem pemerintahan daerah bagaikan kesatuan yang tidak terpisahkan yang kadang mengesampingkan nilai-nilai etika. Tarik-menarik politik dan kekuasaan telah berpengaruh terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi. Birokrasi yang seharusnya melayani dan berpihak kepada rakyat, berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini, kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi di daerah membuat semakin sulitnya mesin birokrasi memberikan pelayanan publik yang profesional.

Pada konteks tersebut, Betham (1990) berkesimpulan bahwa tipe ideal Weber selalu mengedepankan instrumen teknis birokrasi, tanpa mempertimbangkan instrumen independensi dan perilaku birokrasi. Atas dasar inilah, Thoha (2016) menyoroti elemen independensi dan perilaku birokrasi yang sekian lama jarang diperhitungkan oleh ilmuwan administrasi publik, sementara kedua elemen tersebut sangat mempengaruhi birokrasi pemerintahan dalam menerapkan tipe idealnya. Artinya, Thoha (2016) menyoroti terjadinya faktor politik yang mempengaruhi proses tipe ideal birokrasi jika birokrasi tidak hanya dipandang dari segi instrumen teknis. Argumentasi tersebut diperkuat oleh Lay (1998) bahwa tipe ideal tersebut masih mengisahkan banyak masalah yang berasal dari kecenderungan setiap organisasi untuk mengembangkan pamrih atau kepentingan sendiri. Kecenderungan jabatan bagi birokrasi merupakan tujuan akhir dari kariernya, bukan sebagai sarana dalam mencapai tujuan organisasi.

Pada konteks ini, instrumen independensi dan perilaku birokrasi seperti yang dikemukakan oleh Betham (1990) layaknya ditelaah dalam berbagai perspektif, di antaranya melalui perspektif perilaku birokrasi dalam pemilu, di mana menggunakan mazhab perilaku politik dalam memetakan perilaku birokrasi yang berkaitan dengan independensi dan perilaku birokrasi itu sendiri. Pilihan atas pendekatan tersebut berangkat dari penguatan paradigma kontinum politik dalam kajian Administrasi Publik yang menurut Henry (1975) tidak ada ruang pemisah antara administrasi publik dengan politik. Pemikiran pokok Henry tersebut menunjukkan kajian administrasi publik bukan hanya semata-mata terpolarisasi pada birokrasi sebagai instrument teknis, malainkan lebih peka terhadap realitas di mana birokrasi dipraktikkan sesuai dengan unsur perilaku independensinya. Faktanya, bagi negara berkembang seperti Indonesia, unsur perilaku independensi masih menjadi masalah krusial dalam setiap penyelenggaraan pemilu maupun pilkada.

### **C. Perilaku Birokrasi dalam Pemilu**

Pendekatan ini perlu dilakukan untuk mengidentifikasi karakter birokrasi sebagai manusia politik dan di lain sisi sebagai manusia yang diikat oleh tatanan nilai berlandaskan pada legalitas yang mengatur keberadaan birokrasi sebagai aparatur sipil negara. Terdapat empat dimensi yang dilihat pada konteks ini, yakni dimensi karakteristik individu, karakteristik birokrasi, perilaku birokrasi dan perilaku politik birokrasi. Thoha M. (2020) mengemukakan bahwa perilaku birokrasi merupakan perpaduan serta relasi antara karakter individu dan karakter birokrasi.

Artinya, relasi karakteristik individu dan karakteristik birokrasi merupakan bentuk perpaduan yang melahirkan perilaku birokrasi, di sisi lain, apa yang dimaksudkan belum mencerminkan aspek empirikal problem yang menghantui keberadaan birokrasi. Pada titik tertentu perlu dipahami bahwa, pendekatan yang perlu ditelusuri merupakan batas normal untuk memahami signifikansi perilaku politik birokrasi yang berkaitan dengan tuntutan demokratisasi pemerintahan sebagai pengejawantahan demokratisasi lokal. Pada konteks ini, apa yang dikemukakan oleh Betham (1990) layaknya harus ditelusuri tentang interpretasi birokrasi menyangkut dengan independensi dan perilaku birokrasi yang diperhadapkan dengan pemilu.

Sinkronisasi antara perilaku birokrasi pada setiap pemilu dapat ditelaah melalui aspek pendekatan perilaku memilih birokrasi dalam menentukan dukungan dan pilihan politik. tentunya orientasi atas pilihan tersebut tidak terlepas dari karakteristik individu dan karakteristik birokrasi sebagai perpaduan dari perilaku birokrasi. Pada konteks ini, pendekatan dalam perilaku politik atau perilaku memilih dalam kajiannya tidak bisa terlepas dari tiga aliran atau mazhab untuk mengidentifikasi perilaku seseorang termasuk birokrasi dalam pemilu. Oleh sebab itu, dalam mengidentifikasi perilaku memilih dalam hal ini birokrasi dalam pemilu, pendekatannya menggunakan mazhab sosiologis, psikologis, dan pilihan rasional yang memiliki pola karakteristik atau aliran yang berbeda antara satu dengan lainnya.

*Mazhab Columbia* atau dikenal dengan pendekatan sosiologis, memiliki indikator yang dapat dilihat melalui kecenderungan subjektivitas pemilih berdasarkan prasyarat status sosial, ekonomi, ras, agama, etnis, gender, ketokohan, organisasi masyarakat dan daerah tempat tinggal. Pendekatan ini sangat beririsan dengan aspek pengalaman dalam karakteristik individu dan aspek hierarki dan wewenang dalam karakteristik birokrasi. Pemilih atau dalam hal ini birokrasi dalam menggunakan hak pilihnya terpolo pada aspek pengalaman sebagai hasil interaksi antara pemilih dengan lingkungan sekitar, baik lingkungan keluarga, etnis, agama, maupun organisasi dan lain sebagainya. Hal ini kemudian didukung oleh hierarki dan wewenang dalam struktur birokrasi. Pilihan politik birokrasi pada level ini akan berlandaskan pada garis komando dari pimpinan atau atasannya.

*Pendekatan psikologis*, yang ditandai dengan kecenderungan subjektivitas pemilih terhadap identifikasi partai, kandidat dan isu. Pola yang dibangun oleh pemilih dalam hal ini birokrasi dalam pilihan politiknya berlandaskan pada kepercayaan mereka terhadap ideologi partai politik, atau pemilih menentukan pilihan politiknya berdasarkan pada pertimbangan partai politik. Kelompok pemilih ini tidak akan mempertimbangkan aspek lain, baginya pertimbangan partai politik dalam menentukan pilihan adalah hal yang tidak bisa ditawar. Tentunya proses ini diawali sejak pemilih fanatik terhadap partai tertentu dan birokrasi yang sebelumnya menjadi ASN sebagai kader partai. Selain itu, sistem kontrol sebagai bagian dari karakteristik birokrasi akan memudahkan birokrasi untuk dimobilisir dalam memilih dan mendukung calon atau partai tertentu sebagai partai petahana kepala daerah.

Perilaku rasional, sebagai aliran yang mengkritisi mazhab sebelumnya, indikator yang dapat dilihat dari perilaku pemilih yang rasional antara lain di antaranya pertimbangan logis yang sesuai dengan kebutuhan pemilih, konsistensi terhadap pilihan atas partai politik atau calon berdasarkan pada refleksi masa lalu antara pro dan

kontra, serta terdapat inkonsistensi atau tingkat ketidakpastian yang memungkinkan terjadi perbedaan pilihan sebelumnya. Pada level ini, perilaku rasional birokrasi dalam pemilu akan diperhadapkan pada konsistensi atas preferensi politik yang berlandaskan pada pertimbangan rasional dari diri sendiri tanpa ada pengaruh dari pihak lain.

Atas ketiga mazhab tersebut di atas, pendekatan atau *mazhab rational choice* sangat beririsan dengan tipe ideal rasional birokrasi yang menuntun birokrasi keluar dari politik praktis agar terciptanya independensi atau netralitas birokrasi dalam pemilu. Aspek kemampuan, kebutuhan, pengharapan, *reward*, tanggung jawab dan tugas merupakan bagian terpenting dalam karakteristik individu dan birokrasi. Pilihan politik rasional birokrasi tanpa dipengaruhi oleh politik praktis, baik yang dilakukan oleh pejabat birokrasi maupun pejabat politik beserta partai politiknya. Batasan melalui regulasi seperti apa yang dikemukakan di atas dapat terealisasi dengan baik manakala sandaran atau landasan pilihan politik birokrasi pada setiap Pemilu mengedepankan pilihan-pilihan rasional.

Pemetaan terhadap hal tersebut di atas, dapat digarisbawahi bahwa, preferensi politik birokrasi disaat pemilu yang berlandaskan pada pendekatan sosiologis dan psikologis akan berakibat pada kecenderungan tidak independen atau netralnya birokrasi, birokrasi akan memihak dan mendukung partai politik atau calon tertentu dan sangat mudah untuk dimobilisir. Sementara itu, pilihan politik rasional birokrasi akan membuat birokrasi tidak terjebak pada politik praktis dan netral dalam pemilu serta profesional dalam menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat. Namun demikian, masalah yang harus dilihat lebih serius adalah dinamika kontestasi politik melalui pemilu agak sukar untuk ditemui pilihan rasional politik birokrasi. Politisasi birokrasi sangat berdampak pada netralitas birokrasi. Akibatnya, birokrasi menempatkan posisi pragmatisme dalam setiap pertarungan demokrasi pada berbagai macam level.

#### **D. Problem Birokrasi dalam Pemilu**

Sejak kemerdekaan hingga saat ini, formulasi kebijakan untuk mengatur etika birokrasi dalam pemilu selau gambling dan tidak menoreh hasil yang diharapkan. Ironisnya, birokrasi selalu terbelenggu dengan kepentingan elite politik dalam menyelaraskan kepentingannya. Mulai dari demokrasi terpnmpin dengan segmen politik Nasonalis, Komunis dan Agamais (Nasakom), Orde Baru dengan segmen politik Abri, Birokrat, Golkar (ABG) yang dipandang oleh kaum reformis sebagai kegagalan demokrasi Pancasila, di mana birokrasi selalu dijadikan sebagai mesin pemenangan partai politik tertentu. Arena reformasi seharusnya memiliki urginitas dan substansi nilai atas penguatan demokrasi bagi masyarakat, akan tetapi arena kontekstual reformasi menunjukkan praktik mobilisasi birokrasi tidak berbeda seperti catatan peristiwa yang terjadi rezim sebelumnya, dilain sisi, negara hadir untuk meminimalisir permasalahan yang ada, akan tetapi di sisi lain eksistensi negara itu kemudian tidak berdaya ketika diperhadapkan dengan kepentingan elite, baik pusat mapun daerah.

Sarnawa (2018) mengemukakan regulasi mengenai netralitas ASN terjadi sejak masa Orde Lama, di mana ASN terkotak-kotak dalam keanggotaan partai politik. Ketentuan Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 1959 dan Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1959 melarang ASN menjadi anggota partai politik. Masa Orde Baru, netralitas ASN diartikan sebagai kesatuan korps dengan tujuan menyatukan kembali ASN dari afiliasi partai politik. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1970 dan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971, serta aturan tentang larangan PNS menjadi anggota partai politik melalui Permendagri Nomor 12 tahun 1968. Namun demikian, pada fase ini keberadaan ASN sangat menguntungkan bagi Golkar dan merugikan partai PDI dan PPP. Sementara era Reformasi, seperti dijelaskan pada bagian sebelumnya, konteks netralitas tidak hanya melarang ASN untuk menjadi anggota partai politik, namun dibebaskan dari intervensi

politik serta tidak bisa terlibat dalam kegiatan kampanye maupun dukungan politik pada saat pemilu.

Dalam konteks hubungan politik dan birokrasi, sebenarnya pemilu merupakan ujian untuk menilai apakah birokrasi tetap bersifat profesional, netral dan betul-betul berfungsi sebagai pelayan publik bukan alat kekuasaan yang mudah terkooptasi oleh kepentingan kelompok tertentu dan bersifat jangka pendek. Realitanya banyak pelanggaran oknum birokrat khususnya berkaitan dengan netralitas. Tidak netralnya birokrasi karena paksaan dari atasan, ekspektasi jabatan dari politisi atau partai yang didukung maupun ikatan emosional oknum birokrat terhadap partai atau politisi serta kelompok birokrasi sebagai target potensial yang selalu dimanfaatkan oleh partai maupun politisi (Firnas, 2011)

Pada aspek ini, keberadaan birokrasi sangat efektif dalam menyokong kekuasaan elite politik. Dinamika tersebut bisa dilihat secara jelas pada setiap arena kontestasi pemilu. Di mana, elite birokrasi mentransformasikan dirinya melalui kepentingan pemilu baik partai politik maupun kandidat. Fenomena ini dapat ditemui pada pelaksanaan Pemilu 2019. Pada segi pemetaan strategi politik, bisa terlacak bahwa kemenangan partai politik pada Pemilu 2019 baik pada level provinsi dan kabupaten/kota tidak terlepas dari pejabat politik di tingkat daerah dalam memanfaatkan mesin birokrasi untuk mendulang suara partai. Hal tersebut didukung oleh beberapa temuan KASN 2017-2020 tentang pelanggaran netralitas birokrasi dalam pemilu seperti apa yang terlihat dalam tabel berikut:

**Tabel 3.1 Pelanggaran Netralitas Birokrasi**

No	Tahun	Jumlah pelanggaran Netralitas ASN
1	2017	55 Kasus
2	2018	508 Kasus
3	2019	412 Kasus
4	2020	1399 Kasus

*Sumber: Olahan Data Laporan KASN 2017,2018,2019 dan 2020*

Tabel tersebut menunjukkan pelanggaran netralitas ASN dari sejak 2017-2020 mengalami peningkatan. Pemilu 2019, sekitar 412 yang di proses melalui KASN atas aparatur birokrasi yang terlibat langsung dengan keterlibatan dan keberpihakan mereka atas calon dan partai tertentu. Sementara itu pada tahun 2020 terdapat 1399 kasus menyangkut dengan netralitas birokrasi. Jika dicermati, kebanyakan pelanggaran netralitas birokrasi banyak terjadi pada level perhelatan demokrasi lokal. Ulasan mendasar yang patut dipertimbangkan yang *pertama*. Pemilu 2019 mencakup Pemilihan Presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi dan kabupaten/kota, birokrasi hanya terkonsentrasi pada wilayah pemilihan DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota. *Kedua*, pemilihan presiden dan anggota DPR-DPD menunjukkan birokrasi daerah diluar jangkauan kekuasaan pusat. Hal ini ditunjukkan lewat suatu realitas bahwa tidak selamanya ada sinkronisasi suara dukungan pilihan atas partai politik dengan calon presiden pada tingkat pusat tidak berbanding lurus dengan penguasaan atau perolehan suara di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Data tersebut didukung oleh temuan hasil survei KASN (2022) tentang faktor dominan penyebab pelanggaran netralitas ASN disebabkan preferensi politik berdasarkan pada pertimbangan ikatanpersaudaraan(50,76persen)danmotifASNuntukmendapatkan karier yang lebih baik (49,72 persen). “Ikatan persaudaraan menjadi penyebab utama pelanggaran netralitas ASN, khususnya di wilayah Sulawesi, Nusa Tenggara, Sumatra, dan Kalimantan. Temuan KASN tersebut searah dengan apa yang dikemukakan oleh Aspinal & Brenschot (2019) bahwa kecenderungan ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu maupun pilkada terjadi di luar pulau Jawa. Selain faktor tersebut, KASN juga memetakan pengaruh dari pihak lain, di antaranya keberadaan tim sukses 32%, pengaruh atasan 28%, calon kandidat 24% serta 62,7% dipengaruhi oleh posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pemina Kepegawaian (PPK). Kecenderungan tersebut juga dibuktikan melalau data (KASN, 2022) bahwa sebanyak



40% ASN pelanggar netralitas berusia di atas 50 tahun. Bahkan di antara mereka sudah ada yang menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya setingkat eselon satu. Dengan demikian, problem utama pemilu adalah keberadaan birokrasi yang cenderung tidak netral dalam penyelenggaraan pemilu.

### **E. Dinamika Birokrasi vs Pemilu di Gorontalo**

Fenomena Pemilu di Provinsi Gorontalo pascapemekaran daerah tidak terlepas dari apa yang digambar oleh (Aspinal & Brenschot, 2019) tentang birokrasi dan kekuasaan pemerintahan di Indonesia. Kemenangan partai politik disinyalir tidak terlepas dari keberadaan struktur birokrasi yang dimiliki oleh masing-masing kepala daerah di Provinsi Gorontalo. Pemilu 2004 dibawa Kepemimpinan Fadel Muhammad sebagai Gubernur Gorontalo sekaligus ketua DPD I Partai Golkar dapat meraih 19 kursi di DPRD Provinsi, hal ini juga terjadi pada Pemilu 2009 partai Golkar memperoleh 14 Kursi. Sementara itu, di bawah kepemimpinan Rusli Habibie sejak tahun 2014 Golkar memperoleh 12 Kursi dan Tahun 2019 partai Golkar mendapat 10 kursi. Sementara di tingkat Kabupaten, Nelson Pomalingo sebagai Bupati dan Ketua DPW PPP meraih 7 kursi di DPRD Kabupaten, Hamim Pou selaku Bupati Bone Bolango dan Ketua DPW Nasdem meraih 6 Kursi di DPRD tingkat Kabupaten, Syarif Mbuinga Bupati Pohuwato dan Ketua DPD II Golkar meraih suara 10 Kursi di DPRD Kabupaten, Gorontalo Utara Thoriq Modanggu sebagai wakil Bupati dan kader PDIP meraih 6 kursi sebagai partai pemenang di tingkat Kabupaten.

Jika dilihat dengan cermat, terdapat dua catatan penting keterlibatan birokrasi dalam setiap perhelatan pemilu tingkat Provinsi Gorontalo di antaranya: *Pertama*, sebagai pejabat politik di tingkat provinsi tentu memiliki kapasitas kekuasaan untuk menggenjot kekuatan birokrasi. Agenda setingan melalui kepala daerah yang notabene sebagai ketua partai politik dapat memudahkan kepentingan partai politik untuk mendulang

suara. *Kedua*, kapasitas kepala daerah di tingkat Kabupaten Kota yang berideologi partai yang sama memudahkan partai politik mendapatkan suara terbanyak. Jika ditarik pada era kontemporer Pemilu 2019, walaupun partai Golkar sebagai partai pemenang, namun mengalami fluktuasi perolehan kursi yang cukup besar yakni sekitar 10 kursi. Dalam pengamatan sederhana dapat dipahami bahwa terdapat beberapa kepala daerah di Provinsi Gorontalo tidak mempunyai kesamaan ideologi partai dengan gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai ketua DPD I partai Golkar.

Fenomena tersebut juga berlaku di Kabupaten Boalemo, pemilu 2004 partai Golkar di bawa kepemimpinan Iwan Bokings sebagai Bupati dan ketua DPD II Golkar Kabupaten Boalemo berhasil meraih 15 kursi dari 25 kursi DPRD Kabupaten Boalemo. Pada Pemilu 2009 partai Golkar mengalami goncangan ketika Bupati Iwan Bokings melakukan manuver politik menjadi Ketua DPD I Partai Demokrat, atas manuvernya partai Demokrat keluar sebagai partai pemenang dengan jumlah 7 kursi pada pemilu ditingkat Kabupaten. Sementara itu, Pemilu 2014 Golkar mendominasi DPRD dengan jumlah 8 Kursi di bawah kepemimpinan Bupati Rum Pagau yang juga sebagai Ketua DPD II Partai Golkar Kabupaten Boalemo. Pada Pemilu 2019 PDIP memperoleh 7 kursi di tingkat Kabupaten di bawah kepemimpinan Bupati Darwis Moridu sebagai kader PDIP. Data tersebut menunjukkan ada keterkaitan erat antara kepala daerah dengan pemenangan partai politik pada setiap pemilu di tingkat Kabupaten. Fluktuasi tersebut adalah bagian dari dinamika dan konsekuensi logis terhadap pengendali kekuasaan yang dimotori oleh kepala daerah termasuk mempolitisir atau memobilisasi dukungan birokrasi pada setiap pemilu.

Data tersebut menunjukkan, fluktuasi perolehan suara partai politik pada setiap Pemilu tidak terlepas dari perilaku politik birokrasi. Secara sederhana dipahami perilaku politik sosiologis dan psikologis mendominasi preferensi politik birokrasi dalam menentukan pilihan politik di Provinsi Gorontalo pada umumnya

dan Kabupaten Boalemo pada umumnya. Pada ruang tertentu, keberadaan birokrasi di daerah tidak terlepas dari kekhawatiran dan ketidakpastian. Kecenderungan bagi mereka adalah berpihak terhadap kekuasaan. Dinamika ini terlihat secara jelas pada perolehan suara partai politik seperti data yang dikemukakan di atas tidak terlepas dari posisi kepala daerah sebagai petahana dan ketua atau pengurus partai politik. Artinya, jika birokrasi rasional dalam menentukan pilihan politik, maka suara partai pada saat Pemilu tidak beririsan dengan keberadaan kepala daerah sebagai pejabat politik di daerah.

