

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Aparatur Sipil Negara

Aparatur sipil Negara merupakan pegawai Negara yang dibiayai oleh Negara untuk melakukan kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat. Dalam Undang-Undang No.05 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah serta diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian yang melakukan pengangkatan yakni baik Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota.

Aparatur sipil Negara sebagai pelaksana keputusan yang dibuat oleh lembaga politik seperti DPR atau kepala daerah sebagai perumus kebijakan dan dalam pelaksanaannya ASN sebagai pelaksana baik secara teknis maupun dalam manajemen. Sebagai lembaga yang anggotanya diangkat oleh Presiden yang berdasarkan kemampuan individu untuk memberikan pelayanan public kepada masyarakat sehingga ASN tidak boleh dimasuki kepentingan selain melayani masyarakat agar tidak tercipta pelayanan yang diskriminatif.

2.2 Netralitas Birokrasi

Konsep netralitas birokrasi merujuk kepada huruf f pasal 2 UU No.05 Tahun 2014 menjelaskan bahwa tidak berpihak kepada dari segala bentuk

pengaruh manapun dan tidak kepada kepentingan siapapun⁶. Netralitas birokrasi berdasarlam apa yang ada pada undang-undang tersebut dapat diartikan bahwa ASN tidak boleh berperan baik secara aktif maupun dalam kegiatan partai politik.

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti tidak memihak/ bebas, dengan kata lain berarti tidak mendukung atau terlibat pada kepentingan golongan tertentu. Sedangkan menurut Azhari, netralitas birokrasi merupakan terlepasnya kondisi *spoil system* yang berarti birorkasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Thoha menjelaskan bahwa pada hakikatnya netralitas birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah) bierpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain, serta birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik.

ASN sebagai bagian dari birokrasi harus menjaga netralitasnya walaupun ada sebagian pihak seperti Francis Rourke yang mengatakan bahwa netralitas birokrasi adalah hampir tidak mungkin. Keberpihakan birokrasi bukan kepada politik atau golongan tertentu mungkin menjadi langkah strategis agar birokrasi lebih steril dari ketidaknetralan. Rourke (2022) menyatakan bahwa dukungan politik yang didapat oleh birokrasi, berasal dari tiga konsentrasi, yakni :

- 1) Pada masyarakat luar
- 2) Legislatif

⁶ UU No.05 Tahun 2014 Pasal 02 Huruf f tentang Aparatur Sipil Negara.

3) Dan pada diri birokrasi itu sendiri (*executive brauch*)

Netralitas merupakan perilaku yang tidak memihak dan tidak terlibat baik secara pasif maupun secara terang-terangan dalam masa kampanye pemilihan kepada daerah. Adapun Indikator untuk mengukur netralitas dalam penelitian yang dilakukan oleh Intan(2020) yaitu:

- 1) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses pasangan calon kepala daerah serta tidak menjadi peserta kampanye yang menggunakan atribut partai atau atribut ASN.
- 2) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan yang menguntungkan pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang menguntungkan salah satu pasangan calon pada masa kampanye baik yang berupa pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN dalam unit kerjanya, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang dapat menguntungkan salah satu pasangan calon kepala daerah/ calon wakil kepala daerah pada masa kampanye.

Menurut Purba (2018) yang meneliti tentang netralitas birokrasi, ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut:

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi

peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada.

2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.
3. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas

untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan.

4. Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya *vasted-interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.
5. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan ASN yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan „bisnis dan politik“ dari *shadow government in bureaucracy* Sejalan dengan pemikiran tentang hubungan *patron-client* pada saat ini adalah kesanggupan *patron* (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi *client* bawahannya dengan imbal-jasa bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya pada pemberi jabatan/pekerjaa, melalui bentuk-bentuk upeti, amplop, kesenangan, sehingga perilaku bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat yang seharusnya mereka layak.

2.3 Birokrasi

Dalam asal katanya, birokrasi berasal dari Bahasa Prancis yaitu kata “*bureaus*” yang memiliki arti kantor dan meja. Atau dalam Bahasa Yunani berasal dari kata “*kratein*” yang artinya mengatur (Said dalam Mustafa; 2014). Secara umum, dalam konsep Bahasa Inggris, birokrasi disebut dengan “*civil service*”⁷ yang merupakan pelayanan dari pemerintah kepada Masyarakat. Dalam dunia pemerintahan, birokrasi dapat dipraktikkan sebagai suatu sistem atau proses yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan keteraturan kerja. Birokrasi juga dianggap sebagai sarana untuk merealisasikan suatu tujuan organisasi, dan para petinggi dalam birokrasi berperan sebagai pemantik dan pemicu dari sesuatu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (Wakhid, 2011; Dewi, 2017; Maulana, 2021)

Menurut Max Weber (Wakhid, 2011), birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif⁸. Max Weber sendiri menjadi salah seorang yang paling berpengaruh di dunia atas ide dan pemikirannya dalam ilmu pengetahuan sosial. Teori birokrasi miliknya dianggap sebagai teori ideal karena merumuskan sesuatu yang abstrak menjadi suatu bentuk ideal dari organisasi yang seharusnya dijalankan secara profesional dan rasional. Istilah “rasional” tersebut yang menjadi kunci dari konsep birokrasi ideal oleh Max Weber. Menurutnya, birokrasi

⁷ Layanan sipil disamakan dengan *civil service* dan layanan birokrasi; sedangkan layanan sipil itu sendiri dimaknai sebagai produk dan sebagai cara atau alat yang digunakan untuk mendistribusikan produknya.