Argumentasi tersebut didukung oleh riset yang dilakukan oleh Badan Kesbangpol Kabupaten Boalemo kerja sama dengan Jurusan Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan (IHK) UNG Tahun 2018 mensinyalir hampir keseluruhan ASN termasuk Kepala Desa di Kabupaten Boalemo memberikan dukungan politiknya pada partai PDIP sebagai partai petahana. Temuan (Mahmud, Wantu, & Limalo, 2020) tentang orientasi budaya politik masyarakat pesisir di Kabupaten Boalemo pada Pemilu 2019 menemukan orientasi budaya politik masyarakat lebih mengedepankan budaya politik parokial dan subjek (kaula) ketimbang budaya politik partisipan yang lebih berorientasi pada perilaku politik rasional. Semua responden ASN mengemukakan bahwa pilihan politiknya berdasarkan pada pertimbangan atasan sebagai pimpinan daerah. Selain itu, pilihan politik masyarakat sebagian besar lebih pada pertimbangan kedekatan keluarga antara pemilih dengan posisi ASN.

Dominasi dan hegemoni kepala daerah dalam politisasi birokrasi akan membuat seluruh SKPD terperangkap pada hal yang sama. Akibatnya, pola pelayanan dan kebijakan yang dilakukan sesuai dengan kepentingan praktis kepala daerah. Khusus untuk Kabupaten Boalemo bisa dipastikan bahwa secara psikologis birokrasi akan sangat terganggu, apalagi diperhadapkan dengan dilema mutasi yang berkepanjangan. Pada kondisi seperti ini, suasana kebatinan aparatur birokrasi dapat dipastikan mengikuti

dan menjalankan perintah atasan. Dengan demikian, maka dilema bagi birokrasi adalah menjalankan perintah bupati sebagai pimpinan politik di daerah untuk memenangkan partai politik tertentu dan mengabaikan kemaslahatan dan layanan publik sebagai tugas utama birokrasi.

ProofRead  
SB

ProofRead  
SB

## BAB IV

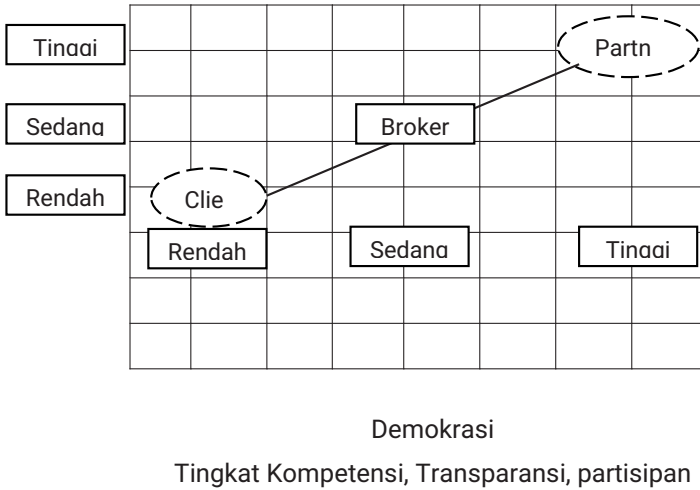
# KONSEP DEMOKRATISASI BIROKRASI

### **A. Agenda Demokratisasi Birokrasi dalam Pemilu**

Salah satu perspektif penting dalam kajian birokrasi yang diperhadapkan dengan agenda demokrasi adalah (Halevy, 2011). Kecenderungan yang menjadi tolok ukur dalam perspektif Indonesia Kontemporer dengan tidak menafikan rekam jejak birokrasi dalam pemilu seperti yang digambarkan pada bagi sebelumnya tentang segmentasi politik rezim hingga pada era sekarang ini adalah menyangkut dengan patologi birokrasi dalam pemilu. Catatan sejarah menunjukkan bahwa penguatan birokrasi di sisi lain akan melemahkan demokrasi pada segi substansi, dan begitu sebaliknya. Kecenderungan perkembangan demokrasi sangat menentukan penguatan profesionalitas birokrasi di sisi yang lain. Seperti apa yang dikemukakan oleh Sunyoto Usman (Halevy, 2011) tentang gambaran/diagram karakteristik birokrasi ketika Politisasi Birokrasi di arena demokrasi berikut ini:

ProofRead  
SB

Politisasi Birokrasi  
(Tingkat Kemandirian)



**Gambar 4.1 Politisasi Birokrasi di Arena Demokrasi**  
*Sunyoto Usman (Halevy, 2011)*

Gambar atau diagram tersebut menunjukkan, ada tiga indikator dalam melihat hubungan antara demokrasi dan birokrasi, *pertama*, demokrasi rendah atau belum berkembang dalam suatu negara akan mengakibatkan tingkat kemandirian birokrasi rendah. Bacaan tersebut pada skala Indonesia bisa dijumpai pada masa demokrasi terpimpin Orde Lama dan Orde Baru yang sangat otoritarian. Orde Lama dengan segmentasi politik Nasakom, serta Orde Baru dengan Segmen Politik ABRI, Golkar, Birokrat (ABG) telah mampu memanfaatkan birokrasi untuk melegitimasi kepentingan politik rezim. Pada konteks yang demikian, birokrasi menjelma dirinya bukan sebagai pelayan publik, namun sebagian institusi yang mengabdikan pada kepentingan kekuasaan. Kondisi demikian membuat birokrasi sangat mudah untuk dimobilisasi dalam setiap agenda politik. Fenomena seperti yang dikenal dengan nuansa patrimonial atau klientelisme dalam struktur birokrasi, artinya, elite atau penguasa sebagai sentral aktor atau patron, selebihnya birokrasi sebagai alat atau *client* untuk mendulang suara pada saat pemilu.

*Kedua*, demokrasi sedang atau dalam transisi akan melahirkan kemandirian birokrasi sedang. Kategori demokrasi sedang ditandai dengan fenomena yang sering dijumpai bagi negara yang mengalami transisi demokrasi dari otoritarianisme yang bersifat sentral aktor ke demokrasi substansial yang mengedepankan aspek multiaktor. Pascakrisis multidimensional yang melanda Indonesia era 1998-1999 yang ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru, Indonesia telah memasuki babak baru dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk reformasi birokrasi. Klientelisme atau patronase birokrasi yang melekat dengan kekuasaan sentral aktor dituntut untuk melepaskan diri dari segala kemungkinan yang terjadi akibat pengaruh politik. Namun demikian, dalam posisi demokrasi sedang seperti yang dialami oleh Indonesia, hal pokok yang harus diperhatikan adalah fenomena makelar birokrasi yang mengenyampingkan tugas pokok dalam implementasi kebijakan publik. Kondisi birokrasi yang demikian akan lebih mengedepankan kepentingan personal atas nama rezim penguasa bila dibandingkan dengan tugas pokok sebagai aparatur sipil negara, walaupun disisi lain, posisi birokrasi sebagai institusi yang menjembatani kepentingan kekuasaan dan publik.

*Ketiga*, demokrasi tinggi atau mapan akan menghadirkan kemandirian birokrasi yang tinggi. Pada narasi ini, kemandirian birokrasi ditandai dengan efektivitas dan efisiensi yang berorientasi pada kualitas pelayanan. Memungkinkan bagi tahap ketiga ini akan mampu menerapkan apa yang menjadi tipe ideal birokrasi. Di mana kompetensi menjadi rujukan bagi birokrasi karena sudah terlepas dari cengkraman politik yang didominasi oleh rezim penguasa. Terciptanya transparansi kebijakan yang dilakukan oleh kekuasaan maupun partisipasi publik yang merata dan tidak ada intimidasi atau rekayasa terhadap partisipasi politik warga masyarakat baik yang dilakukan oleh rezim penguasa maupun birokrasi.

Atas gambaran diagram tersebut, pelabelan terhadap Indonesia antara demokrasi dan birokrasi sangat memungkinkan untuk



mengatakan bahwa dalam kriteria rendah, demokrasi dan birokrasi sudah keluar dan konteks seperti apa yang dilabelkan. Namun, pada label kedua dan ketiga mengalami kekaburan dari segi identifikasi antara sedang atau mapan/tinggi. Urgensi masalah tersebut dilacak melalui beberapa argumentasi atas teori dan realitas yang disuguhkan lewat peristiwa antara birokrasi dan demokrasi. Pada tataran birokrasi, berbagai kebijakan dan regulasi telah ditetapkan dan menjadi patokan bagi semua penyelenggara pemerintahan, sementara pusat, para menteri dan pejabat negara lainnya ditetapkan berdasarkan preferensi partai politik berkuasa beserta elitnya.

Di lain pihak, pada level daerah, pengisian jabatan struktural secara prosedural melalui beberapa mekanisme termasuk seleksi pengisian jabatan, namun di sisi yang lain, kekuasaan tunggal masih dimiliki oleh kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota. Posisi inilah yang kemudian mengalami kekaburan antara urgensi reformasi birokrasi dan kondisi riil terjadi yang melibatkan birokrasi pada setiap perhelatan demokrasi, di antara tipe ideal birokrasi mengalami hambatan kebanyakan dipengaruhi oleh hal tersebut. Dalam hal ini, Thoha (2016) mengemukakan permasalahan independensi dan perilaku birokrasi merupakan masalah krusial birokrasi modern.

Seperti halnya pemerintah daerah di luar dari ketiga konsekuensi di atas mengalami berbagai distorsi kewenangan yang melahirkan berbagai ketimpangan masalah. Di antaranya, permasalahan yang dialami oleh pemerintahan di daerah adalah suatu bangunan struktur pemerintahan yang dipimpin oleh dua penguasa, di mana kepala daerah sebagai pejabat politik dan sekretaris daerah (selanjutnya dibaca sekda) sebagai pejabat birokrasi daerah. Jika disimak secara sistematis terdapat dualisme dalam kepemimpinan kepala daerah. Posisi sekda sebagai pejabat birokrasi/karier yang wilayah kekuasaannya adalah para birokrat, juga bisa dibendung dengan kekuatan pejabat politik. Paling tidak ada garis konsistensi yang harus dilihat dalam masalah ini, di mana kepala daerah

sebagai pejabat politik daerah seharusnya fokus pada kebijakan dan keputusan yang diambil demi kemaslahatan masyarakat di daerah, kebijakan dan keputusan tersebut diejawantahkan lewat abdi negara yang dikenal birokrasi di daerah. Ironis memang ketika jangkauan kepala daerah akan melampaui kekuasaan birokrasi. Dengan keadaan seperti demikian itu, maka sekda dapat diibaratkan seperti boneka kepala daerah. Oleh sebab itu, harus ada garis batas yang jelas antara pejabat politik dan pejabat birokrasi.

Sekretaris daerah sebagai panglima atau komandan birokrasi daerah layaknya mempunyai kewenangan penuh terhadap birokrasi dan jabatan struktural di di bawah kewenangannya. Akan tetapi, seberapa besar konsekuensi atas uji kompetensi yang dilakukan, selama pengusulan atau rekomendasi dari pejabat politik yang menjadi tolok ukur, urgensi kompetensi sangat sulit dicapai karena rekomendasi bukan berdasarkan pada aspek kebutuhan dan kompetensi yang dimiliki oleh para birokrat, namun lebih pada preferensi kepentingan politik pengendali kekuasaan itu sendiri. Hal ini juga terjadi pada pengisian jabatan tinggi pratama birokrasi lainnya seperti kepala SKPD atau OPD di Daerah.

## **B. Agenda Pertentangan Demokratisasi Birokrasi dalam Pemilu**

Konsep demokrasi dan birokrasi selalu dipertentangkan dengan kondisi masyarakat modern. Rujukannya selalu mengalami kekaburan dalam aspek pemahaman secara perspektif. Atas hal itu, (Betham, 1990) mengajukan alternatif dalam memahami perspektif di antara keduanya, di antaranya adalah:

1. Semakin besar wawasan otoritas politik semakin sulit untuk menundukkan ke bawah kendali keputusan birokratik. Demokrasi memiliki tendensi merusak yang bersifat intrinsik, yang hanya dapat dicegah dengan mempertahankan wawasan pilihan-pilihan individu sembari menentang tuntutan bagi perluasan yang didorong oleh pemberangusan tradisi eloktoral.

2. Proses demokrasi adalah metode yang kurang memadai dalam memenuhi keinginan orang-orang ketimbang pasar, karena di sana selalu ada minoritas yang kecewa, dan mereka dipaksa untuk menerima keinginan pihak minoritas. Oleh sebab itu, untuk menyikapi pelindung otonomi atau kebebasan individu dapat dilihat dari sumber yang di bawah oleh masing-masing orang ke pasar tidak seimbang, ciri pasar sendiri cenderung mengintensifkan bukan memoderatkan kesenjangan itu artinya, pasar akan menjamin kebebasan memilih bagi sejumlah orang dan pada saat yang sama menghujat hak sejenis kepada orang lain. Kedua, pasar tidak terdiri dari individu-individu tetapi perusahaan.

Dunia kontemporer masalah demokrasi dan masalah yang dihadapi oleh birokrasi sebagian bersifat *coterminous*. Untuk itu titik pandang teori demokrasi dianggap lebih tepat dalam rangka mencapai pemahaman definitif tentang birokrasi. Kecenderungan secara implisit tentang masalah ini melekat pada antitesis birokrasi vs demokrasi (Betham, 1990). Asal mula perbedaan ini berakar dari konsep demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Kontras ini cenderung murni evaluative: demokrasi adalah baik sementara birokrasi buruk, demokrasi hal yang bercahaya indah sementara birokrasi lebih dipandang sebagai sumber dari segala kedurjanaan.

Namun, alasan penting untuk menolak penggunaan sifat memburuk-burukkan kedua dimensi tersebut di antaranya, pertama: kita akan mengorbankan atau kehilangan setiap pemahaman historis terhadap birokrasi, dan evaluasi pemerintahan profesional yang di kendalikan menurut peraturan masyarakat modern yang di perlakukan dalam tertib demokrasi. Kedua, akan gagal memahami bagaimana ciri-ciri yang membuat birokrasi menjadi penting dan mengandung potensi bagi transformasinya ke dalam kekuatan anti demokrasi. Ketiga, akan terjebak ke dalam perangkap dalam melihat birokrasi sebagai identitas yang sangat berkuasa dan kuat

dalam menentukan dirinya sendiri serta menghujatnya ketika menimbulkan masalah di luar birokrasi. Intinya demonology antara keduanya harus dipecahkan tanpa memburuk-burukkan kedua dimensi tersebut.

Argumentasi tersebut searah dengan apa yang dikemukakan oleh (Halevy, 2011) bahwa minat terhadap birokrasi dan hubungan antara birokrasi dengan demokrasi adalah sebuah bidang telah yang lebih tua usianya dari pada kemunculan sosiologi sebagai sebuah disiplin. Apa yang dikemukakan tersebut sesuai dengan pendapat (Istianto, 2011) bahwa konsep demokrasi dan birokrasi masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. Demokrasi merupakan lokus dari ilmu politik sedangkan birokrasi menjadi lokus dari ilmu administrasi. Karena itu, jika melakukan kajian terhadap kedua konsep tersebut, maka semangatnya adalah dalam rangka pendekatan interdisipliner.

Birokrasi dan demokrasi terkesan merupakan dua konsep yang bertentangan serta bertolak belakang yang dimuat pada diskursus baik pada literature populer maupun akademik di bidang sosial dan politik. Birokrasi terkesan sebagai sesuai yang kaku, prosedural, dan bahkan bisa diasosiasikan dengan sistem otoritarian. Sedangkan demokrasi sering kali dihubungkan dengan suatu sistem politik yang responsif terhadap aspirasi masyarakat serta, pemilihan pimpinan politik tertinggi dalam suatu daerah atau negara (misalnya: presiden, gubernur, walikota) ditentukan oleh suara terbanyak melalui pemilihan presiden atau pemilihan kepala daerah. Namun, dalam kenyataannya hubungan antara birokrasi dan sistem politik demokrasi tidak sederhana itu (Rahayu, Amy, & Juwono, 2019).

Argumentasi (Halevy, 2011) di atas sinkron dengan apa yang dikemukakan oleh (Betham, 1990) bahwa dalam tertib demokrasi modern evaluasi terhadap penentuan tujuan dapat dilakukan oleh semua warga negara, termasuk evaluasi teknik, sarana-prasarana maupun keahlian dalam bidang kerja. Secara teoritis perwakilan

melalui representasi rakyat tidak memiliki keahlian spesialis, namun mereka berperan melaksanakan fungsi-fungsi kewarganegaraan atas penerimaan hukum dan kebijaksanaan fungsi ini dilaksanakan bukan hanya berdasarkan inisiatif atas mereka yang diefektifkan namun lebih pada atas nama kepentingan elektoral atau parah pemilih mereka.

Atas hal tersebut, tanggung jawab pada birokrat di pihak lain terletak di dalam kualitas pelayanan profesional berdasarkan atas arahan yang disampaikan berkaitan dengan kebijaksanaan serta dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Mereka ditunjuk atas kedaulatan dalam proses pemilihan dan berwenang untuk mengangkat tenaga keahlian teknis dan profesional dalam birokrasi. Pada konteks seperti ini tanggung jawab orang yang didaulati adalah tanggung jawab bawahan secara hierarki untuk menerima apa yang diputuskan atau instruksi dalam mengamankan posisi mereka. Namun demikian, salah satu kelemahan utama dari sistem perwakilan adalah tidak melibatkan warga negara secara langsung, berbeda dengan tindakan kontemporer dalam memberikan suara setiap beberapa tahun sekali. Di dalam praktik mereka akan membangun jaringan dengan birokrasi secara langsung, karena dengan jalan ini jaringan mereka akan memenuhi kepentingan kedua belah pihak. Dengan demikian perlu meninjau efisiensi secara skeptis, yakni bukan sebagai arah yang bersifat netral seperti apa yang di lihat.

Dalam pandangan Marx, demokrasi menjadi sesuatu yang berharga bukan hanya karena demokrasi adalah sebuah tatanan yang berbanding terbalik dengan kekuasaan borjuis (yaitu bahwa semakin kuat demokrasi maka semakin lemah kekuasaan borjuis) tapi juga sekaligus berbanding terbalik dengan konsentrasi kekuasaan pada negara, sehingga berbanding terbalik juga dengan konsentrasi kekuasaan pada birokrasi (Halevy, 2011). Menurut Lipson dalam (Santoso P. B., 2009) mengemukakan bahwa salah satu dilema demokrasi muncul dari kondisi tersebut. Di satu sisi,

sistem pemerintahan demokratis bersifat holistik. Namun, sistem kepartaian lahir dari kepentingan individual. Partai politik adalah kelompok warga pemilih yang diorganisasikan ke dalam suatu sistem politik representatif. Oleh karena itu, partai-partai mewakili dan menyuarakan aneka ragam kepentingan publik.

Agenda mendemokrasi birokrasi dalam pemilu bukanlah merupakan perkara yang mudah. Sejatinya, demokratisasi birokrasi dalam pemilu akan tercapai jika semangat merit system melalui netralitas politik birokrasi dapat tercapai. Berbagai formulasi kebijakan maupun regulasi telah dilakukan, namun hingga saat ini birokrasi masih berjibaku dengan kondisi yang sama. Birokrasi tanpa intimidasi, ancaman dan benar-benar profesionalisme serta idenpenden dalam pemilu dapat tercapai jika pengendali kekuasaan dapat menempatkan birokrasi pada porsi yang sebenarnya. Atas kebebasan berekspresi birokrasi dalam menentukan hak politik harus dihargai dan dijunjung tinggi oleh semua elemen. Jika hal tersebut sulit tercapai maka, demi menjaga eksistensi dan marwah birokrasi sebagai pelayan publik, maka tidak ada hal lain yang dapat dilakukan terkecuali mencabut hak politik birokrasi sebagai masyarakat sipil.

### **C. Pemetaan Birokrasi dalam Agenda Pemilu**

Di alam demokrasi, kompetisi memiliki makna lebih ketimbang sekadarrivalitas untuk meraih kekuasaan. Sebab, demokrasi dilandasi atas pikiran yang sehat dan jernih dan kesadaran akan pentingnya keadilan sosial. Filsafat politik juga menganjurkan kekuasaan yang lebih bermakna ideal ketimbang hanya sebagai tujuan untuk memuaskan kepentingan pribadi. Oleh sebab itu, hambatan bagi demokrasi juga hanya bisa diselesaikan tak kala prinsip masyarakat sipil lebih diutamakan. Struktur feodal, disorientasi politik akibat dominasi elite politik dan pola patron-klien digantikan dengan penghargaan tertinggi bagi individu sebagai warga negara. masyarakat sipil merupakan kondisi sosial yang terorganisir dan

bersifat terbuka, sukarela, swasembada, swadaya, independen dari negara dan ikat oleh aturan hukum/tata tertib hukum atau nilai-nilai yang dipatuhi bersama.

Santoso P. B. (2009) mengemukakan Penataan ulang demokrasi dan penyelenggara manajemen pemerintahan di Indonesia bukanlah hal yang mudah. Dalam hal ini ada tiga isu strategis yang harus dipertimbangkan dalam penataan ulang demokrasi, yakni: rekrutmen politik yang tidak berdasarkan platform yang jelas, upaya mengurangi praktik *money politics*, serta peningkatan kualitas anggota legislatif yang kebanyakan tidak tanggap terhadap suara publik. Daniel juga menggambarkan bahwa secara umum pemerintah kehilangan kepercayaan. Benang kusut kualitas pelaksanaan demokrasi juga tercermin dari isu *money politics* yang sangat kental dalam pelaksanaan pemilihan umum. Menurut Ichlasul Amal *money politics* dalam pemilihan bupati dan wakil bupati memang tidak bisa dihindari, namun bukan berarti legal. Hal itu berpulang kepada moral dan hati nurani anggota dewan.

Selanjutnya, Halevy (2011) mengemukakan dalam sistem negara representatif itu sendiri juga tidak dapat memberikan pembatasan terhadap kekuasaan dari kelas penguasa. Para wakil rakyat yang telah terpilih dan dewan-dewan di dalam sistem negara representatif cenderung untuk mengumpulkan kekuasaan sebesar mungkin kedalam tangan mereka sendiri. Artinya, bahwa keseluruhan dari mekanisme pemerintahan akan dikuasai oleh tirani mereka yang tidak terbandung. Kendali pemerintahan dibelokkan demi kepentingan pribadi atau kepentingan kelompok/partai agar dapat memenangkan pemilu selanjutnya. Herbert Spencer menulis bahwa, hak ilahi atas kekuasaan (*divine right*, yaitu klaim bahwa kekuasaan didapatkan secara langsung atau tidak langsung dari Tuhan sendiri) dari para raja adalah sebuah tahayul belaka yang diwariskan dari masa silam, tetapi klaim bahwa dewan yang dibentuk lewat pilihan rakyat memiliki hak ilahi atas kekuasaan (seperti "*vox populi vox dei*", suara rakyat adalah suara

Tuhan juga adalah tahayul belaka, namun tahayul yang berada di masa modern.

Dari sini, Mosca (1993) menyimpulkan bahwa kelemahan dari parlemen dan dampak negatif dari kekuasaan parlemen adalah masih jauh lebih kecil dibandingkan daripada bahaya yang bisa ditimbulkan ketika sistem pemerintahan tidak menggunakan parlemen. Keruntuhan dari sistem demokrasi akan menghasilkan pelanggaran-pelanggaran terhadap keadilan dan kebebasan dan pelanggaran-pelanggaran itu akan jauh lebih merugikan daripada yang bisa ditimbulkan oleh pemerintahan parlemen, bahkan pemerintahan parlementer yang paling buruk sekalipun. Dalam sistem kolektif semua orang harus tunduk menghormati kepada orang-orang yang ada dalam pemerintahan, karena hanya orang-orang pemerintah sajalah yang bisa memberikan kesempatan, menyediakan bahan pangan, dan bisa membuat kehidupan banyak orang menjadi gembira atau sengsara. Ini adalah salah satu tirani yang menindas semua orang.

Atas dasar ini, Thoha M. (2016) mengatakan bahwa politik dan birokrasi pemerintah keduanya berbeda, akan tetapi keduanya tidak bisa dipisahkan. Kehadiran politik dalam birokrasi pemerintah tidak bisa dihindari. Oleh sebab itu, perlu diikuti dengan kelembagaan politik dalam birokrasi. Dalam birokrasi pemerintah tidak mungkin hanya didominasi oleh para birokrat tanpa memberikan kesempatan hadirnya institusi politik. Rancang bangun penghuni birokrasi pemerintah akan dijumpai hadirnya jabatan-jabatan birokrasi karier dan jabatan-jabatan politik. Bangunan jabatan-jabatan tersebut tidak hanya terjadi di institusi pemerintah atau pemerintah federal, melainkan terdapat pula dalam institusi pemerintah lokal atau daerah.

Apa yang menjadi temuan Mosca tentang Elit dan Thoha, mempunyai kemiripan dengan temuan Michels di era abad 19-20, Michels menunjukkan bahwa organisasi-organisasi yang



prinsip dasarnya demokratis sekalipun pada akhirnya menjadi terorganisir secara oligarki (diskusi oleh sedikit orang tertentu). Prinsip demokrasi berusaha menjamin bahwa semua orang atau semua anggota bisa berpartisipasi dan saling mempengaruhi secara sama rata di dalam mengatur urusan-urusan organisasi. Prinsip demokrasi menurut adanya pengaturan oleh rakyat bagi rakyat (*self-government*) sesuai dengan keputusan dari dewan-dewan perwakilan rakyat dan menuntut adanya pemilu secara bebas yang semua pemilih sama-sama berhak untuk dipilih.

Namun dalam kenyataannya, semua organisasi yang ada akhirnya terbagi menjadi dua kelompok, yaitu yang pertama adalah kelompok pemimpin yang minoritas jumlahnya dan kelompok yang kedua adalah mayoritas yang dipimpin oleh minoritas itu. Pemimpin memegang kewenangan yang hampir-hampir tak terbatas terhadap para anggota di level yang lebih rendah, dan mereka yang berada di level bawah ini biasanya menerima situasi itu dan mematuhi para pemimpin mereka hampir dalam segala hal. Para pemimpin itu, yang pada awalnya adalah sekadar badan eksekutif dari kelompok/kolektif, lama kelamaan menjadi lepas dari kendali anggota-anggota dari organisasi itu dan justru mengendalikan organisasi. Bentuk-bentuk eksternal dari demokrasi masih tetap dipertahankan tapi dibalikinya yang berjalan sebenarnya adalah oligarki.

Apa yang oleh Michiels disebut oleh oligarki ini memiliki ciri-ciri yang mirip dengan apa yang olehnya (dan juga oleh Weber) disebut dengan birokrasi, yaitu sebuah organisasi hierarki di mana kekuasaan dikonsentrasikan di level atas dan kemudian kendali dijalankan dari level atas pada level yang lebih bawah. Dalam catatan tersebut, Michiels menjelaskan bahwa hal itu bisa terjadi karena adanya beberapa alasan yang saling terkait seperti yang berikut ini:

- *Ukuran*, prinsip demokrasi meminta agar semua anggota masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan. Besar-

nya ukuran partai-partai politik modern membuat hal ini mustahil untuk bisa dilaksanakan.

- *Kompleksitas*, ketika masalah yang dihadapi organisasi semakin kompleks, maka masalah-masalah itu akan menjadi semakin sulit dimengerti oleh kebanyakan orang yang berada di dalam partai. Karena itulah diperlukan pendelegasian kekuasaan.
- *Kebutuhan untuk membuat keputusan cepat*. Prosedur-prosedur demokratis selalu lambat sehingga muncul godaan bagi para pemimpin untuk mengabaikan prosedur-prosedur demokratis agar urusan bisa dengan cepat dijalankan.
- *Kebutuhan akan keahlian*. Para pemimpin memiliki keunggulan dari pada orang yang lain dari segi pendidikan dan pelatihan, sehingga mereka memiliki keunggulan teknis, sementara sebagian besar anggota partai tidak kompeten secara teknis.
- *Informasi dan komunikasi*. Informasi tentang apa yang terjadi dalam organisasi juga dimonopoli oleh para pemimpin dan administrator dan mereka juga menguasai informasi-informasi itu. Media pers internal dari partai berada di tangan pemimpin dan tidak bisa dijangkau oleh anggota level bawah.
- *Keterampilan politik dan kepemimpinan*. Para pemimpin partai tidak hanya akan mendapatkan keterampilan teknis yang akan memiliki keterampilan kepemimpinan dan keterampilan politik (misalnya kemampuan berpidato, keterampilan dalam melakukan perundingan) yang tidak dimiliki orang lain dalam organisasi. Ini juga membuat para pemimpin menjadi sulit digantikan.
- *Kebutuhan akan kesinambungan*. Agar bisa efektif, organisasi harus bisa mewujudkan kesinambungan pada

dirinya. Kalau pergantian pemimpin sering terjadi, maka itu akan menimbulkan kekacauan dan kebingungan.

- *Sikap apatis*, anggota lebih banyak menunjukkan sikap acuh tak acuh. Sebagian besar anggota dengan sukarela melepaskan hak mereka untuk membuat keputusan dan membiarkan orang lain yang melakukannya.
- *Kepentingan terselubung di balik kekuasaan*. Sikap ini bisa muncul karena keuntungan-keuntungan yang bisa ia dapatkan kekuasaan dan bahkan karena kekuasaan itu sendiri dianggap sebagai sesuatu yang berharga baginya (Halevy, 2011).

Ulasan yang dikemukakan oleh Michael tersebut diperkuat oleh Thoha M. (2016) yang melihat birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gagasan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik ini. Politik sebagaimana diketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consists of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik. Sementara itu, para birokrat sering kali berusaha melindungi pengambilan keputusan mereka dari informasi yang tidak benar atau polemik campur tangan amatir yang mencari pengaruh tanpa memiliki keahlian atau pengalaman untuk menangani masalah kebijakan yang kompleks secara teknis (Meler, Kenneth, Laurence, & O'Toole, 2006).

Berangkat dari temuan di atas, perdebatan antara demokrasi dan birokrasi tidak pernah usai. Dalam demokrasi, asumsi yang terbangun jabatan diperoleh secara politik sesuai dengan suara terbanyak yang dipilih melalui pemilu, sementara birokrasi merupakan jabatan karier yang sesuai dengan tipe ideal dan rasional. Pernyataan antara dua kutub sebagai bagian integral sistem kenegaraan mengaburkan aspek pendefinisian secara kompleks. Birokrasi yang tidak mampu membendung agenda demokratisasi

akan membuat ia tergelincir ke dalam kondisi yang tidak diinginkan. Sementara dalam pola pemerintahan modern harus mampu dan dapat menerapkan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Gagasan yang dibangun oleh Etzioni dan (Halevy, 2011) sebenarnya menggambarkan suatu dinamika yang sangat kompleks dalam negara demokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan dilihat pada dua dimensi, yakni negara dengan sistem demokrasinya kuat, akan melemahkan birokrasi di sisi lain, dan negara dengan tatanan birokrasi kuat akan melemahkan demokrasi itu sendiri.

ProofRead  
SB

ProofRead  
SB

## BAB V

# KONSEP NETRALITAS BIROKRASI

### **A. Narasi Ketidaknetralan Birokrasi dalam Pemilu dan Pilkada**

Terdapat beberapa temuan mengenai keterlibatan birokrasi dalam pemilu maupun pilkada yang menjadi rujukan independensi dan perilaku politik birokrasi di Indonesia, di antaranya Suryananjar (2009) Menemukan ada tujuh kepala daerah di Sumatera Utara memobilisasi aparat pemerintahannya untuk memenangkan caleg dan parpol tertentu. Kepala daerah cenderung menjadikan birokrasi sebagai mesin politik dan mesin uang untuk memenangkan partai politik tertentu serta pejabat eksekutif menunjukkan loyalitas dan pengabdian kepada partainya dengan jalan berupaya semaksimal mungkin memenangkan partai politik di daerahnya. Selain itu, (Wahydi, 2018) berkesimpulan bahwa, baik pemilu maupun pilkada. birokrasi selalu dijadikan gelanggang bagi tawar-menawar kepentingan elite lokal yang ditandai dengan relasi patronase dan klientelisme.

Nuraini (dalam Mudiarta, 2028) menemukan ada beberapa fenomena menyangkut dengan politisasi birokrasi di antaranya menggunakan fasilitas negara, mobilisasi ASN, Kompensasi jabatan, mempolitisir rekrutmen ASN baru, komersialisasi jabatan hingga

pada pencopotan jabatan karier. Temuan tersebut juga diperkuat oleh (Aspinal & Brenschot, 2019) tentang birokrasi dan kekuasaan di Indonesia sejak Pemilu 2004-2019 melibatkan birokrasi secara terbuka baik politisasi birokrasi, mobilisasi pemilihan, hasrat kekuasaan birokrat, serta peran kepala daerah membuat birokrasi harus berpihak pada calon atau partai tertentu.

Riset terbaru (Aspinal & Brenschot, 2019) menurut peneliti dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor yang menentukan perilaku politik birokrasi terhadap netralitasnya pada saat pemilu, di antaranya: (a) *politisasi birokrasi*, kepala daerah memiliki diskresi dalam mengatur pemindahan dan promosi jabatan karier birokrasi, politisasi dilakukan berdasarkan pada pertimbangan dukungan pejabat birokrasi senior dalam pemilu, sehingga yang terjadi adalah ketaatan dan kesetiaan kepala kepala daerah bukan pada tujuan pencapaian kinerja sebagai administrator birokrasi pemerintah daerah; (b) *mobilisasi pemilihan*, dilakukan melalui dua level, yakni *state level birokrasi* yang terdiri dari PNS golongan rendah bersama pemerintah desa sebagai gerbong dalam mengeksekusi layanan dasar serta kelompok komunitas guru dan tenaga kesehatan yang rentan sangat dekat dengan masyarakat. Level berikutnya adalah mobilisasi pemilih lewat kelompok menengah birokrasi seperti camat dan kepala seksi mempunyai peran penting dalam mempengaruhi perilaku politik pemuka masyarakat yang berpengaruh; (c) *hasrat kekuasaan birokrasi*. Keterlibatan langsung aktor birokrasi dalam pemilu akan membawa keuntungan tersendiri baginya ketika dukungan sesuai dengan ekspektasi dan memenangkan pemilu. Dengan jalan ini, imbalan yang diterima sangat besar, yakni penunjukan dan promosi jabatan tanpa melalui hierarki dan senioritas dalam jabatan kariernya; (d) *kepala daerah sebagai petahana*, posisi kepala daerah diuntungkan oleh partai politik dalam pemilu. Mulai dari pemerintahan tingkat komunitas seperti kepala desa, RW, RT kebanyakan memilih partai dan calon tertentu sesuai dengan arahan kepala daerah agar mereka terpilih

kembali pada periode berikut. Partai kepala daerah yang didukung oleh birokrasi akan memberikan jaminan kepada kelompok birokrat dalam mengamankan posisi dan kerja mereka. Artinya kepala daerah dan partai politik mengutamakan struktur birokrasi yang telah tersedia untuk mendulang suara pada saat pemilu. Selain itu, kepala daerah memiliki kontrol atas sumber daya negara dan menggunakannya untuk mempertahankan visibilitas publik. Atas posisi tersebut, partai politik pada setiap pemilu baik pusat, provinsi maupun kabupaten sangat diuntungkan dalam keberpihakan kepada kepala daerah dalam pemilu.

## **B. Praktik Administrasi Publik vs Anomali Netralitas Politik Birokrasi dalam Pemilu**

Brockhaus dalam (Albrow, 2012) mengemukakan administrasi negara modern adalah melaksanakan segala sesuatu dengan pena yang sebelumnya dikerjakan melalui ucapan lisan. Di setiap cabang biro atau kantor administrasi memiliki urusan yang banyak dan kekuasaan begitu besar terhadap warga negara dan kekuasaan dijalankan oleh para pejabat. Pada konteks tertentu, birokrasi sering disalahgunakan, para pejabat memberikan wewenang kepada personil biro yang sering memperoleh sejumlah kekuasaan yang sangat besar atas warga negara. Atas dasar ini Karl Heinzen menawarkan satu definisi teknis tentang netralitas birokrasi yang ditandai dengan suatu struktur yang terdiri dari seorang pejabat tunggal mengontrol administrasi yang di dalamnya terdapat beberapa pejabat bekerja di bawah pimpinan dan memiliki hak-hak untuk turut serta dalam administrasi kolektif. Akan tetapi, perlu dilihat bahwa Heinzen secara keseluruhan pandangannya terdapat konotasi birokrasi yang sangat negatif dengan sebutan birokrasi sebagai pemerintahan para pejabat. Birokrasi terjalin dengan watak budak yang angkuh dan cenderung menjadi satu instrumen yang menuntut bagai dirinya sendiri serta memiliki ciri kekuasaan yang tidak terbatas.



Milovan Djilas dalam (Bottomore, 2006) memandang kelas birokrasi lebih akurat adalah birokrasi politik ciri kelas penguasa terdahulu dan juga beberapa ciri barunya di tandai oleh orang-orang yang mempunyai keistimewaan khusus dan preferensi ekonomi karena monopoli administrasi terhadap kelompok administrasi atas pandangan Djilas tersebut, Bottomore mengatakan analisis yang dilakukan oleh Djilas adalah salah kapra tentang elite dalam masyarakat sosial. Pada konteks tertentu, Bottomore mengatakan bahwa pejabat tinggi Negara tidak mempunyai pengaruh. Hal ini mendasari pada beberapa kajian tentang birokrasi eropa kontinental yakni Prancis yang beranggapan kelompok birokrasi menonjol dalam otoritas politik. Untuk melakoni masalah ini di setiap negara, pasti ada yang dikenal dengan kode etik birokrasi. Khusus untuk doktrin netralitas birokrasi, doktrin ini sangat menekankan terhadap ambisi pejabat tinggi untuk merampas kekuatan pejabat politik.

Hal yang sama dikemukakan oleh Thoha M. (2016) mengemukakan antara birokrasi dan politik bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Politik sebagai master birokrasi, sementara master tersebut berasal dari partai politik. Partai pemenang pemilu dalam negara demokrasi akan mengendalikan pemerintahan. Di lain sisi birokrasi bekerja berdasarkan pada profesionalisme dan tidak terkontaminasi oleh partai yang memegang kendali kekuasaan pemerintahan. Pada konteks ini, netralitas birokrasi sangat penting sebagai kelompok independen dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa dipengaruhi oleh master yang berasal dari partai politik. Politik birokrasi dapat berarti hal yang berbeda bagi orang yang berbeda. Namun, umumnya mengacu untuk berbagai macam perilaku, peran, dan fungsi birokrasi. (Farazmand, 2009) Setidaknya ada lima perspektif atau sudut pandang yang menjelaskan politik birokrasi, dalam arti yang paling luas, yang berimplikasi pada demokrasi, politik dan praktik administrasi, di antaranya adalah:

- Perspektif pertama, politik birokrasi dalam pembuatan kebijakan dan implementasinya. Perspektif ini ditandai dengan “kontrol birokrasi” oleh lembaga-lembaga demokrasi, terutama kecenderungan birokrasi untuk melumpuhkan demokrasi dan kebebasan individu. Oleh sebab itu, solusi yang ditawarkan dalam perspektif ini adalah privatisasi birokrasi serta pertanggungjawaban pejabat terpilih. Birokrasi juga dapat terlibat dalam berbagai tingkat “birokratisme”, sebuah fenomena di mana birokrat yang mementingkan diri sendiri terlibat dalam penyalahgunaan posisi kekuasaan. mereka menikmati dan menahan atau merusak perilaku konstruktif dalam pemerintah atau masyarakat (Farazmand, 1989).
- Perspektif kedua dari politik birokrasi adalah “ekonomi politik” birokrasi. Birokrasi hanya melayani kepentingan kelompok atau kelas tertentu. Mereka menutupi peran eksternal dalam masyarakat dan meningkatkan kelas atau kelompok sementara secara internal mempromosikan kepribadian, posisi, dan kekuatan individu yang masuk ke arah kelompok atau kelompok minat tertentu, termasuk tujuan melayani dirinya sendiri.
- Perspektif ketiga memandang politik birokrasi dalam pelayanan publik. Perspektif ini didasarkan pada kriteria manajemen kinerja. Dengan demikian, fungsi administrasi dan kinerja birokrasi juga harus dinilai dari kualitas efisiensi, efektivitas serta penyampaian layanan yang efektif.
- Perspektif keempat, pemeliharaan sistem dan peningkatan sistem dari birokrasi dalam masyarakat modern. perhatian sistem politik pada pemeliharaan sistem dan cenderung membela diri dari penentang sistem demokrasi atau kediktatoran, terbuka atau tertutup dalam melegitimasi organisasinya dalam posisi di masyarakat.

- Perspektif politik birokrasi yang kelima adalah politisasi birokrasi. Birokratisasi adalah hal yang politis dan fenomenal sementara politisasi adalah proses ideologis dalam indoktrinasi birokrasi. Politisasi menyuntikkan unsur ideologis, politik, dan ekonomi tertentu ke dalam nilai-nilai atas pencapaian tujuan dan misi. Birokrasi pada posisi ini harus menyesuaikan, mematuhi apa yang menjadi harapan pejabat politik. Ketika terjadi penolakan akan berkonsekuensi terhadap kehilangan pekerjaan dan pendapatan, penurunan pangkat, pembunuhan karakter, pengucilan, dan bahkan ancaman keamanan.

Etzioni Halevy (Ismail, 2009) dalam (Firnas, 2011) melihat ada beberapa kondisi yang menyebabkan meningkatnya kekuasaan birokrasi yang dapat berakibat pada penyalahgunaan wewenang seperti:

- Semakin meningkatnya ruang intervensi pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi;
- meningkatnya kompleksitas tugas pemerintahan;
- kemampuan untuk memanfaatkan teknologi yang semakin berguna dalam membuat keputusan politik;
- memiliki sumber informasi;
- pejabat politik memiliki sumber daya serta selalu ada;
- pejabat politik tidak selalu memiliki kepentingan atau kontrol terhadap seluruh persoalan birokrasi;
- menurunnya kekuasaan parlemen; dan
- adanya proses pergantian kepemimpinan yang menjadi areal birokrasi mencari peluang atau pengaruh.

Riggs dalam Farazmand (Farazmand, 2009) mengemukakan bahwa Sejarah birokrasi mencerminkan perubahan peran pejabat publik di berbagai sistem pemerintahan. Itu diciptakan pada abad kedelapan belas untuk merujuk pada wilayah yang didominasi oleh

pejabat yang ditunjuk. Makna “birokrasi” berkembang lebih jauh hingga diartikan sebagai kelas pejabat yang ditunjuk atau posisi yang mereka tempati, apakah mereka menjalankan kekuasaan atau tidak. Orang yang menganggap birokrat sebagai administrator yang secara politis “netral” telah membawa gagasan ini dalam memahami pejabat publik. Mitos tentang dikotomi antara administrasi dan politik pada umumnya bertumpu pada konstruksi kata ini: ia mendalilkan “aparatur negara” yang netral secara politik, yaitu birokrasi, yang hanya menerapkan kebijakan yang diadopsi oleh kelompok yang berkuasa, apakah itu terdiri dari “kelas”, dalam pandangan Marxis, atau institusi “politik” yang ditentukan secara konstitusional. Jelas, bagaimanapun, sebagian besar aksi politik adalah non-partisan, yang melibatkan upaya-upaya oleh berbagai individu dan kelompok untuk mempengaruhi alokasi sumber daya dan menentukan siapa mendapatkan apa, bagaimana, dan kapan (Harold Lasswell) dan semua pejabat yang ditunjuk (sementara dan karier) memiliki kepentingan politik seperti itu. Sebagian kecil dari mereka juga terlibat dalam kegiatan partisan. Karier yang dianggap “nonpolitik” ternyata adalah yang terkuat motivasi untuk memainkan “politik birokrasi,” sedangkan peran politik birokrat sebagai pilihan untuk dapat melangkah keluar dari peran pemerintah, lebih partisan dan pribadi.

Argumentasi di atas sesuai dengan klasifikasi Eisentadt yang mengemukakan birokrasi sebagai sosok dari para pejabat administrasi dan sebagai kelompok pertama yang turut serta dalam perjuangan politik setelah elite yang berkuasa. Atas dasar inilah Eisentadt menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik terdiri dari:

- Berorientasi sebagai abdi penguasa dan strata sosial yang utama.
- Sepenuhnya tunduk kepada penguasa.
- Bersifat otonom dan berorientasi kepada keuntungannya sendiri.

- Berorientasi kepada diri sendiri tetapi secara umum juga melayani negara ketimbang pada strata tertentu (Albrow, 2012).

Keberatan atau kritik Kerman Finer dalam (Albrow, 2012) terhadap birokrasi sebagai akibat dari situasi yang di dalamnya para pejabat mengancam demokrasi. Lebih dari itu, Friedrich dan Finer merasa prihatin dengan persoalan ketidaksesuaian praktik administrasi negara modern dengan nilai-nilai demokrasi. Apa yang dikemukakan prinsip dasar tersebut harus inheren dengan demokrasi abad ke-19 dan 20 yang mana pemerintah harus menanyakan keinginan dari pihak yang diperintah, wakil rakyat yang dipilih rakyat memiliki saham utama dalam pemerintah, pihak yang diperintah harus mengetahui keputusan yang diambil atas nama mereka.

Botomore (2006) mengemukakan pejabat tinggi pemerintah sebagai elite yang kuat dalam masyarakat modern dengan hantu Marx (demonology pengikut Marx) memandang oposisi Weber terhadap sosialisme terinspirasi dalam ketakutan bahwa sosialisme akan berakibat pada hilangnya kemerdekaan individu dan kurang lebih ketakutannya pada organisasi yang sangat ketat dan kaku seperti birokrasi dalam kehidupan sosial. Weber tidak percaya bahwa kekuatan birokrasi bisa diperiksa oleh otoritas birokrasi bahkan dalam sistem demokrasi di bawah kondisi normal kekuatan birokrasi yang sudah maju dan melebihi-lebihkan kekuatan dari sang master politik atau kuasa politik yang didaulat oleh rakyat.

Keberadaan badan pejabat negara, sekalipun berasal dari perwakilan didefinisikan sebagai bagian yang terpisah dari penduduk yang umumnya memiliki standar profesionalnya sendiri dan cenderung mengarah pada pembentukan kepentingan golongan. Hal ini bisa dilihat pada campur tangan pegawai negeri dalam pemilihan. Atas dasar inilah Hyneman menyatakan syarat pokok bagi administrasi yang demokrasi adalah keberadaan cara-cara otoritatif untuk mengarahkan para pejabat. Berangkat dari

argumentasi tersebut, Albrow (2012) mengemukakan komitmen pejabat terhadap nilai-nilai demokrasi adalah benteng pengaman yang lebih penting bagi demokrasi ketimbang sistem kontrol. Metode yang bisa digunakan melalui *pertama*, penekanan keras terhadap kompetensi profesional dan *kedua*, kebijakan rekrutmen yang memilih orang-orang dengan kualifikasi terbaik

Benturan antara perdebatan netralitas dan ketidaknetralan dalam birokrasi pemerintahan Weber dikenal dengan konservatif. Artinya, birokrasi dibentuk atas dasar netral dan tanpa adanya gangguan dari yang dapat merusak birokrasi dari kekuatan politik. Esensi netralitas birokrasi adalah memenuhi hajat hidup orang banyak tanpa memihak terhadap kelompok tertentu (Firnas, 2011). Untuk memahami bagaimana fungsi administratif yang dijalankan birokrasi, perlu mempertimbangkan peran politik birokrasi; dan sebaliknya, untuk memahami fungsi politik perlu memikirkan peran administratif birokrasi. Oleh karena itu, perlu mempelajari faktor-faktor kelembagaan yang mempengaruhi motivasi dan kapasitas pejabat publik untuk terlibat baik dalam tindakan politik maupun dalam tugas administratif, menurut Fred W. Riggs (dalam Farazmand, 2009) di antaranya adalah:

- *Tenure* atau masa jabatan. Masa jabatan melibatkan ekspektasi pekerjaan jangka panjang. Birokrat yang memegang jabatan untuk waktu yang tidak menentu tidak hanya memperoleh kompetensi administrasi dari pengalaman yang mendalam, tetapi karena mereka memiliki kepentingan jangka panjang dalam mempertahankan posisi, keuntungan, dan pendapatan mereka, mereka termotivasi dan dapat menggunakan kantor mereka untuk tujuan politik (biasanya non-partisan) juga. Birokrasi cenderung bersifat pribadi atau ideologis. Karier dan jabatan birokrasi diluar presentasi dan profesionalitas.
- Pendapatan. Di dunia kontemporer, pendapatan pejabat di negara dunia ketiga tidak cukup untuk menutupi standar

hidup yang layak. Di negara-negara di mana birokrasi merupakan kelas penguasa atau “politik birokrasi”, kapasitas para pejabat mengeksploitasi kantor mereka untuk keuntungan pribadi menjadi hampir tidak terbatas.

- Ketergantungan. Dalam birokrasi yang paling sederhana, setiap pejabat dapat diberi wewenang untuk menjalankan banyak fungsi, tetapi dengan semakin berkembang perbedaan peran, saling ketergantungan antara pejabat dan biro meningkat. Birokrasi modern, berbeda dengan birokrasi tradisional, saling ketergantungan, terutama koleksi dan distribusi pendapatan dipisahkan dari fungsi pelaksana kebijakan.

Atas hal tersebut (Farazmand, 2009) mengatakan dalam beberapa riset terhadap jenis rezim birokrasi, dapat dikatakan bahwa semua birokrasi memiliki kepentingan politik dan kekuatan yang cukup untuk melindungi mereka. Namun, hal ini berdampak besar pada kinerja birokrasi sebagai administratif. Esktrimnya, politik birokrasi sebagai peran mereka sebagai kelas penguasa memungkinkan mereka untuk keluar nilai-nilai administratif, yang lebih ekstrem lagi, birokrasi keluar dari sistem regulasi yang telah ditetapkan, ketika birokrasi diperhadapkan politisasi birokrasi, mereka menemukan cara terbaik untuk memastikan kepentingan pribadi mereka adalah dengan mengelola dengan sumber daya yang tersedia dengan baik. Ironisnya lagi, birokrasi begitu termotivasi terutama dalam sistem presidensialisme, tampaknya demikian bijaksana bagi pejabat karier untuk menyangkal kepentingan dan aktivitas politik mereka sendiri dan berpura-pura sepertinya mereka sama sekali nonpolitik.

Thoha M. (2016) mengamati perjalanan sejarah birokrasi Indonesia berkesimpulan bahwa netralitas birokrasi belum terwujud hingga saat ini. Pengaruh partai politik sangat mendominasi kekuasaan birokrasi pemerintah. Pemilu era 1955 birokrasi terpetakan atau terfragmentasi pada partai politik yang memimpin departemennya. Keberadaan para menteri yang memimpin suatu

departemen berasal dari partai tertentu, maka warna birokrasi itu sewarna dengan partai politik menterinya. Hal ini terjadi juga pada rezim Orde Baru, di mana birokrasi pemerintah pada masa itu sewarna atau terpolarisasi pada kekuatan politik Golkar yang menguasai pemerintahan.

Pada dasarnya, birokrasi harus netral karena ada beberapa alasan, yaitu: a) Untuk menghindari pengkotakan, konflik kepentingan, dan diskriminasi pelayanan; birokrasi sebagai aparat pelayan publik, diwajibkan bekerja secara profesional. Berbagai tunjangan yang diberikan oleh negara mengandung konsekuensi akan keprofesionalan lembaga birokrasi. Pelayanan harus adil, cepat, transparan, dan tidak memihak kepada salah satu pihak atau unsur. b) Menjamin birokrasi sebagai perekat persatuan bangsa dalam kerangka NKRI; sebagai sebuah lembaga atau organisasi yang sangat besar (*big organization*), tentunya dibutuhkan persatuan dan kesatuan di antara anggota organisasi itu sehingga akan tercipta persatuan yang lebih kuat lagi di tingkat negara. c) Netralitas birokrasi sebagai salah satu prakondisi untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi; dengan netral dari pihak mana pun, maka akan menjadi syarat utama profesionalitas birokrasi, karena netralitas ini merupakan unsur kewajiban yang paling berat di antara unsur-unsur yang lain. d) Alasan netralitas birokrasi seperti tersebut di atas, terlihat sangat urgen bagi sebuah negara. Di Indonesia, alasan netralitas birokrasi ini masih ditambah dengan pengalaman-pengalaman masa lalu, di antaranya: e) pada masa Orde Lama (1950-1965), di mana jatuh banggunya kabinet berdampak pada stabilitas kepegawaian birokrasi. f) Pada masa Orde Baru (1966-1997), birokrasi dijadikan alat politik untuk mempertahankan kekuasaan. g) Pada masa Reformasi, birokrasi dijadikan alat politik untuk memenangkan salah satu kandidat (Martini, 2015).

Hartini (dalam Sugiharti, 2019) mengemukakan netralitas yang dimaksud adalah perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang



ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas sebagai berikut:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu calon atau partai politik pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan.

### **C. Antara Regulasi dan Praktik Birokrasi di Indiensia**

Reformasi telah membawa konsekuensi logis bagi birokrasi dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan demokrasi pemerintahan. Berbagai regulasi ditetapkan dalam rangka menjaga netralitas dan profesionalitas birokrasi pemerintahan. Ketegasan atau aturan tersebut bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pasal 2 huruf f menyatakan bahwa birokrasi harus netral. Asas netralitas ini mengandung arti bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihaka dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun. Selain itu, dalam Pasal 87 ayat 4 huruf c, menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Selain birokrasi larangan bagi para pejabat pemerintahan terdapat dalam Pasal 119 di mana pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan

tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Netralitas birokrasi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Pasal 11 huruf c, dari PP tersebut menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik. Merujuk pada hal tersebut (KASN, 2018) menetapkan ciri-ciri netralitas birokrasi mencakup:

- PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
- PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
- PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
- PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.
- PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti *like*, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarluaskan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah, visi misi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah melalui media *online* maupun media sosial.

- PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
- PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.
- Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), menyatakan bahwa terhadap pelanggaran tersebut pada angka 1 dikenakan sanksi moral.
- Berdasarkan Pasal 16, menyatakan bahwa atas rekomendasi Majelis Kode Etik (MKE) PNS yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral, dapat dikenakan tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada angka 3 dapat berupa sanksi hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.
- Penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada angka 4 tetap dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
- Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah PNS selain Sekretaris Daerah, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi PNS yang bersangkutan.
- Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 6 adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, pembentukan Majelis Kode Etik

dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

- Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Sekretaris Daerah Provinsi, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Ketegasan secara terperinci menyangkut dengan netralitas birokrasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 4 a) angka 12 melarang kepada PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS dan bertindak sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. Selain itu, dalam pasal 4 Angka 13 menekan pada aspek memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah pasangan calon selama masa kampanye serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Sementara itu pasal 4 angka 14 mengatur tentang PNS memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotocopy kartu tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 12 angka 8 menyebutkan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/

wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotocopy kartu tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 14.

Ketiga sumber regulasi tersebut merupakan semangat reformasi pasca Orde Baru yang ingin mengembalikan birokrasi pada substansinya. Keberadaan birokrasi sangat ditekan untuk tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik sebagai representasi kedaulatan rakyat melalui demokratisasi. Namun demikian, riset-riset belakangan ini menyangkut dengan birokrasi dan politik baik dilakukan oleh ilmuwan politik maupun ilmuwan administrasi publik belum mencerminkan kondisi birokrasi seperti apa yang diharapkan. Banyak problem yang menyelimuti birokrasi, salah satunya adalah netralitas dalam setiap agenda pemilu. Apa yang dikemukakan oleh (Gaffar, 2004) di atas sebenarnya merupakan bagian dari ciri khas netralitas birokrasi masa kini namun berbeda varian seperti Orde Baru. Pemerintahan yang sentral aktor melegitimasi Golkar dalam setiap pemilu. Berbeda dengan era Reformasi dengan sistem multipartai dengan sumber kekuasaan pemerintahan multiaktor. Birokrasi tersubordinasi ke dalam jejaring penguasa partai pemenang. Temuan terbaru (Aspinal & Brenschot, 2019) tentang birokrasi dan kekuasaan di Indonesia mensinyalir bahwa agenda demokratisasi di Indonesia sangat mencerminkan keberpihakan birokrasi dalam setiap pemilu maupun pilkada.

Atas hal tersebut, Danriansayh (2015) mengemukakan terdapat tiga hal kerawanan ketika birokrasi terlibat dalam politik. *Pertama*, munculnya intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan Birokrasi. Masuknya intervensi politik bisa merusak sistem karier dan rekrutmen karena didasari relasi politik. Seharusnya didasari dengan sistem merit dan impersonal. *Kedua*, ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan wewenang atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas publik yang digunakan oleh birokrat untuk mendukung afiliasi politiknya. *Ketiga*, keterlibatan

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

Pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang-ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Di sisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai “alat” bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya (KASN, 2018). Kajian lain yang dilakukan Martini, R. (2010) dalam (Farazmand, 2009) bahwa berbagai bentuk fenomena-fenomena dalam politisasi birokrasi seperti; adanya penggunaan fasilitas negara dalam aktivitas kampanye, mobilisasi dalam pemilu, kompensasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri sipil, komersialisasi jabatan, pencopotan jabatan karier. Berbagai permasalahan ini menjadi masalah tersendiri dalam menerapkan sistem merit yang coba dipraktikkan di Indonesia.

Politisasi birokrasi terhadap ASN berdampak buruk terhadap kualitas kinerja ASN, karena digunakan untuk memenuhi keinginan golongan tertentu, yang sudah pasti menimbulkan kerugian bagi negara. Dibutuhkan sebuah pengaturan dan pengawasan yang

ketat oleh lembaga legislatif, masyarakat dan pers terhadap pejabat yang berkuasa untuk menghindarkan adanya *abuse of power*. Pejabat publik, baik berasal dari politik maupun independen, tidak boleh menempatkan ASN sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya, karena ASN bekerja untuk negara. Pembentuk produk hukum sejatinya harus mampu memisahkan secara tegas antara elemen perumus dan penentu kebijakan dengan pelaksana kebijakan, sehingga terdapat ranah yang jelas dan pelaksanaan yang profesional (Perdana, 2019).

Ramadahanti (2018) mengemukakan politik dan birokrasi pemerintahan adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, tetapi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun kehadiran politik dalam birokrasi pemerintahan tidak bisa dihindari begitu juga sebaliknya. Max Weber berpendapat bahwa birokrasi itu dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di atas aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi diposisikan sebagai kekuatan yang netral dengan artian birokrasi bukan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan yang sedang memerintah. Akan tetapi, birokrasi diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasi memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Temuan (Simamora, Birman; 2018) mengemukakan ketidak-netralan birokrasi terjadi sebelum kampanye dan terjadi selama masa kampanye. seperti menghadiri acara deklarasi, syukuran dan acara di kediaman calon tertentu. Sementara itu, tekanan atau intervensi petahana sangat kondusif dalam mempengaruhi birokrasi. Apa yang dikemukakan oleh simamora tersebut sesuai dengan studi kontemporer netralitas birokrasi Indonesia dilakukan oleh Edward & Berenschot pada dekade 2004-2019. Terdapat tiga argumen pertama dalam memahami politik birokrasi atau netralitas birokrasi di Indonesia menjelang pemilu. *Pertama*, bertentangan dengan harapan dan sebagian bertentangan dengan hukum Indonesia,

birokrat tetap menjadi aktor politik utama di daerah-daerah di Indonesia. Kekuatan mobilisasi ASN sangat signifikan dalam pemilihan, banyak ASN aktif terlibat dalam kampanye pemilihan. Pemegang jabatan birokrasi kunci memiliki modal finansial dan politik besar selama karier birokrasi.

*Kedua*, demokratisasi khususnya pemilihan langsung secara keseluruhan tidak mendorong birokrasi berbasis prestasi atau sistem merit. Sebagian besar demokratisasi Indonesia telah mengintensifkan politisasi terhadap aparat birokrasi di daerah. Kepala daerah memiliki intensif yang kuat untuk menunjukkan kesetiaan kepada semua ASN dalam rangka mendapatkan manfaat dari kapasitas mereka untuk menghasilkan dukungan dan suara pada saat pemilu. Birokrasi senior apalagi yang memiliki jabatan kemungkinan besar mendukung petahana atau partai kepala daerah pada saat pemilu.

*Ketiga*, frekuensi mantan birokrat memenangkan pemilihan sebagai kepala daerah serta keuntungan yang didapatkan oleh petahana atau kepala daerah dalam berbagai kontestasi demokrasi melalui pemilu di daerah. ASN tetap menjadi aktor kunci dalam politik lokal hingga pada tingkat yang tidak biasa dalam demokrasi. Ketiga elemen tersebut selalu menghantui birokrasi atas ketidaknyamanannya terhadap pemilu dengan sistem pemilihan langsung. Berbeda dengan sistem Orde Baru, karis birokrasi selalu bisa diprediksi pasti, namun sekarang para birokrat menghadapi risiko ketidakpastian bahkan kehilangan pendapatan dan jabatan jika mereka gagal dalam menjalankan tugas-tugas politik.

Kepala pemerintahan daerah memegang otoritas langsung atas ASN di wilayah kekuasaannya. Dengan demikian, mereka memiliki kemampuan terbesar untuk membengkokkan pekerjaan para ASN sesuai dengan keinginan mereka pada waktu pemilihan. Kontrol terbatas yang oleh partai politik dan aktor non-negara terhadap birokrasi merupakan alasan penting mengapa jejaring kampanye



pemilihan di Indonesia memiliki karakter yang tidak tetap. Jejaring partai berjuang untuk mengontrol sumber daya negara dan berjuang untuk membangun jejaring akar rumput yang mampu memobilisasi pemilih, suatu tugas yang justru dilakukan dengan baik oleh jejaring birokrasi. Indonesia sedang menjadi negara birokrasi yang demokratis, di mana kekuasaan tetap terkonsentrasi dalam tubuh birokrasi dan calon-calon dari luar birokrasi berada pada posisi yang tidak menguntungkan. Ini merupakan tantangan yang penting, baik untuk memperkuat akuntabilitas demokrasi maupun untuk meningkatkan fungsi pemerintah daerah (Aspinal & Brenschot, 2019). Catatan penting yang harus dilihat dari temuan Aspinal & Brenschot (2019) merupakan temuan kontemporer netralitas birokrasi Indonesia pasca Orde Baru. Tentunya apa yang dikemukakan oleh Betham (1990) tentang dimensi pokok birokrasi Weberian sebagai elemen teknis dengan tipe ideal dan rasionalnya belum signifikan terhadap birokrasi Indonesia. Apa yang diperdebatkan oleh Thoha M. (2016) tentang pakar administrasi publik yang kurang perhatiannya terhadap dimensi independensi dan perilaku akan bisa mendistorsi birokrasi Weberian.

Temuan Aspinal & Brenschot (2019) tersebut menggambarkan bahwa permasalahan penting bagi birokrasi Indonesia terletak pada dimensi independensi dan perilaku birokrasi yang membuat fungsi teknis birokrasi berjalan tidak efektif. Walaupun di lain sisi, klaim atas temuan tersebut mengarah pada lokus kekuatan kepala daerah sebagai petahana yang mampu mendriver birokrasi karena mempunyai kontrol penuh terhadap struktur birokrasi. Terdapat lokus lainnya yang tidak dilihat oleh Edward, Berenschot (2019). Lokus yang dimaksudkan adalah keterlibatan kepala daerah dalam memenangkan partai politiknya pada saat pemilu. Sementara itu, agenda pemilu dan pilkada masing-masing memiliki derajat yang sama terhadap keterlibatan ASN dalam memenangkan calon kepala daerah maupun partai politik di mana posisi kepala daerah sebagai ketua partai. Hampir seluruh daerah di Indonesia termasuk

Gorontalo partai pemenang di tingkat kabupaten adalah partainya walikota dan bupati sementara di tingkat provinsi partai pemenangnya adalah partai politik yang di mana posisi gubernur sebagai ketua partai. Atas hal tersebut, temuan Edward, Berenschot (2019) dapat digunakan untuk meneropong keterlibatan birokrasi dalam setiap kontestasi pemilu pada tingkat kabupaten maupun provinsi. Para ASN diikat oleh aturan dan tidak diperkenankan untuk terlibat langsung dengan politik praktis pada saat pemilu. Namun, keterlibatan mereka sangat tampak dan terbuka dalam setiap pemilu.

ProofRead  
SB

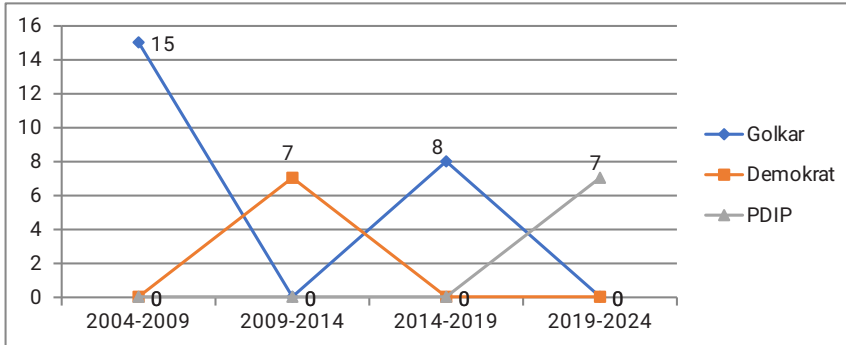
ProofRead  
SB

## BAB VI

# DILEMA BIROKRASI DALAM PEMILU (PERSPEKTIF BOALEMO UNTUK INDONESIA)

### **A. Potret Kemenangan Partai Politik dan Esensi Birokrasi dalam Pemilu**

Catatan penting agenda demokrasi Indonesia akan diperhadapkan dengan kenyataan bahwa kemenangan partai politik dalam setiap perodesasi Pemilu ditentukan oleh aktor sentral pemegang kekuasaan baik pusat maupun daerah. Selama 32 tahun cengkeraman kekuasaan Orde Baru merupakan fakta yang tidak dapat dihindari, di mana garis komando birokrasi hingga level daerah adalah memenangkan partai Golkar. Kondisi tersebut juga terjadi di arena kontemporer pemilu di Indonesia yang menjadi ciri khas bagi demokrasi di aras lokal. Gorontalo dan Boalemo juga mengalami hal yang sama. Sejak dimekarkan sebagai kabupaten pada tahun 1999 hingga penyelenggaraan pemilihan langsung anggota DPRD Kabupaten Boalemo pada tahun 2004, keberadaan partai politik pemenang pemilu mengalami fluktuasi dari setiap periodisasi pemilu, data tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:



**Gambar 5.1 Fluktuasi Suara Partai pada Pemilu 2004-2019 di Kabupaten Boalemo**

*Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber*

Hasil pengolahan data dari berbagai sumber tersebut dapat dilihat bahwa fluktuasi suara partai sejak diselenggarakan pemilihan secara langsung tahun 2004 beririsan dengan keberadaan kepala daerah sebagai ketua atau pengurus partai politik hingga tahun 2019. Pada Pemilu 2004, Iwan Bookings (Alm) sebagai ketua DPD II Golkar Boalemo mampu mengantarkan partai Golkar memperoleh suara sekitar 60% dari totalitas jumlah kursi DPRD sebanyak 25 kursi. Sementara itu, pada periode 2009-2014 partai Demokrat dan di saat yang bersamaan Iwan Bokings (Alm) sebagai ketua DPW Demokrat Provinsi Gorontalo dapat menghantarkan partainya memperoleh 7 kursi atau sekitar 28% dari jumlah kursi.

Partai Golkar kembali memenangkan pemilu pada tahun 2014 di saat Rum Pagau sebagai Bupati sekaligus ketua DPD II Golkar Kabupaten Boalemo partai Golkar memenangkan pertarungan sekitar 32% atau sebanyak 8 kursi. PDIP yang selama periodisasi pemilu sebelumnya tidak memenangkan pertarungan, namun Pemilu tahun 2019 keberadaan Darwis Moridu sebagai Bupati Boalemo dan kader PDIP dapat mengantarkan PDIP sebagai partai pemenang dengan jumlah kursi 7 kursi atau berkisar 28% dari kursi DPRD Kabupaten Boalemo.

Data fluktuasi suara partai pada pemilu di Kabupaten Boalemo tersebut menunjukkan bahwa, keberadaan kepala daerah pada setiap Pemilu memberikan sumbangsi yang efektif terhadap kemenangan partai yang dinaunginya. Mulai dari periodisasi penyelenggaraan Pemilu secara langsung pada tahun 2004 hingga 2019 terdapat fluktuasi perolehan kursi di parlemen Kabupaten seirama dengan posisi kepala daerah. Artinya, fenomena tersebut dipandang sebagai suatu dinamika yang tergambarkan secara otentik bahwa akses kontrol dan kewenangan penuh yang dimiliki oleh kepala daerah tidak menuntut kemungkinan mengarahkan semua potensi termasuk sumber daya birokrasi sebagai elemen utama dalam kemenangan partai politik pada setiap pemilu. Tabel di bawah ini akan menyajikan data perolehan kursi DPRD Kabupaten Boalemo pada Pemilu 2019, di antaranya adalah:

**Tabel 5.1 Perolehan Kursi DPRD  
Kabupaten Boalemo pada Pemilu 2019**

No	Partai Politik	Jenis Kelamin		Jumlah
		L	P	
1	PDIP	5	2	7
2	Golkar	3	1	4
3	Demokrat	3	-	3
4	Gerindra	1	2	3
5	PAN	1	-	1
6	Nasdem	2	-	2
7	PKS	1	-	1
8	PPP	1	1	2
9	Hanura	1	-	1
10	Perindo	1	-	1
<b>Jumlah</b>		<b>19</b>	<b>6</b>	<b>25</b>

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boalemo 2021

Perolehan kursi DPRD pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo menunjukkan legitimasi data atas fluktuasi suara partai

pada periodisasi pemilu dengan keberadaan kepala daerah. ketika bergabungnya Darwis Moridu di partai PDIP setelah terpilih sebagai kepala daerah melalui jalur independen dapat memberikan efek samping bagi keberadaan PDIP di Kabupaten Boalemo. Data tersebut menunjukkan bahwa kemenangan partai politik pada setiap periodisasi Pemilu di Kabupaten Boalemo tidak terlepas dari keberadaan kepala daerah baik sebagai ketua maupun pengurus atau kader partai.

Esensi netralitas birokrasi adalah memenuhi hajat hidup orang banyak tanpa memihak terhadap kelompok tertentu. Dalam hal ini, Firnas (2011) menjelaskan bahwa untuk memahami fungsi administratif dalam birokrasi sangat perlu mempertimbangkan peran politik birokrasi; dan sebaliknya, untuk memahami fungsi politik perlu memikirkan peran administratif birokrasi. Pada konteks ini, Fred W. Riggs dalam Farazmand (2009) menjelaskan perlu dilihat faktor dan motif atas kapasitas pejabat publik dalam hal ini ASN yang terlibat baik dalam tindakan politik maupun tugas administrasi. Di antaranya adalah: a) masa jabatan, untuk mempertahankan posisi jabatan maka pejabat tersebut akan melakukan apa saja termasuk memanfaatkan sumber daya kantornya untuk kepentingan pribadi; b) pendapatan, sebagian besar pejabat di negara berkembang mengeksploitasi kantor untuk memenuhi hasrat pejabat; c) ketergantungan, pejabat diberikan kewenangan dalam menjalankan tugas dan fungsi. Namun, koleksi dan distribusi pendapatan dipisahkan dari fungsi kebijakan.

Apa yang dikemukakan di atas, secara kontekstual beririsan dengan data KASN tentang netralitas birokrasi seperti pada penyajian data di bagian sebelumnya. Kapasitas kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sangat mempengaruhi netralitas birokrasi. Ulasan tersebut sangat mendasar kerana kepala daerah memiliki sumber daya birokrasi maupun anggaran yang siap dipakai dalam berbagai kontestasi. Selain itu, pertimbangan kekeluargaan/kerabat dekat yang mengandung nilai persaudaraan

membuat birokrasi tidak netral dalam setiap pemilu maupun pilkada. Preferensi berikutnya adalah pertimbangan karier sebagai ASN serta keberadaan Atasan dalam setiap struktur birokrasi menjadi pertimbangan ASN untuk memihak dalam mendukung calon atau partai tertentu. Menariknya, terdapat sebagian ASN yang bertindak sebagai tim sukses bagi calon dan partai, (*Kompas*, BPost, 16 Desember 2021). Data tersebut menunjukkan bahwa preferensi politik ASN tidak terlepas dari perilaku politik mereka dalam setiap pemilu maupun pilkada. Konsekuensi ini yang kemudian membuat ASN sangat sulit untuk keluar dari jebakan politik praktis. Di antara pilihan yang terburuk adalah harus berpihak atau terlibat langsung dalam pemenangan calon dan partai politik. kondisi tersebut searah dengan apa yang dikemukakan oleh Farazmand (2009) bahwa semua birokrasi memiliki kepentingan politik dan kekuatan yang cukup untuk melindungi mereka.

## **B. Politisasi Birokrasi dalam Pemilu**

Farazmand (2009) mengemukakan terdapat lima perspektif yang menjelaskan politik birokrasi dan berimplikasi pada demokrasi, politik dan administrasi. Di antara perspektif tersebut terdapat politisasi birokrasi, di mana birokratisasi terdapat nilai politis dan fenomenal, sementara politisasi adalah proses ideologis dalam indoktrinasi birokrasi. Birokrasi pada posisi ini harus menyesuaikan, mematuhi apa yang menjadi harapan pejabat politik. Ketika terjadi penolakan akan berkonsekuensi terhadap kehilangan pekerjaan dan pendapatan, penurunan pangkat, pembunuhan karakter, pengucilan, dan bahkan ancaman keamanan.

Apa yang jelaskan tersebut di atas sama halnya dengan birokrasi di Indonesia. Thoha M. (2016) mengemukakan sejarah birokrasi Indonesia berkesimpulan bahwa netralitas birokrasi belum terwujud hingga saat ini. Pendapat tersebut beririsan dengan apa yang menjadi temuan (Aspinal & Brenschot, 2019) bahwa sejak penyelenggaraan pemilihan langsung 2004-2019 di Indonesia, keterlibatan birokrasi



dalam pemilu sangat sulit untuk dihindari. Birokrasi dalam hal ini ASN tetap berpihak terhadap kekuasaan politik.

Apa yang menjadi rujukan di atas sama seperti temuan peneliti. Menjelang Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo politisasi birokrasi sangat terasa bagi ASN mulai dari pejabat hingga staf administrasi. Politisasi birokrasi yang dilakukan melalui jejaring birokrasi struktural mulai dari Bupati, Kepala OPD, Camat hingga perangkat desa. sementara untuk jejaring fungsional melalui Kepala dinas Pendidikan, Kepala Sekolah dan dewan Guru. Kelompok ini menjadi garda terdepan dalam memenangkan calon dan partai PDIP. Motif keterlibatan dalam pemilu memiliki orientasi yang berbeda, di antaranya:

### **1. Politisasi lewat Promosi atau Penunjukan Jabatan Karier**

Untuk mencari posisi tertentu dalam jabatan birokrasi, ASN menunjukkan loyalitas dan ketaatannya terhadap himbuan kepala daerah dengan cara menunjukkan dukungan politik terhadap calon dan partai yang diinginkan oleh kepala daerah. Promosi dan penunjukan jabatan karier sebahagian besar posisi yang diisi belum memenuhi kualifikasi kepangkatan. Artinya, promosi dan penunjukan jabatan karier bukan berdasarkan pada aturan yang berlaku, namun lebih pada penilaian subjektif kepala daerah disaat tahapan pelaksanaan pemilu.

Siagian (2002) mengemukakan bahwa promosi jabatan adalah apabila seseorang pegawai dipindahkan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang tanggung jawabnya lebih besar, tingkatannya dalam hierarki jabatannya lebih tinggi dan penghasilannya lebih besar. Merujuk pada apa yang dikemukakan tersebut, layakna promosi jabatan atau penunjukan jabatan karier dengan penempatan ASN yang memiliki posisi tanggung jawab yang lebih tinggi dari jabatan sebelumnya. Hasil dan temuan lapangan menunjukkan, promosi jabatan struktural maupun fungsional di Kabupaten Boalemo lebih mempertimbangkan pertimbangan politik praktis di saat pemilu

bila dibanding dengan ketentuan regulasi yang mengatur tentang hal tersebut.

Temuan tersebut beririsan dengan apa yang menjadi (Aspinal & Brenschot, 2019) mengemukakan bahwa keterlibatan ASN dalam pemilu semata-mata memperjuangkan kepentingan pejabat politik dan pejabat birokrasi. Politisasi birokrasi tersebut telah memetakan posisi pejabat senior sekitar 80% penunjukan berlandaskan pada dukungan terhadap calon dan partai politik selama tahapan penyelenggaraan pemilu. Dalam kondisi tersebut, perilaku birokrasi akan diperhadapkan dengan dilema antara posisi dan jabatan serta mengikuti naluri yang berdasarkan pada regulasi tentang independensi dalam pemilu. Namun demikian, temuan penelitian sangat beririsan dengan temuan (Aspinal & Brenschot, 2019) tentang politisasi birokrasi melalui promosi atau penunjukan jabatan karier.

Atas temuan tersebut, tentunya apa yang dilakukan tidak memiliki kualifikasi dengan regulasi atau peraturan mengenai promosi atau penunjukan jabatan karier. Untuk menyikapi hal tersebut, Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengeluarkan edaran Nomor K.26-30/v.108-6/9 tentang Penjelasan Atas Beberapa Permasalahan Kepegawaian sebagai Dampak Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Edaran tersebut sebagai petunjuk teknis bagi pemerintah daerah dalam melakukan promosi atas jabatan ASN di daerah. Setiap ASN mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi dan berlandaskan pada kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari Tim Penilai Kinerja ASN pada instansi pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan.

Pertimbangan lebih lanjut sebagai acuan dari edaran tersebut adalah promosi pejabat administrasi dan pejabat fungsional ASN dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian setelah mendapat

pertimbangan Tim Penilai Kinerja PNS pada instansi pemerintah. Ketentuan lain yang dapat dilihat adalah Permendagri No. 58 Tahun 2019, Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 yang berlandaskan pada edaran Nomor K.26-30/v.108-6/9 menekankan bahwa promosi atau penunjukan jabatan karier terhadap ASN yang menduduki jabatan struktural maupaun fungsional sekurang-kurangnya dua tahun dan selebihnya lima tahun untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi dari jabatan awal.

Mencermati ketentuan tersebut, promosi dan penunjukan jabatan karier lingkup pemerintah daerah Boalemo pada tahun 2019 masih jauh dari ketentuan yang berlaku. Kepantasan bagi peneliti dalam hal perolehan data tentunya dibatasi oleh berbagai hambatan, dengan demikian, peneliti berusaha semaksimal mungkin untuk mencari data yang berhubungan dengan objek penelitian. Berdasarkan pada hal tersebut. Temuan (Kamuli, 2020) dijadikan sebagai sumber data dalam melihat promosi dan penunjukan jabatan karier sebagai salah satu bentuk politisasi birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Berikut adalah daftar nama pegawai negeri sipil di promosi dan penunjukan jabatan karier serta pencopotan jabatan karier di wilayah kerja Kabupaten Boalemo:

**Tabel 5.2 Promosi, Penunjukan serta Pencopotan Jabatan Karier**

No	Nama	Jabatan Sebelumnya	Mutasi/ Nonjob
1	Ibu Fatlina Pakaya, S.Pd.	Bagian Humas selama 4 bulan, (Januari-April 2018) bulan Mei Nonjob	Bagian Sekretaris Satpol PP selama bulan (agustus-september 2018) staf inspektorat Kabupaten Boalemo selama bulan (November-Desember) bagian penanggung jawab Bencana alam Bulan Agustus - Oktober Asisten 1 bupati Boalemo bulan Desember hingga saat ini Sekretaris Dinas sosial.

2	Yakob Akuba, S.E.	Kadis Penanaman Modal dan Sumber Daya Mineral	Kepala dinas perpustakaan (6 bulan) Kepala dinas pariwisata (3 bulan) Staf ahli bupati bidang hukum dan pemerintahan Asisten 3 bagian Umum.
3	Sutriyani Lumala, S.T.	Sekretaris Dinas Perumahan Rakyat dan pemukiman Perhubungan dan Pertanahan	Kepala Bagian Ekonomi Pembangunan Setda Boalemo. kepala Kesatuan bangsa dan politik. Dinas Transmigrasi dan tenaga kerja.
4	Iyam Bareki, S.Kom.	Sekretaris Bappeda (januari-februari 2018 )	Dinas Kelautan dan perikanan (April- Juli) staf Dinas sosial dan PMD (Agustus-oktober 2018) Sekretaris Satpol PP (Oktober-November 2018) Kepala dinas Kantor perpustakaan dan arsip Daerah (Januari 2019 hingga saat ini).
5	Nurdin Ganni, S.T., M.T.	Sekretaris Dinas perpustakaan dan arsip daerah (December 2018 )	Kepala Dinas Satpoll PP Kabupaten Boalemo. (Januari-April 2019) sekretaris Dinas Transmigrasi dan ketenagakerjaan (Mei-juni 2019 ) kepala dinas Pertanian Kabupaten Boalemo. (Agustus 2019 hingga saat ini).
6	Sofyan Hassan	Kepala dinas Pertanian PLT Sekda	korupsi pembangunan irigasi Air Dangkal.
7	Hussain Etango	Sekretaris Daerah	Nonjob (1 tahun 10 bulan).

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah dalam (Kamuli, 2020)

ProofRead  
SB

Temuan Kamuli (2020) tersebut tersirat dengan jelas bahwa promosi dan penunjukan jabatan karier dalam kurun waktu 2019 bertentangan dengan regulasi. Selain dari kompetensi dan kebutuhan organisasi dan lain sebagainya, rentang waktu yang mengatur masalah tersebut dilanggar. Hampir semua promosi dan penunjukan jabatan karier bertentangan dengan regulasi. Pasal 2 dan 3 PP 58 Tahun 2019 yang menitikberatkan pada konflik kepentingan dan politisasi birokrasi.

Kecenderungan yang dapat dipastikan adalah politisasi birokrasi melalui promosi atau penunjukan jabatan karier di Kabupaten Boalemo merupakan salah satu faktor yang menentukan perilaku birokrasi dalam pemilu. Hal ini sesuai dengan temuan penelitian bahwa promosi dan penunjukan jabatan karier menjelang pemilu bertentangan dengan regulasi yang ada. Harusnya, promosi atau penunjukan jabatan karier dilakukan berdasarkan pada aspek kebutuhan administrasi pemerintahan daerah yang disesuaikan dengan ketentuan atas regulasi yang ada. Namun, kebijakan atas promosi atau penunjukan jabatan karier lebih mengedepankan aspek subjektif kepala daerah tanpa memperhatikan regulasi yang ada.

Atas hal tersebut, apa yang dikemukakan oleh (Aspinal & Brenschot, 2019) tentang keterlibatan birokrasi yang dimotori oleh kepentingan praktis menjadi jelas dalam fenomena perilaku birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Ketentuan atas temuan tersebut juga menjadi kenyataan atas apa yang dikemukakan oleh (Thoha M., Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya, 2002) karakteristik birokrasi yang memiliki hierarki, wewenang dan sistem kontrol sebagai bagian dari perilaku birokrasi menjadi faktor penentu bagi birokrasi dalam menentukan pilihan politik.

Dengan karakteristik tersebut menunjukkan asas ketaatan dan kepatuhan ASN terhadap atasan. Karena hierarki, keputusan ASN lebih mengedepankan unsur ketaatan dan kepatuhan atas perintah

atasan. Berdalil pada kewenangan yang menguasai struktur birokrasi maupun sumber daya pemerintah daerah membuat ASN mudah untuk dipolitisir. Selain itu, sistem kontrol yang disalahgunakan membuat ASN akan berpihak terhadap calon dan partai PDIP pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

## **2. Mutasi dan Pencopotan Jabatan Karier**

Permendagri No. 58 Tahun 2019 tentang Mutasi Pegawai Negeri Sipil pasal 1 ayat 2 mengatakan bahwa Mutasi adalah perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar-instansi pusat, satu instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri. Pasal 2 menekankan bahwa mutasi dilakukan atas dasar kesesuaian antara Kompetensi ASN dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan dan pola karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi prinsip larangan konflik kepentingan yang dilakukan paling singkat 2 tahun dan paling lama 5 tahun.

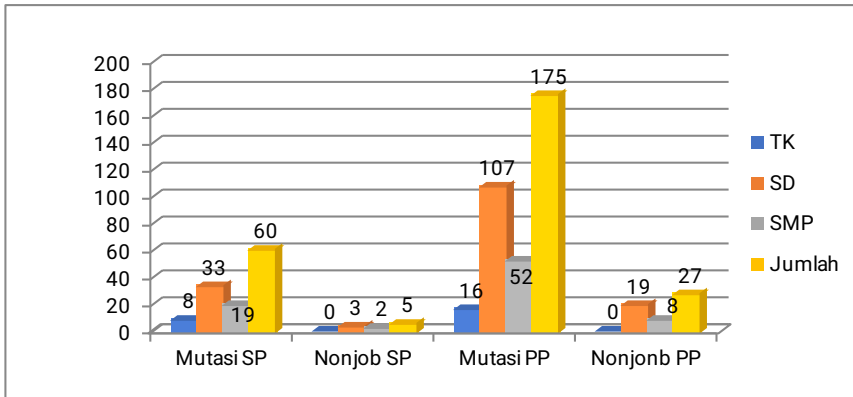
Selain itu, menurut Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan mutasi Pasal 1 ayat 2 mengatakan bahwa Mutasi adalah perpindahan tugas dan atau lokasi dalam 1 Instansi pusat, antar-Instansi pusat, 1 Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri. Dalam ketentuan tersebut, pasal 2 menegaskan bahwa mutasi dilakukan paling singkat 2 tahun dan paling lama 5 tahun. Mutasi dilakukan berdasarkan pada prinsip kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan dan pola karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi serta memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.

Ketentuan tersebut sangat jelas, di mana mutasi dilakukan harus berdasarkan prinsip kesesuaian kompetensi, klasifikasi jabatan karier, kebutuhan organisasi perangkat daerah dan bebas

dari konflik kepentingan. Selain itu, mutasi ASN harus dilaksanakan paling rendah dua tahun dan paling lama lima tahun semasa menjabat. Namun demikian, yang terjadi di Kabupaten Boalemo selama kurun waktu 2019–2020 intensitas mutasi tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hasil dan temuan penelitian menunjukkan kebanyakan mutasi dilakukan kepada ASN yang tidak searah dengan bupati atau kepala daerah pada saat Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

Mutasi juga menjadi bumerang bagi pejabat struktural dan fungsional, bagi pejabat struktural yang tidak mendukung PDIP maupun yang dicurigai melalui laporan tim sukses akan dimutasi, bukan dalam kurun waktu dua tahun, bahkan setiap minggu terjadi mutasi di jabatan struktural. Kondisi ini terjadi juga di jabatan fungsional terutama kepala sekolah yang sebahagian dimutasi dan dialih tugaskan sebagai guru biasa karena dicurigai mendukung partai lain. Hal demikian tetap berimbas pada OPD yang menangani masalah mutasi, artinya, memegang teguh pada aturan atau regulasi, sementara di sisi lain terdapat tekanan dari kepala daerah untuk melaksanakan mutasi terhadap ASN, baik sebagai atasan dalam hal ini pejabat maupun sebagai bawahan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa dalam melakukan mutasi, tentunya ada garis koordinasi antara BKD Kabupaten, Provinsi dan BKN pusat. Dari hasil koordinasi semuanya mengalami kendala karena bertentangan dengan aturan. Namun, BKD kemudian menggunakan Pasal 2 ayat 4 Permendagri No. 58 Tahun 2019 serta Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 pasal 2 ayat 7 bahwa ASN dapat mengajukan Mutasi tugas dan/atau lokasi atas permintaan sendiri. ASN yang dimutasi menandatangani surat tidak keberatan. Dasar ini yang kemudian menjadi acuan bagi BKD Kabupaten Boalemo melakukan proses administrasi terhadap mutasi ASN di lingkup pemerintahan daerah Boalemo. Gambar berikut ini akan menyajikan mutasi dan pencopotan jabatan karier selang kurun waktu 2019–2020.



Ket. SP= Sebelum Pemilu. PP= Pascapemilu

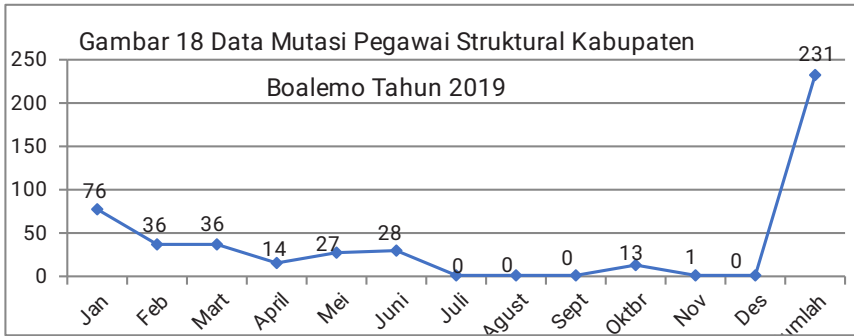
**Gambar 5.2 Mutasi dan Pencopotan Jabatan Karier  
Pegawai Fungsional Guru**

*Sumber: Data diolah berdasarkan kearsipan Bidang Ketenagaan  
Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten  
Boalemo 2020*

Data pada gambar tersebut menunjukkan bahwa intensitas mutasi dan pencopotan jabatan karier bagi pegawai fungsional guru sebelum pemilu berjumlah 60 orang dan 5 orang yang dicopot dari jabatannya sebagai kepala sekolah. Angka ini kemudian meningkat pesat setelah pasca Pemilu 2019, sekitar 175 orang pegawai fungsional yang dimutasi terdiri dari guru SD 107 orang, SMP 52 orang dan guru TK sebanyak 16 orang. Pencopotan jabatan karier dalam hal ini jabatan fungsional kepala sekolah mengalami peningkatan, signifikan dengan jumlah 27 orang yang terdiri dari kepala sekolah SD 19 orang dan SMP berjumlah 8 orang. Selain tenaga atau pegawai fungsional, kondisi tersebut juga terjadi pada tenaga struktural seperti apa yang disajikan pada gambar berikut ini:

ProofRead  
SB





Sumber: BKD 2019 dalam Kamuli (2020:72)

Data dalam gambar tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2019 terdapat 231 mutasi yang terjadi pada jajaran struktural di Kabupaten Boalemo. Data tertinggi mutasi terjadi pada awal tahun 2019, yakni pada bulan Januari berkisar 76 mutasi, kemudian pada bulan Februari dan Maret sebanyak 36 mutasi. Bulan April sebanyak 14 mutasi dan pada bulan Mei hingga Juni berkisar rata-rata 27 kali mutasi. Selain itu, pada bulan Juli, Agustus, September tidak ada mutasi, sementara pada bulan Oktober sebanyak 13 kali mutasi dan November 1 mutasi.

Jika dilihat, kebanyakan mutasi bagi pegawai struktural terjadi pada tahapan pelaksanaan pemilu di antara bulan Januari-April 2021 dan pasca Pemilu dari bulan Mei-Juni sebanyak 55 mutasi. Hal ini berbeda dengan mutasi dan nonjob bagi pegawai fungsional pasca Pemilu sekitar 175 dan pencopotan dari jabatan kepala sekolah berjumlah 27 orang. Artinya, data tersebut sinkron dengan temuan penelitian bahwa sebagian besar ASN yang dimutasi atau dicopot dari jabatan sebelumnya karena terindikasi tidak mampu menjalankan amanah dan arahan kepala daerah serta dicurigai mendukung calon dari partai lain.

Atas hal tersebut, dapat dipastikan bahwa mutasi dan pencopotan jabatan karier pada tahapan pelaksanaan maupun pasca Pemilu sangat berkaitan erat dengan dukungan ASN terhadap

partai PDIP di Kabupaten Boalemo. Bagi pejabat struktural maupun fungsional serta ASN secara keseluruhan akan memilih untuk mempertahankan dirinya ketika diperhadapkan pada persoalan ini. Untuk mempertahankan jabatan atau tempat kerja dan atau tugas, tidak ada pilihan lain selain mengikuti himbauan arahan kepala daerah. Hal ini juga menjadi faktor yang mempengaruhi sebahagian besar ASN dalam memberikan dukungan dan pilihan politik dalam memilih calon anggota DPRD dari partai PDIP. Temuan tersebut berhubungan erat dengan pembahasan sebelumnya, di mana sebahagian besar ASN dalam menggunakan hak politiknya berdasarkan pada pertimbangan sosiologis dan psikologis.

### **3. Keterlibatan Birokrasi dalam Kampanye Politik**

Rogers dan Storey (dalam Ruslan, 2008) menjelaskan bahwa kampanye adalah serangkaian kegiatan komunikasi yang terorganisasi dengan tujuan untuk menciptakan suatu akibat terhadap sasaran secara berkelanjutan dalam periode tertentu. Lebih terperinci, Rice & Paisley dalam Ruslan (2013:64) dikatakan bahwa kampanye adalah keinginan seseorang untuk mempengaruhi opini individu dan publik, kepercayaan, tingkah laku, minat serta keinginan audiensi dengan daya tarik komunikator yang sekaligus komunikatif.

Pasal 1 ayat 35 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta pemilu atau pihak yang ditunjuk oleh peserta pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri peserta pemilu. Keikutsertaan dalam kampanye politik merupakan hak dari semua warga negara untuk mendengar secara langsung tentang visi dan misi serta program calon sebelum hari pemungutan suara. sebagai ASN ruang ini tidak diperkenankan karena ulasan menjaga netralitas. Secara kontekstual larangan tersebut termaktub dalam pasal 2 point f UU No, 5 Tahun 2019 tentang ASN menekankan bahwa ASN harus netral dalam pemilu dan tidak diperbolehkan untuk memberikan dukungan politik kepada calon dan partai peserta pemilu.

PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil Pasal 6 huruf h tentang Nilai-Nilai Dasar yang harus dijunjung tinggi oleh Pegawai Negeri Sipil di antaranya adalah netralitas dalam setiap pelaksanaan tugas. Hal demikian dipertegas lewat pasal 4 ayat 12 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin ASN. Menekankan bahwa ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: a) ikut serta sebagai pelaksana kampanye; b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS; c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.

Ketentuan tersebut belum dapat memberikan efek jera bagi ASN dalam pelaksanaan pemilu. Data Bawaslu Boalemo tahun 2019, terdapat 44 temuan mengenai kasus pelanggaran ASN menjelang Pemilu melalui media sosial. Keterlibatan tersebut sebagai bentuk kampanye terselubung yang dilakukan ASN terhadap calon dari partai PDIP. Temuan ini tidak dapat ditindaklanjuti melalui rekomendasi KASN karena alasan ASN pada saat pemeriksaan, mereka tidak mengetahui jika apa yang dilakukan melanggar ketentuan perundang-undangan.

Selain temuan Bawaslu, temuan penelitian menunjukkan bahwa selain media sosial, ASN maupun pejabat struktural dan fungsional terlibat dalam kegiatan kampanye politik yang dilakukan oleh calon maupun partai PDIP. Setiap OPD/SKPD terlibat langsung dengan kegiatan kampanye. Baik dukungan materil dalam bentuk fasilitasi kegiatan kampanye maupun dukungan moril. Dukungan materil yang dimaksudkan adalah terdapat partisipasi dalam bentuk pemberian dana kepada calon untuk melakukan kampanye maupun dukungan kesuksesan kampanye politik.

Fenomena keterlibatan ASN dalam pemilu di Indonesia bukan lagi menjadi rahasia umum. Berbagai riset tentang independensi dan

netralitas birokrasi menunjukkan bahwa ASN berpihak kepada calon dan partai penguasa. Siagian (2002) mengemukakan Ketidaknetralan birokrasi terjadi sebelum kampanye dan terjadi selama masa kampanye. Seperti menghadiri acara deklarasi, syukuran dan acara di kediaman calon tertentu. Sementara itu, tekanan atau intervensi petahana sangat kondusif dalam mempengaruhi birokrasi.

Apa yang dikemukakan oleh (Simamora, Birman;, 2018) tersebut berkaitan erat dengan temuan (Aspinal & Benschot, 2019) bahwa sekitar 60 % pejabat senior berpartisipasi dalam kampanye pemilu. Keterlibatan ASN dalam konteks kewilayahan, khusus untuk Jawa, 50% ASN senior terlibat dalam kampanye politik sementara di luar Jawa termasuk Sulawesi, Kalimantan, Papua, Maluku 100% birokrat terlibat dalam masalah ini. Berdasarkan pada temuan tersebut, fenomena ASN di Kabupaten Boalemo mengalami hal yang sama pada Pemilu 2019.

Berdasarkan pada apa yang telah diuraikan di atas, politisasi birokrasi pada setiap pemilu tidak bisa dihindari. Fenomena ini terjadi pada setiap agenda demokrasi, namun memiliki muatan yang berbeda. Politisasi birokrasi di Kabupaten Boalemo pada Pemilu 2019 dalam menentukan perilaku birokrasi untuk memilih anggota DPRD Kabupaten Boalemo terdiri dari promosi dan penunjukan jabatan karier, mutasi dan pencopotan jabatan karier serta keikutsertaan ASN dalam kampanye politik.

### **C. Mobilisasi Pemilihan**

Keberpihakan ASN bukan hanya terjadi pada skala intensitas seperti apa yang dikemukakan di atas, artinya selain politisasi birokrasi, faktor yang menentukan perilaku birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo adalah mobilisasi pemilihan menjelang pemilu. Dengan berbagai macam cara, ASN terlibat dalam mobilisasi pemilihan, hal demikian layaknya bertentangan dengan regulasi yang berlaku. Pasal 4 ayat 13. PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin menekankan bahwa ASN dilarang keras untuk memberikan

dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Temuan (Aspinal & Brenschoot, 2019) mengemukakan bahwa mobilisasi untuk pemilihan efektif berlaku surut dan dapat memobilisasi pemilih karena ASN menjalankan daya kontrol yang besar terhadap sumber daya patronase. Potensi ini dimanfaatkan oleh ASN untuk mempengaruhi pranata baik sesama rekan kerja maupun keluarga dekat yang memiliki kedekatan pranata dengan ASN. Keberadaan ASN memiliki perantara suara dalam jejaring sosial dan profesional mereka. Dalam memobilisasi dukungan pemilih, kelompok ini biasanya bersama-sama dengan kepala desa yang memiliki kapasitas untuk mengontrol akses layanan pemerintah yang dibutuhkan masyarakat. Pada konteks tertentu (Aspinal & Brenschoot, 2019) mengisyaratkan bahwa ASN baik struktural maupun fungsional memiliki status dominan dalam masyarakat paternalistik.

Di tingkat komunitas terdapat guru dan kepala sekolah yang mengontrol layanan dasar pendidikan yang oleh orang tua siswa dianggap penting bagi anak-anaknya mencapai mobilitas sosial ke atas. Petugas kesehatan mempunyai peran penting dalam kesehatan masyarakat, dan setiap hari bersentuh langsung dengan masyarakat. Birokrasi kelas bawah seperti ini sangat memudahkan ruang mereka untuk berafiliasi dan memobilisasi pemilih untuk memilih calon atau partai tertentu pada saat pemilu. Artinya, keberadaan birokrasi pada tataran tertentu mempunyai ikatan kuat dengan tokoh keluarga maupun masyarakat yang memiliki legalitas pada masyarakat tingkat bawah dan mudah untuk dipolitisir. Terdapat

dua pola atau dua pendekatan dalam strategi mobilisasi dukungan pemilih di antaranya:

### **1. Mobilisasi Struktur dan Jejaring Birokrasi**

Mobilisasi ini dilakukan melalui sumber daya birokrasi, di antaranya struktur dan jejaring birokrasi. Pasal 1 ayat 1 PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah mengatakan bahwa perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kemudian Pasal 5 mengatakan bahwa perangkat daerah Kabupaten terdiri atas sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan; dan kecamatan. Berdasarkan pada PP tersebut, mengemukakan bahwa perangkat daerah sebagai unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Konteks tertentu menunjukkan bahwa perangkat daerah adalah bagian dari jejaring struktur birokrasi daerah yang membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah di tingkat daerah. Kaitannya dengan hal tersebut, kata jejaring (Wikipedia) jejaring dibentuk berdasarkan simpul-simpul (yang umumnya adalah individu atau organisasi) yang dijalin melalui satu relasi atau lebih yang spesifik pada aspek nilai, visi serta ide dan lain sebagainya.

Mobilisasi politik melalui struktur dan jejaring birokrasi daerah pada setiap Pemilu tidak bisa terelakan. Perangkat tersebut memiliki sumber daya yang handal dalam berbagai macam strategi yang dilakukan oleh partai pada setiap pemilu dengan memanfaatkan unsur kepala daerah dan perangkat daerah. Artinya, selain memiliki sumber dari perangkat struktur yang kuat, jejaring birokrasi sebagai kekuatan handal dalam pemenangan partai pada setiap Pemilu. Terdapat tiga bentuk pola yang dibangun melalui mobilisasi ini, Temuan penelitian menunjukkan terdapat tiga hal, di antaranya:

Proofread  
SB

a. Mobilisasi Dukungan Pemilih melalui Bantuan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Selain memiliki akses terhadap struktur birokrasi daerah, kepala daerah memiliki akses penuh terhadap kontrol sumber daya pemerintahan. Memiliki kontrol penuh tersebut membuat kepala daerah mengalokasikan sumber daya pemerintahannya untuk kepentingan partai politik. Strategi ini dilakukan untuk mengatasi semua program dan kebijakan yang berhubungan dengan mobilisasi melalui kebutuhan dasar masyarakat. Salah satu mobilisasi yang sangat menonjol dan sesuai dengan temuan penelitian adalah bantuan bibit bagi kelompok tani di semua kecamatan, di mana jadwal penyerahannya masuk minggu tenang Pemilu 2019. Temuan penelitian menunjukkan bahwa salah satu strategi yang digunakan dalam memobilisasi dukungan pemilih adalah melalui bantuan berupa bibit jagung. Sasaran dari strategi mobilisasi pemilihan ini adalah kepada kelompok tani dan masyarakat penerima bantuan kebutuhan dasar yang dipelopori langsung oleh dinas terkait yang memiliki hubungan erat dengan masyarakat pemilih. Selain itu, tenaga penyuluh bagi dinas terkait sangat efektif dalam memobilisasi dukungan kelompok masyarakat khususnya kelompok tani dalam mendukung calon dari PDIP.

b. Mobilisasi melalui Acara Kedinasan

Salah satu temuan menyangkut mobilisasi pemilihan pada Pemilu 2019 yang mempengaruhi perilaku pemilih adalah melalui acara-acara kedinasan. Sebagai orang yang menguasai sumber daya struktural birokrasi, kepala daerah pada setiap acara kedinasan melalui pertemuan tatap muka dengan berbagai pimpinan OPD selalu menyisipkan pesan-pesan secara tersirat ditujukan kepada calon dan partai PDIP. Untuk menunjukkan loyalitas dan ketaatan terhadap pimpinan, langkah yang sama dilakukan oleh pejabat OPD

terhadap bawahannya baik dalam jajaran struktural maupun fungsional. Agenda tersebut dilaksanakan secara rutin menjelang hari pemungutan suara melalui apel dan kegiatan kedinasan lainnya.

Antara temuan penelitian tidak sesuai dengan regulasi tentang disiplin ASN bagi birokrasi di Kabupaten Boalemo menjelang Pemilu 2019. Motif kegiatan yang menyandarkan pada kepentingan calon dan partai tertentu tidak menunjukkan independensi ASN sebagai abdi negara karena sikap tidak bersesuaian dengan ketentuan disiplin ASN. Selain itu, aktor dalam hal ini kepala OPD merepresentasikan kepentingan kepala daerah melalui posisi jabatan yang mereka miliki memainkan peran dalam menyinkronkan informasi melalui himbauan maupun seruan kepada seluruh perangkat yang dipimpin untuk memilih dan mendukung calon dari partai PDIP.

Pada konteks tertentu dipahami bahwa organisasi birokrasi memiliki sumber daya manusia yang handal dalam hal ini ASN untuk dimobilisasi melalui pemanfaatan acara-acara kedinasan baik antara kepala daerah dengan pejabat struktural dan fungsional maupun antara kepala OPD dengan perangkat dinas atau badan. Tidak sulit bagi kepala daerah dalam menggerakkan sumber daya birokrasi, dengan kapasitas yang dimiliki dapat menyinkronkan kepentingan partai kepala daerah dengan sumber daya manusia birokrasi di Kabupaten Boalemo.

c. Mobilisasi pada Hari Pemungutan Suara Di TPS

Sudah sangat jelas dan terang benderang bahwa aturan atau regulasi yang mengatur tentang independensi birokrasi dalam Pemilu. Pemungutan suara adalah hari atau momentum bagi masyarakat sipil di luar TNI dan Polri dalam menentukan hak politiknya untuk memilih calon atau partai politik yang diyakini oleh masyarakat dapat



merepresentasikan kepentingan mereka. Harusnya melalui minggu tenang yang diatur melalui UU Pemilu No, 7 Tahun 2017 adalah bagian dari ASN sebagai pemilih mengevaluasi visi-misi dan program calon.

Masa tenang yang dituangkan dalam UU tersebut memenuhi unsur sikap dan perilaku yang layak dalam keadaan sadar tanpa intervensi dari pihak manapun menyangkut dengan pilihan politik. kondisi demikian menjadi perkara baru bagi ASN dalam mempertimbangkan pilihan politik. Terdapat pola dalam merekonstruksi pilihan dan sikap politik ASN menjelang hari pemungutan suara. Artinya hingga pada hari Pemilihan kondisi ASN selalu di investigasi dan dikontrol melalui petugas KPPS yang notabene sebagai ASN dan tim sukses serta petugas lainnya dalam memonitoring suara ASN. Strategi mobilisasi ini dilakukan untuk memastikan keberadaan ASN khususnya yang berada di naungan pemerintah daerah Kabupaten Boalemo tetap konsisten dan memilih calon dan partai PDIP seperti apa yang diinginkan oleh kepala daerah. Dengan demikian kontrol atas suara ASN melalui TPS menjadi target utama, artinya ketika suara tidak mencukupi sesuai target awal maka terdapat konsekuensi yang harus ditanggung oleh ASN yang menggunakan hak suara pada TPS tersebut.

Temuan penelitian dimaknai sebagai hasil interpretasi diri ASN yang tidak memiliki independensi dengan regulasi yang ada. Asas Pemilu sangat jelas. Akan tetapi kungkungan atas kekuasaan kepala daerah membuat ASN dalam menentukan pilihan politik tidak sinkron dengan asas penyelenggaraan Pemilu. Independensi atau netralitas sulit tercapai jika sikap dan perilaku atas pilihan politik menjadi ancaman bagi keberadaan mereka. Dengan demikian, salah satu faktor yang menentukan perilaku birokrasi pada Pemilu 2019 dalam memilih anggota DPRD Kabupaten Boalemo adalah mobilisasi ASN di semua TPS pada hari pemungutan suara.

Ketentuan yang terkandung dalam UU No. 7 Tahun 2017 tersirat dengan jelas bahwa Pemilu dilakukan berdasarkan pada asas umum, bebas dan rahasia. Asas umum mengandung arti bahwa hak dalam menentukan pilihan politik merupakan hak bagi semua warga negara, asas kebebasan mengandung arti bahwa tanpa paksaan dan tekanan, individu dalam hal ini ASN dalam menentukan pilihan politik berdasarkan pada preferensi politiknya. Sementara itu, unsur kerahasiaan menekankan pada aspek sikap di bilik suara bahwa pilihan politiknya berdasarkan pada hati nurani tanpa diketahui oleh siapa pun.

Selain itu, temuan pertama mengenai mobilisasi pemilihan yang berhubungan dengan pemanfaatan bantuan melalui dinas terkait secara regulasi tidak memiliki nilai kesesuaian dengan ketentuan PP 53 Tahun 2010 tentang disiplin ASN Pasal 4 pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. Upaya mobilisasi melalui bantuan bibit jagung pada semua desa dan kecamatan di Kabupaten Boalemo yang memanfaatkan akses struktural melalui dinas pertanian, kecamatan dan desa merupakan bagian terpenting dalam memobilisasi dukungan pemilih.

Pada tahapan lain, aspek mobilisasi melalui acara kedinasan dalam bentuk ajakan, himbuan dan arahan yang secara tersirat mengarahkan ASN untuk mendukung dan memilih calon anggota DPRD Kabupaten dari partai PDIP. Langkah tersebut jika dikaitkan dengan PP. 53 Tahun 2010 tentang disiplin ASN merupakan suatu pelanggaran terhadap disiplin ASN. Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah mengatur pelarangan sikap politik ASN dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan calon selama masa kampanye. Ketentuan selanjutnya ASN dilarang Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan dan seruan.

## **2. Mobilisasi Jejaring Keluarga dan Kerabat Dekat**

Sebagai makhluk sosial, sudah tentu ASN memiliki keluarga dan kerabat dekat. Dalam Pemilu, hubungan antara ASN dengan keluarga maupun kerabat dekat mempunyai pengaruh terhadap kemenangan kontestan baik calon maupun partai politik. Jejaring ini juga memiliki potensi untuk di mobilisir terhadap partai dan calon tertentu. Sebagai keluarga atau kerabat dekat, akan mempertimbangkan keberadaan atau posisi ASN yang bersangkutan, dengan hubungan emosional yang kuat membuat pertimbangan memilih mereka lebih pada apa yang diserukan oleh ASN.

Dalam kondisi masyarakat tertentu, ASN dianggap sebagai orang yang mempunyai strata lebih tinggi bila dibandingkan dengan masyarakat pada umumnya. Hal ini yang kemudian membuat masyarakat dalam hal ini keluarga maupun kerabat dekat ASN merepresentasikan kepentingan politik mereka lewat kelompok ASN. Fenomena ini sangat beralasan, Kantraprawira (2006) melihat kecenderungan budaya masyarakat Indonesia pascakemerdekaan hingga saat ini telah mereduksi budaya politik dengan berkembangnya patrimonialisme dan neo patrimonialisme. Pendekatan tersebut telah mampu melahirkan pola perilaku individu dan orientasi dalam kehidupan bernegara, penyelenggaraan administrasi, politik pemerintahan, hukum, adat istiadat, dan norma kebiasaan yang dihayati oleh seluruh anggota masyarakat setiap harinya.

Dengan kata lain, patrimonialisme adalah paham mengenai pola hubungan atau ikatan secara personal antara individu tertentu dengan seorang patron yang memiliki sumber daya lebih, sumber daya tersebut tidak dimiliki oleh anggota sebagai klien dalam ruang tertentu. Kaitannya dengan hal tersebut Edward, (Aspinal & Benschot, 2019) klientelisme politik dapat dilihat pada aspek loyalitas kelompok tertentu dalam kancah politik formal seperti kepada birokrat muda, kaum profesional, dan para pemimpin. Hal ini sesuai dengan hasil temuan penelitian bahwa terdapat

sebahagian keluarga dan kerabat dekat ASN merepresentasikan pilihan politiknya berdasarkan pada posisi ASN sebagai birokrasi di daerah, baik sebagai bawahan maupun pejabat daerah.

Artinya, selain mobilisasi melalui struktur dan jejaring birokrasi, ASN juga menggunakan pola mobilisasi lewat jejaring keluarga dan kerabat dekat. Langkah ini diambil untuk memastikan loyalitas terhadap pimpinan dengan menunjukkan kekuatan dukungannya melalui keluarga dan kerabat dekat di saat pemilu. Aspinal & Benschot (2019) mengemukakan bahwa Klientelisme politik terjadi ketika para pemilih, para penggiat kampanye, atau aktor-aktor lainnya menyediakan dukungan elektoral bagi para politisi dengan imbalan berupa bantuan atau manfaat secara materil.

Dukungan untuk memilih calon dan partai politik pada pemilu berdasarkan pada pertimbangan kedekatan dengan ASN merupakan bagian dari pola sikap kekerabatan yang melahirkan orientasi masyarakat di saat pemilu. Apa yang dikemukakan oleh Harijanto (2011) tentang Politik kekerabatan menunjukkan bahwa kerabat dekat atau keluarga merupakan alat yang sangat tepat untuk membentuk kekuasaan yang kuat. Pendapat tersebut mengisyaratkan bahwa keluarga atau kerabat dekat merupakan salah satu ruang yang dapat dimanfaatkan atau dimobilisir oleh pengendali kekuasaan untuk mempertahankan kekuasaannya melalui pemilu.

Pada konteks ini, *reward* bukan hanya diberikan kepada ASN yang memiliki prestasi kerja, namun lebih pada kemampuan mereka dalam memobilisasi pemilih di setiap TPS. Pembahasan sebelumnya mengungkapkan bahwa beberapa pejabat OPD yang nonjob karena ditengarai tidak mendukung calon dari PDIP, ukurannya sangat sederhana, dibasis keluarga ASN pada TPS tertentu yang tidak signifikan dalam perolehan suara akan mengalami ancaman terhadap posisi sebelumnya. Namun, ketika basis keluarga pada TPS tertentu memperoleh suara signifikan akan menjadi perhatian khusus bagi kepala daerah dalam memberikan *reward* dalam bentuk promosi jabatan dan lain sebagainya.

Berdasarkan pada penjelasan di atas dapat digarisbawahi, dengan memanfaatkan ruang keluarga atau kerabat dekat ASN di pada setiap Pemilu signifikan dalam kemenangan partai politik, khususnya dalam pemilihan anggota DPRD Kabupaten Boalemo. Jejaring seperti ini memiliki ikatan emosional yang sangat dekat dengan pemilih dan bisa dimanfaatkan sebagai salah satu strategi kemenangan partai. Fenomena ini dimanfaatkan oleh ASN sebagai bagian dari gerakan mobilisasi politik yang tentunya memiliki harapan dalam menunjukkan kepada atasan bahwa yang bersangkutan patut diperhitungkan pada basis masa tertentu dalam merepresentasikan harapan atasan dalam hal ini kepala daerah.

#### **D. Peranan Kepala Daerah**

Torang (2014) mengemukakan peran dalam artian terminologi merupakan seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dalam masyarakat. Sementara itu, Soekanto (2013) mengemukakan bahwa peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan seseorang, ketika seorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, berarti dia menjalankan suatu peran. Antara peran dan peranan tidak bisa dipisahkan. Setiap manusia memiliki berbagai macam peranan yang berasal dari pola hubungan antarsesama. Dengan demikian, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatannya yang diberikan masyarakat kepadanya.

Merujuk pada apa yang dikemukakan di atas maka, peran kepala daerah adalah tingkah kepala daerah dalam menjalankan hak dan kewajiban sebagai pimpinan di daerah kabupaten berdasarkan pola relasi antara kepala daerah dengan birokrat dan masyarakat di daerah. Peranan yang dijalankan tersebut terdapat hubungan timbal balik dan saling menguntungkan atau merugikan di antara kedua belah pihak. Hubungannya dengan objek penelitian, peran kepala daerah dalam kemenangan partai PDIP di Kabupaten Boalemo dianggap sangat efektif.

Hampir secara keseluruhan daerah di seluruh Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu dimenangkan oleh partainya kepala daerah. Khusus untuk Provinsi Gorontalo seperti yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya, partai pemenang pemilu dari tingkat provinsi hingga kabupaten kota adalah partainya kepala daerah. Khusus untuk Kabupaten Boalemo sejak dilaksanakannya pemilihan umum secara langsung pada tahun 2004-2019 partai politik di bawah naungan kepala daerah memenangkan Pemilu di tingkat Kabupaten. Temuan (Aspinal & Benschot, 2019) mengemukakan bahwa terdapat tiga alasan mendasar yang membuat partai kepala daerah memiliki keuntungan atau menang dalam setiap pemilu. Di antaranya: a) dukungan aparat birokrasi. ASN mendukung partainya kepala daerah demi mengamankan pekerjaan mereka; b) kepala daerah memiliki kontrol atas sumber daya negara, langkah kreatif untuk mengarahkan anggaran serta manfaat lainnya kepada para pendukung melalui bantuan sosial hingga proyek infrastruktur; c) menggunakan program pemerintah untuk mempertahankan visibilitas publik melalui iklan dan spanduk tentang keberhasilan program pemerintah daerah.

Atas hal tersebut, peran kepala daerah dalam Pemilu baik yang berhubungan dengan dukungan ASN, kontrol terhadap sumber daya pemerintahan dan visibilitas publik merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kemenangan PDIP di Kabupaten Boalemo. Atas kewenangan penuh yang dimiliki dalam menjalankan hak dan kewajiban jika dikelola dan dimanfaatkan serta distribusi sesuai dengan sasaran penerima program maka ASN maupun masyarakat akan memberikan dukungan secara etis bagi kepentingan kepala daerah dan partainya pada saat pemilu. Khususnya Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo, persoalan visibilitas publik tidak besar pengaruhnya terhadap preferensi politik birokrasi atau ASN. Artinya, posisi kepala daerah dalam pemilu menguntungkan bagi partai politiknya, terdapat dua peluang yang dapat dimanfaatkan di antaranya adalah:

## **1. Dukungan Aparatur Birokrasi**

Fakta pemilu membuktikan bahwa kemenangan partai politik dalam suatu daerah sangat ditentukan oleh dukungan ASN sebagai aparatur birokrasi daerah. struktur birokrasi daerah mempunyai kerangka organisasi yang sangat kuat. Kapasitas sumber manusia yang mapan, terdapat sistem komando yang secara hierarki mengikuti kewenangan tertinggi serta memiliki sumber daya materil yang bisa digunakan oleh kepala daerah untuk melanggengkan kepentingan partainya pada saat pemilu. Atas hal tersebut, dukungan ASN dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo dilatari oleh beberapa pertimbangan, di antaranya:

*Pertama.* Kepala daerah memiliki kontrol penuh terhadap sistem dan aparatur birokrasi di daerah. Tidak bisa dinafikan bahwa keberadaan kepala daerah dalam pemerintahan daerah memiliki peranan dominan menyangkut dengan hajat hidup ASN di daerah. posisi kontrol penuh terhadap sistem birokrasi dan ASN di daerah membuat keberpihakan ASN dalam menentukan pilihan politik. Seperti apa yang dijelaskan sebelumnya, posisi ASN dikontrol hingga di Tempat Pemungutan Suara (TPS), dan bahkan mengontrol jejaring keluarga dan kerabat dekat ASN. Selain itu, kontrol terhadap sistem birokrasi daerah melalui struktur OPD membuat birokrasi daerah baik secara sistem strukturnya maupun individu harus berpihak.

Pada level ini, tentunya Kepala OPD maupun ASN sebagai bawahan akan terjebak dan meladeni apa yang menjadi keinginan kepala daerah dalam mengimplementasi tujuan politiknya di saat pemilu. Untuk merealisasikan hal tersebut, lahirlah apa yang dikenal dengan (TKPP) atau Tim Koordinasi Kelancaran Pemilu yang melibatkan seluruh OPD dan ASN di Kabupaten Boalemo. Masing-masing OPD bertanggung jawab terhadap tiga Daerah Pemilihan, di antaranya Dapil I, Tilamuta, Botumoito dan Mananggu, Dapil II, Wonosari Dulupi dan Dapil III Paguyaman-Paguyaman Pantai.

TKKP tersebut dibentuk selain membantu penyelenggara dalam kelancaran pemilu, tim ini juga dibentuk atas dasar membawa

misi kemenangan PDIP pada setiap Dapil. Kehadiran tim tersebut dapat mengontrol ASN pada setiap Dapil, sosialisasi calon, serta memobilisasi dukungan pemilih serta memantau nama-nama ASN yang menggunakan hak pilih pada setiap TPS. Urgensi terhadap kerja tim sangat efektif, di mana Dapil I mendapatkan dua kursi, Dapil II tiga kursi dan Dapil III sebanyak dua kursi. Dalam segi data sekunder dapat dilihat bahwa empat anggota DPRD pada pemilu 2019 adalah *incumbent*, namun pada Pemilu 2019 ketambahan tiga kursi di antaranya Wahyu Moridu (Dapil I), Rensi Makuta (Dapil II) dan Yeni Monopo (Dapil III). Ketambahan tiga kursi tersebut adalah orang yang sangat dekat dengan kepala daerah, di antara anak, istri dan rekan bisnis.

Kemenangan PDIP pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo tidak terlepas dari peran Bupati dalam mengontrol sistem birokrasi dan ASN di daerah. Artinya, kemenangan tersebut tidak terlepas dari kerja TKPP yang dimotori oleh semua OPD untuk mengontrol ASN dan memobilisasi pemilih di saat Pemilihan. Dalam kondisi seperti ini, ruang gerak ASN sebagai birokrasi daerah akan dikucilkan dalam berbagai sikap, kontrol secara sistematis yang dilakukan melalui OPD memperkuat jejaring birokrasi dalam memenangkan PDIP di Kabupaten Boalemo.

*Kedua*, peran sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah Pasal 380 ayat 1 menegaskan bahwa bupati/wali kota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota. Sementara ayat 2 menekankan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan Bupati/wali kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap ASN kepala daerah dibantu oleh inspektorat daerah sebagai landasan proses pembinaan ASN oleh kepala daerah.



Ketentuan dalam UU 23 Tahun 2014 tersebut di atas sebelumnya telah di atur dalam PP No. 53 Tahun 2010 tentang PNS Pasal 1 ayat 5 mengemukakan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi, dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota mengatur wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS. Rujukan yang bisa dijadikan acuan dalam permasalahan ini adalah UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, pasal 1 ayat 14 menekankan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Untuk mempertegas ketentuan tersebut, Pasal 53 mengatakan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada bupati/walikota di kabupaten/kota. Pejabat yang berwenang Pasal 54 ayat 1 menerangkan presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan manajemen ASN kepada pejabat yang berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/ sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota. Atas kewenangan yang dimiliki, turunan dari pasal tersebut yang mengatur tentang pejabat berwenang dalam hal ini kepala daerah mencakup fungsi manajemen AS, rekomendasi usulan, dan wewenang kepala daerah dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat administrasi dan pejabat fungsional.

Jika mencermati unsur regulasi di atas, bupati sebagai kepala daerah memiliki kewenangan penuh terhadap pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat maupun tenaga administrasi dalam hal ini bawahan dalam pengelolaan manajemen ASN yang tergolong dalam wilayah kerja administrasi pemerintahan

daerah lingkup kabupaten. Secara regulasi telah diatur dengan jelas, di mana kewenangan yang dimiliki kepala daerah ada batasan normatif untuk mempertimbangkan masukan dari BKD dan inspektorat kabupaten.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kewenangan sebagai PPK, menghilangkan fungsi BKD dan Inspektorat Kabupaten yang memiliki kompetensi sebagai rujukan dalam menjalankan fungsi kepala daerah sebagai PPK. Jika dicermati, data dan pembahasan sebelumnya, kebanyakan jabatan dan pegawai struktural dimutasi, nonjob bahkan dipromosi sebelum pemilihan, sementara ASN yang berada di jajaran fungsional mengalami masalah yang sama setelah pasca Pemilu 2019. Bagaimana caranya birokrasi daerah melalui OPD akan tekun dalam menjalankan konsekuensi regulasi yang ada sementara nasib atas kedudukan jabatan mereka di tangan kepala daerah yang setiap saat digerogeti dan diancam keberadaannya ketika ada kepentingan kepala daerah dalam memenangkan partai politik.

Tentunya dalam dinamika tersebut, Kepala OPD yang berkompeten dalam bidang ini akan dibenturkan dengan kepentingan praktis kepala daerah dengan regulasi yang ada. Dengan demikian, bagaimana konsekuensi Pasal 1 ayat 22 tentang Sistem Merit dalam ketentuan UU ASN No. 5 Tahun 2014 yang berlandaskan pada kebijakan dan Manajemen ASN dengan mengutamakan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Namun demikian, apa yang menjadi rujukan regulasi di atas tidak seirama dengan kondisi faktual yang terjadi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Kewenangan penuh sebagai pejabat PPK, kepala daerah memainkan peran dalam mempengaruhi perilaku birokrasi pada Pemilu. Kewenangan dalam mengontrol sumber daya organisasi birokrasi daerah yang diperkuat lewat keberadaannya

sebagai PPK membuat birokrasi atau ASN mudah untuk dikontrol dan diarahkan untuk kemenangan PDIP. Tentunya dalam fenomena ini, penekanan secara psikis terhadap ASN dalam menentukan pilihan politik sangat mempengaruhi perilaku politik ASN dalam menentukan pilihan politik.

## **2. Kontrol Sumber Daya Pemerintahan**

Selain memiliki kewenangan penuh dalam mengontrol sistem birokrasi dan ASN di daerah, kepala daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengontrol sumber daya negara dalam hal ini pemerintahan daerah. Apa yang dikemukakan oleh (Aspinal & Brenschot, 2019) bahwa kepala daerah memiliki kontrol atas sumber daya negara, dengan kewenangan tersebut mampu memanfaatkan sumber daya khususnya mengarahkan anggaran melalui bantuan sosial hingga proyek infrastruktur. Kapasitas dalam mengontrol sumber daya pemerintahan, membuat kepala daerah beserta jajaran birokrasi daerah dipermudah dalam memobilisasi masyarakat pemilih pada hari pencoblosan.

Apa yang menjadi temuan (Aspinal & Brenschot, 2019) mengisyaratkan kepala daerah memiliki posisi sentral mengalokasikan sumber daya untuk kemenangan partai politik tertentu. Alokasi sumber daya sebagai peran kepala daerah pada temuan yang kedua ini berbeda dengan sebelumnya. Jika temuan pertama pada penguasaan kontrol birokrasi, sementara yang kedua lebih pada penguasaan kontrol terhadap sumber daya pemerintahan. Sebagai kepala daerah memiliki akses dan penguasaan secara luas dalam menata sumber daya pemerintahan di daerah. kapasitas sebagai pengambil kebijakan, perencanaan program pembangunan daerah dan selaku kuasa pengguna anggaran membuat kepala daerah leluasa dalam merancang skenario dalam mendukung partai politiknya di daerah.

Pasal 1 ayat 3 UU 23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah

yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Ketentuan tersebut mengisyaratkan kepala daerah dalam hal ini bupati memiliki kewenangan penuh terhadap penyelenggaraan pemerintah di tingkat kabupaten dan mengurus urusan rumah tangga daerah sesuai dengan ketentuan otonomi daerah. Berdasarkan pada kewenangan yang dimiliki, kepala daerah sering kali membalut program pembangun maupun kebijakan lainnya pada setiap Pemilu menguntungkan partainya di daerah. Temuan penelitian terdapat dua hal yang menjadi peran kepala daerah dalam mengontrol sumber daya pemerintahan pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo, di antaranya adalah penyaluran bantuan dan pembangunan infrastruktur.

Program pemerintah daerah melalui penyaluran bantuan pada masyarakat menjelang pemilu memberikan efek samping bagi kemenangan partai politik. Fenomena ini juga terjadi di Kabupaten Boalemo, konflik interest yang terjadi antara Gubernur Gorontalo dan Bupati Boalemo hingga berujung dalam proses pengadilan sebenarnya dimotori oleh bantuan sosial yang dikemas melalui kegiatan kampanye politik. Selain itu, bantuan bibit bagi kelompok tani yang dimotori langsung oleh Dinas Pertanian di semua kecamatan pada tahapan pelaksanaan Pemilu hingga masuk pada minggu tenang merupakan bukti konkret keterlibatan OPD dan ASN dalam memobilisasi dukungan pemilih khususnya kelompok tani.

Terdapat temuan Bawaslu Kabupaten Boalemo terhadap masalah ini, namun status kasus tersebut dalam tahapan investigasi. Terdapat beberapa kecamatan yang dihentikan penyaluran karena teguran keras dari Bawaslu terhadap masalah ini karena aktivitas pemberian bantuan sudah masuk pada minggu tenang. Artinya jika dipahami, tahapan minggu tenang tidak ada aktivitas yang dilakukan oleh semua pihak termasuk pemerintah daerah dalam melaksanakan program yang berhubungan dengan masyarakat. Pada tahapan demikian, dapat ditengarai bahwa terdapat upaya dalam memobilisasi masyarakat pada pemilu.

Selain itu terdapat peran kepala daerah melalui pembangunan infrastruktur di daerah. Prioritas pembangunan daerah melalui infrastruktur maupun fasilitas dan sarana prasarana di daerah dapat mendorong masyarakat untuk mendukung partai politik yang menjadi naungan kepala daerah. pada konteks ini, prioritas pembangunan yang paling menonjol adalah pengembangan objek wisata di desa Tenilo di wilayah Dapil 1 dan fasilitas penerangan jalan dan pembangunan infrastruktur lainnya di Dapil II Kecamatan Dulupi khususnya di desa Kota Raja, Tabongo dan desa Dulupi. Kedua aspek tersebut dapat memberikan efek samping bagi suara partai PDIP dan mendapat dukungan signifikan dari masyarakat.

Berangkat dari hal tersebut, apa yang dikemukakan oleh (Soekanto, 2013) tentang teori peran, dapat digarisbawahi bahwa peran kepala pada Pemilu 2019 sebagai dinamisasi atas kedudukannya sebagai kepala daerah yang dapat membawa efek samping bagi kemenangan partai PDIP di Kabupaten Boalemo. Berangkat dari apa yang dilakukan oleh kepala daerah melalui program bantuan dan prioritas pembangunan pada wilayah tertentu efektif dalam meraup suara calon dari PDIP. Apa yang dikemukakan oleh (Thoha M., 2002) tentang karakteristik birokrasi yang menjadi domain perilaku birokrasi dapat dilihat pada peran kepala daerah dalam kemenangan partai di saat pemilu di Kabupaten Boalemo. Hierarki dalam struktur birokrasi daerah tentunya berada di bawah kendali kepala daerah sebagai pengguna. Dengan jalan ini, kepala daerah dapat dengan mudah mengontrol birokrasi daerah untuk kepentingan menjelang pemilu. Pada konteks ini, posisi ASN sebagai birokrat di daerah akan mengikuti hierarki yang lebih tinggi.

Wewenang dan sistem kontrol dalam birokrasi pemerintahan berdasar hierarki dari atas ke bawah akan dapat mengubah pola pikir dan sikap ASN dalam menunaikan tugasnya sebagai administrator daerah. sebagai petugas administrator, tentunya ASN dituntut untuk bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sebagai birokrat, ASN dalam kehidupan organisasi birokrasi

menyesuaikan diri dengan karakter birokrasi, di mana pimpinan atau kepala daerah memiliki posisi strategis dan memerankan seluruh kebijakan dan program yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah. Konteks ini menandakan bahwa posisi tersebut dimanfaatkan oleh kepala daerah dalam pemenangan partai politik pada setiap pemilu.

ProofRead  
SB

ProofRead  
SB

## BAB VII

# PENUTUP

**P**ermasalahan yang menyilimuti praktik penyelenggaraan birokrasi dalam pemilu layaknya mendapatkan tempat dalam setiap perspektif kajian. Birokrasi yang selama ini dipandang dari tipe ideal rasional sebagai pelaksanaan teknis belum dapat mereduksi masalah birokrasi dalam pemilu. Apa yang disangkakan oleh Betham (1990) dan Thoha M. (2016) dengan ketajamannya mengkritisi instrumen teknis layaknya mejadi keseriusan baik bagi ilmuwan politik, administrasi publik, maupun kajian dalam rumpun ilmu sosial untuk berikhtiar dalam memetakan instrumen independensi dan perilaku birokrasi dalam setiap kajian. Faktanya, hingga saat ini masih jarang ditemukan kajian khusus mengenai independensi dan perilaku birokrasi dalam pemilu sangat jarang mendapatkan posisi dalam menelaah permasalahan birokrasi. Sementara itu, kedua elemen tersebut menjadi patologi dalam praktik penyeleggaraan birokrasi.

Temuan Habibi (2020) sangat menarik untuk ditelusuri lebih mendalam, dengan ketelitian semangat dalam memetakan isu penguatan reformasi birokrasi. Sejak 2010-2020 terdapat 105 artikel yang terindeks Sinta 1 dan 2. Dari jumlah tersebut, sangat sedikit



riset atau jurnal yang berhubungan dengan budaya dan politik birokrasi yang membuat belum efektifnya semangat reformasi birokrasi karena dukungan riset yang menurut (Betham, 1990) dan (Thoha M., 2016) mengedepankan instrument teknis dan mengabaikan independensi dan perilaku birokrasi. Kaitan dengan hal tersebut, menyongsong *core values and employer branding ASN Berakhlak* sebagai perwujudan semangat reformasi birokrasi dan merit system dengan menegdepankan netralitas pelayanan, kebijakan/keputusan politik serta netralitas politik birokrasi dalam pemilu layaknya disinkronkan dengan kajian-kajian ilmiah sebagai penegejewantahan instrumen independensi dan perilaku birokrasi khususnya dalam pemilu.

Kenyataannya, sebagai manusia politik, naluri untuk kenyamanan, kepastian atas kepentingan personal birokrasi tidak dapat dihindari. Instrumen teknis birokrasi dengan ideal rasional Weberian membatasi ruang gerak dan kenyataan rasional yang sebenarnya dalam praktik birokrasi yang irasional. Sebagai makhluk politik, tidak ada manusia termasuk birokrasi yang bebas nilai, ketentuan atas sikap dan perilaku diikat oleh ikatan nilai. Untuk mereduksi temuan di atas, maka dalam memaknai birokrasi tidak semata-mata pada elemen teknis, namun dengan penuh optimis untuk mensejajarkan antara permasalahan instrumen teknis dengan birokrasi sebagai manusia politik.

Argumentasi tersebut tidak bermaksud untuk mendukung realitas teori yang dibangun oleh Betham (1990) dan Thoha M. (2016), akan tetapi pada kenyataannya apa yang menjadi temuan Habibi (2020) merupakan kenyataan yang layak mendapatkan tempat untuk disikapi. Ideal rasional atas Weber adalah kenyataan dalam praktik birokrasi, ideal praktik administrasi publik bagi Riggs dalam negara berkembang merupakan kenyataan. Namun demikian, hampir sebagian besar peneliti mengkritisi keduanya, akan tetapi dalam membangun rekonstruksi pemikiran tidak terlepas dari kedua tokoh tersebut. Pada level ini, catatan Madjowa (2015) sangat

penting bagi Boalemo, Gorontalo, dan Indonesia untuk memaknai dan memahami bahwa terdapat sepenggal catatan birokrasi vs pemilu melalui sikap dan perilaku independensi Taki Niode sebagai walikota Praja Kota Gorontalo pada Pemilu 1971 yang memberanikan diri untuk menolak perintah pusat untuk kemenangan partai Golkar di wilayah Kota Praja Gorontalo.

Catatan tersebut menunjukkan bahwa dari ragam masalah yang torehkan dalam tulisan buku ini sebenarnya terdapat urgensi atas semangat lokalitas yang dapat mewartakan instrumen independensi dan perilaku birokrasi ketika diperhadapkan dengan pemilu. Artinya, apa yang dilakukan oleh Taki Niode merupakan bagian dari representasi yang tidak sesuai dengan agenda atau instrumen teknis sebagai tipe ideal rasional Weberian dan menyangsikan argumentasi (Riggs, 1996) Riggs tentang tipe salah birokrasi di negara berkembang. Perilaku dan independensi Taki Niode jauh melampaui klaim sebelumnya. Beranjak dari argumentasi tersebut, ikhtiar dalam berbagai perspektif sangat dibutuhkan untuk mengawal dan menemukan permasalahan utama birokrasi khusus dalam pemilu yang hingga saat ini masih meninggalkan berbagai ragam masalah.

Konstruksi berpikir dalam tulisan ini dari bagian satu hingga bagian akhir telah menunjukkan arena kontekstual birokrasi, baik nasional maupun lebih khusus pada nilai faktual yang terjadi di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo. Penyederhanaan atas agenda kontekstual tersebut berlandaskan pada kecenderungan fenomena yang sama berlaku bagi setiap daerah. Prinsipnya, agenda demokratisasi birokrasi hingga pada level lokal belum memiliki kepastian atas perilaku independensinya. Fenomena atas Boalemo adalah bagian dari kepastian praktik birokrasi di Indonesia menjelang pemilu. Dari Boalemo/Gorontalo untuk Indonesia, terdapat catatan penting yang dapat direduksi untuk mengejewantahkan birokrasi yang profesional dan independent dalam mendemokratisasikan birokrasi.

ProofRead  
SB

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, M. (2012). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Aspinal, E., & Brenschot, W. (2019). *Democracy For Sale*. Jakarta: YOI.
- Balu, Peter, & Meyer. (1987). *Birokrasi Masyarakat Moderen, Edisi Kedua cetakan Pertama, Alih Bahasa Garry Rachman Yusuf*. Jakarta: UI Press.
- Basuki, J. (2019). *Administrasi Publik. Telaah Teoritis dan Empiris*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Benveniste,, & Guy. (1997). *Bureaucracy, (Alih Bahasa Sahat Simaamora)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Betham, D. (1990). *Birokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Botomore. (2006). *Elit dan Masyarakat*. Jakarta: Akbar Tanjung Institut.
- Danriansayh, D. (2015). *Bureaucrcy Political And Neutrality Of Bureaucrcy In Indonesia. Ilmu Politik dan Komunikasi*.
- Diana, B. A. (2020). *Pengaruh Politik Dalam Birokrasi Pemerintahan. Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*.

Proofread  
SB

- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Madah University Press.
- Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and Administration*. New York: Taylor. & Francis Group.
- Fariad, A. (2004). *Filsafat Ilmu Administrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Firnas, A. M. (2011). *Evaluasi Reformasi Birokrasi: Masalah Politisasi Birokrasi Dalam Politik Indonesia. Kebijakan dan Manajemen*.
- Gaffar, A. (2004). *Politik Indonesia (Transisi Menuju Demokrasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gartson, David, & Steward, D. (1993). *Organization Behavior and Public Management*. New York: Marcell Dekker Inc.
- Habibi, F. (2020). Pemetaan Riset Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Borneo Administrator*, 199-230.
- Halevy, E. E. (2011). *Demokrasi & birokrasi: Sebuah Dilema Politik*. Yogyakarta: Mata Pena Institut.
- Hariyanto, N. (2011). *Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia. Analisis CSIS*.
- Henry, N. (1975). *Paradigms Of Public Administration. American Society For Publik Administration*.
- Hersy, P., Kenneth, & H, B. (2013). *Kepemimpinan Birokrasi, Terjemahan Harbani Pasalong*. Bandung: Alfabeta.
- Istianto, B. (2011). *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Kamuli, F. (2020). *Kewenangan kepala Daerah Dalam Penentuan Tempat Kerja Akibat Mutasi ASN (Studi Kasus di Kabupaten Boalemo*. Malang: Tesis S2 Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
- Kantraprawira, R. (2006). *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Jakarta: Sinar Baru Algensindo.
- KASN. (2022, Desember Kamis). *Hasil Survei KASN: Politisasi Birokrasi Terus Mengancam, Sebagian ASN Minta Hak Politik*

- Dicabut. Retrieved from Komisi Aparatur Sipil Negara: 16
- KASN. (2022, Desember Selasa). *Komisioner KASN: 40 Persen ASN Pelanggar Netralitas di Atas 50 Tahun*. Retrieved from Komisi Aparatur Sipil Negara: 27
- Lay, C. (1998). *Birokrasi Indonesia: Perspektif Pemerintahan*. Yogyakarta: JIP Fisipol UGM.
- Madjowa, V. (2015). *Pemilu Gorontalo 1955-2014*. Depok: Perludem.
- Mahmud, R., Wantu, A., & Limalo, R. (2020). Strengthening Local Democracy (Orientation Study of Political Culture of Coastal Communities in Dulupi District, Boalemo Regency). *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*.
- Martini, R. (2015). *Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jawa Tengah Tahun 2013*. *Ilmu Sosial*.
- Meier, Kenneth, J., & Laurence, J. (2006). *Bureaucracy In A Democratic State: A Governance Perspective*. USA: The John Hopkins. University Press.
- Meler, Kenneth, Laurence, J., & O'Toole. (2006). *Bureaucracy In A Democratic State: A Governance Perspective*. USA: The John Hopkins University Press.
- Michles, R. (1984). *Partai Politik, Kecenderungan Oligarki Dalam Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.
- Mosca, G. (1993). *The Ruling Class*. New York: McGraw Hill.
- Mudiarta, U. (2028). *Politisasi Pelayanan Publik: Perspektif Kompartatif Beberapa negara (Mencari Cara Mengontril Birokrasi)*. *Politik dan Pemerintahan*.
- Mustafa, D. (2018). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Mustafa, D. (2018). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Osborne, D., & Gaebler. (1993). *Reinventing Government, How The Interpreneurial Spirit Is Transforming The Publik Sector*. USA: A Plume Book.

- Perdana, G. (2019). Protecting The ASN Neutrality From Bureaucray Politization. *Negara Hukum*.
- Prasejo, Eko, & Dkk. (2006). *Mengurai Benang Kusut Birokras*. Depok: Piramedia.
- Rahayu, Amy, & Juwono, V. (2019). *Birokrasi dan Governance, Teoi, Konsep dan Aplikasinya*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Rakhmawanto. (2017). Perspektif politisasi Birokrasi dan Peran Pejabat Pembina kepegawaian dalam Birokrasi Pemerintah. *Administrasi dan Kebijakan Publik*.
- Ramadahanti, R. (n.d.).
- Ramadahanti, R. (2018). Politik Dan Birokrasi Pemerintahan. *Trias Politica*.
- Riggs, F. W. (1996). *Administrasi Pembangunan: Batas-Batas Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan Administrasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ruslan. (2008). *Majamen Public Relation dan Media Komunikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Santoso, P. (2017). *Admimistrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Adiatama.
- Santoso, P.B. (2009). *Gagasan Perubahan Sistem Pemilu dan Rekrutmen Partai Politik: Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi Yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media-MAP UGM.
- Sarnawa, B. (2018). Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum. *Media Hukum*.
- Siagian, S. P. (2002). *Kiat Meningkatkan Produktifitas Kerja*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Simamora, Birman;. (2018). Netralitas Apaaratur Sipil Negara Dalam Pemilihan Gubernur Riau Tahaun 2018. *Hukum Republica*.
- Soekanto, S. (2013). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Gravindo Persada.

- Sugiharti, I. (2019). *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Pena Justicia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum.*
- Suryanangar, E. (2009). *Catatan Kritis Terhadap Politisasi Birokrasi Dalam Pemilu. E-Jurnal BKN.*
- Thoha, M. (2002). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya.* Jakarta: Rajawali Gravindo Persada.
- Thoha, M. (2002). *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar Dan Aplikasinya.* Jakarta: Rajawali Gravindo Persada.
- Thoha, M. (2014). *Birokrasi dan Politik di Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thoha, M. (2016). *Birokrasi dan Politik di Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thoha, M. (2020). *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Torang, S. (2014). *Organisasi dan Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya dan Perubahan Organisasi).* Bandung: Alfabeta.
- Wahyidi, L. (2018). *Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Paradigma.*
- Yudi, A., & Wahyu, E. (2015). *Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia. Ilmu administrasi Negara (JUAN).*

ProofRead  
SB



ProofRead  
SB

## TENTANG PENULIS



**Udin Hamim**, Lahir di Kota Tidore Kepulauan pada tanggal 14 Agustus 1978. menyelesaikan Studi di SDN Mafututu pada Tahun 1990 dan melanjutkan studi SMP Negeri 1 Soasio dengan tahun lulus 1993. Pada tahun 1996 menyelesaikan studi di SMK Negeri 1 Soasio Kota Tidore Kepulauan. Di tahun 2001 menyelesaikan studi strata 1 di Jurusan PKn UNG. Di tahun 2006 menyelesaikan studi S-2 Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada dengan judul tesis “Perilaku Politik Etnis Gorontalo Pada Pilkada di Kota Tidore Kepulauan”. Jenjang studi S-3 Doktoral bidang Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang tahun 2010 dengan judul disertasi “Model Pengembangan Sumber Daya Aparatur dalam Perspektif *Capacity Building* Studi Pemekaran Pemerintahan Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo”.

Pada tahun 2008 menikah dengan Yolanda Tamrin Ambo dan dikaruniai anak Moh. Zaahir Asyam U. Hamim, Raihana Salsabila Bahira U. Hamim dan Humaira Salsabila Hamim. Kesehariannya sebagai dosen tetap di jurusan Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan (IHK) Prodi PPKn FIS UNG dan penjarag S-2 PPKn, S-2 dan S-3

Administrasi Publik UNG. Sejak 2010-2019 sebagai Sekretaris Senat UNG dan Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dalam Periode transisi pada tahun 2018-2019. Aktif dalam tim *Job Biding* Provinsi dan Kabupaten Kota di Gorontalo serta aktif sebagai tim ahli Kesbangpol Provinsi Gorontalo. Selain sebagai pengajar di UNG, terlibat langsung sebagai sekretaris Tim PAK LLDIKTI Wilayah XVI SULUTGO dan aktif dalam kepengurusan Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Indonesia (AP3Knl) Wilayah Provinsi sebagai dewan Pembina. Karya akademik telah banyak ditempuh, baik perumusan kebijakan di daerah, karya tulis ilmiah baik internasional maupun nasional yang bereputasi



**Ramli Mahmud**, lahir di Kota Tidore Kepulauan tanggal 3 Mei 1982. Menyelesaikan Pendidikan dasar di SDN 1 Mafututu Tahun 1991, lulusan SMP Muhammadiyah tahun 1998 dan SMA PGRI tahun 2021. Menyelesaikan Studi di S1 PPKn UNG pada tahaun 2007, pada tahun 2010 menyelesaikan Pendidikan S2 Ilmu Politik di Universitas Gadjah Madah Yogyakarta dengan judul Tesis Perilaku Politik Masyarakat Kota Gorontalo Pada Pemilihan Walikota Gorontalo dan lulus S3 Tahun 2022 bidang Ilmu Administrasi Publik UNG dengan judul Disertasi Perilaku Politik Birokrasi Dalam Perspektif Administrasi Publik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Sebagai Dosen Tetap Jurusan Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan (IHK) Prodi. PKn FIS UNG dalam Bidang Ilmu Politik juga sebagai Dosen MKWU Pendidikan Pancasila dan Pendidikan Kewarganegaraan. Kesehariannya sebagai sekretaris Jurusan IHK dan Sekretaris Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (AP3Knl) Wilayah Gorontalo.

Pada tanggal 20 Maret menikah dengan Reny Hamid, SH, dikaruniai anak Asshyfa Putri Failisa lahir di tahun 2017, Alfathi Mahmud Failisa tahun 2018, dan Alfatha Mahmud Failisa tahun

2019. Dalam kehidupan keseharian, penulis terlibat aktif dalam berbagai kegiatan akademik di Provinsi Gorontalo. Berbagai tulisan dalam bentuk jurnal akreditasi baik nasional maupun internasional telah dilalui. Selain itu juga, penulis sangat intens sebagai pembicara, terutama hal-hal yang berhubungan dengan pemilu dan tinjauan kirtis birokrasi dan pemilu yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Konsentrasi penulis dalam beberapa jurnal internasional maupun nasional adalah menyangkut dengan isu politisasi birokrasi, alternatif penguatan netralitas birokrasi dan beberapa tulisan mengenai preferensi politik pemilih pemulh menjelang Pemilu 2014.

ProofRead  
SB

ProofRead  
SB

**S**emangat reformasi birokrasi melalui netralitas pelayan publik, netralitas keputusan politik/ kebijakan publik dan netralitas politik dalam narasi demokrasi belum sepenuhnya berkorelasi dengan tuntutan saat ini. ASN sebagai birokrasi selalu terjebak pada agenda politik praktis untuk keberlangsungan kekuasaan elit penguasa di aras lokal. Dapat dipastikan bahwa mesin birokrasi efektif dalam kemenangan partai politik maupun calon kandidat dalam setiap pertarungan baik Pemilu maupun PemiluKada. Keberadaan lembaga pengawasan Pemilu (Bawaslu), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang memiliki tugas utama menjaga netralitas birokrasi belum memberikan efek positif bagi birokrasi dalam Pemilu. Kenyataannya, masih terdapat banyak temuan atas pelanggaran birokrasi dalam setiap perhelatan Pemilu. Di lain sisi, terdapat beberapa formulasi untuk mengembalikan birokrasi pada fungsi yang sebenarnya, *Core Values ASN BerAKHLAK* merupakan *branding* bagi keberadaan ASN saat ini, akan tetapi formulasi tersebut belum berdampak untuk netralitas ASN dalam segala bidang.

Keberadaan buku ditangan pembaca ini bermaksud untuk merekonstruksi permasalahan mengenai birokrasi dan Pemilu yang dianggap sebagai faktor determinan yang menghambat reformasi birokrasi, unsur netralitas politik birokrasi dalam Pemilu menjadi kunci utama birokrasi dalam mereduksi nilai atas netralitas pelayanan dan kebijakan publik. Sebagian besar peneliti telah mengidentifikasi dan menetapkan kerangka konseptual tentang birokrasi khususnya di Indonesia. Buku ini lebih mengedepankan aspek idenpendensi dan perilaku birokrasi khususnya dalam Pemilu. Artinya, representasi politik birokrasi dalam Pemilu menjadi kunci utama reformasi birokrasi dan mengeksplorasi nilai urgencies teknis dalam perspektif ideal rasional birokrasi. Membaca Indoensia dari Boalemo adalah kenyataan atas nilai kontekstual praktek birokrasi dalam Pemilu yang menjadi permasalahan utama reformasi birokrasi di Indonesia. Lokalitas Boalemo dapat mereduksi nilai dalam merepresentasikan netralitas politik birokrasi sebagai agenda besar reformasi birokrasi. Selamat membaca!



**SAMUDRA BIRU**  
Menyebarkan Ilmu Pengetahuan

Pod Samudra Biru  
@samudrabiru\_group  
www.samudrabiru.co.id