⁸ Max Weber (1864-1921) merupakan sosiolog dari Jerman yang menciptakan model tipe birokrasi ideal dimana suatu birokrasi menurutnya mempunyai suatu bentuk pasti ketika semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

seharusnya dijalankan dalam sistem hierarki vertikal yang ketat dan komunikasi antar pekerja yang terbatas.

Dalam dunia pemerintahan, konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak organisasi. Sedangkan menurut Weber birokrasi didefinisikan sebagai sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya. pribadi (Said, 2010; Wakhid, 2011; Firnas dkk, 2011; Yulyana Dewi, 2017)

Ditinjau dalam berbagai perspektif dalam jurnal Wakhid (2011), Ngadisah (2015), Aqzal (2021) birokrasi yang ideal seharusnya dijalankan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Pejabat tidak diperbolehkan menggunakan jabatannya untuk keperluan pribadi, termasuk keluarganya;
- 2) Jabatan harus memiliki tingkatan hierarki dari atas ke bawah juga samping;
- 3) Setiap jabatan dalam hierarki tersebut memiliki spesifikasi kerjanya masing-masing.

Berhubungan dengan hal tersebut, Max Weber kemudian mengemukakan tipe-tipe ideal birokrasi menjadi; Prinsip pembagian kerja, struktur hierarkis, aturan dan prosedur juga prinsip netral (Thoha, 2008; Afala, 2021).

Ilmuwan Max Weber, melihat birokrasi atau aparat pemerintah merupakan unsur

penting bagi pertumbuhan dan perkembangan dari organisasi pemerintah. Organisasi pemerintah merupakan alat untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu negara. Birokrasi merupakan suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif⁹. (Thoha, 2008).

Mengingat tugas birokrasi sangat vital dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik, maka profesionalisme birokrasi mutlak menjadi ruh, derap, dan langkah setiap aparat birokrasi. Politisasi birokrasi dalam kancah politik praktis sesaat jelas merusak tatanan birokrasi profesional yang diidamkan. Ada beberapa tipe birokrasi ideal yang ditawarkan oleh Weber:

- 1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
- 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan dengan kontrak.

⁹ perhatian Weber tertuju pada struktur yang diatur secara normatif dan punya mekanisme untuk mempertahankan struktur tersebut. Birokrasi bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah.

- 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- 6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaan dan jabatannya sesuai dengan ke-inginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- 7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
- 8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadinya dan keluarganya.
- 9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Thoha, 2008)

Butir-butir tipe ideal yang ditawarkan oleh Weber di atas mestinya dapat dijadikan acuan dalam menciptakan model birokrasi yang ideal, profesional, dan efisien dalam menjalankan tugas pemerintahan. Birokrasi Weberian banyak juga diartikan sebagai fungsi Biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan- tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan merupakan wewenang pejabat politik. Birokrasi adalah suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik. Oleh karena ia sebuah mesin, mestinya birokrasi tidak memiliki

kepentingan pribadi. Ia tidak memiliki tanggung jawab politik, kecuali kepada bidang tugas yang di-bebankan kepadanya (Martini, 2010; Ismail, 2018).

Dalam konteks Indonesia, nafas dari birokrasi ideal seperti yang diuraikan di atas sebenarnya telah sejalan dengan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah sejak awal reformasi. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Dalam pasal 3 Undang- Undang tersebut mengatur:

- 1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan;
- 2) Dalam kedudukan dan tugas sebagai- mana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.

Dalam penjelasan butir 6 Undang- undang tersebut menegaskan bahwa dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang

dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai.

Oleh karena itu Pegawai Negeri yang menjadi anggota partai politik harus diberhentikan dengan hormat atau tidak hormat. Dalam UU No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara pada bab I pasal 1 disebutkan bahwa “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pegawai Negeri inilah yang kemudian sering kita sebut sebagai birokrasi di Indonesia. Secara umum Pegawai Negeri ini terbagi menjadi 3, yaitu (1) Pegawai Negeri Sipil (PNS), (2) Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan (3) Anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dalam (Rina Martini, 2020)

2.3.1 Tipe Ideal Birokrasi

Idealnya suatu birokrasi menurut Max Weber adalah bagaimana birokrasi tersebut mempunyai bentuk yang pasti untuk menjalankan fungsinya dengan cara rasional. Oleh karenanya, tipe ideal birokrasi menurut Weber dirangkum sebagai berikut (Thoha, 2008; Muhammad, 2018):

- 1) Pejabat individu yang bebas; pejabat yang bebas namun juga dibatasi oleh jabatannya. Ketika pejabat tersebut menjalankan tugas, ia tidak menggunakan jabatan untuk kepentingan pribadi.
- 2) Hierarki susunan. Tingkatan jabatan dari atas ke bawah, dengan konsekuensi ada atasan dan bawahan, ada yang menyandang predikat lebih besar dan lebih kecil.

- 3) Perbedaan fungsi. Masing – masing pejabat dalam susunan hierarki kekuasaan memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda.
- 4) Kontrak jabatan yang harus dilaksanakan. Setiap pejabat memiliki job description yang memegang tanggungjawab yang harus senan tiasa dijalankan sesuai kontrak.
- 5) Kualifikasi professional. Setiap pejabat diseleksi dan mendapat predikat professional dengan melalui ujian yang kompetif.
- 6) Hak dan kewajiban. Setiap pejabat berhak mendapat upah/gaji dengan tingkatan hierarki yang disandangnya. Setiap pejabat berhak untuk memutuskan keuar dari jabatannya sesuai denga kontrak.
- 7) Adanya struktur pembangunan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- 8) Pejabat tidak dibenarkan menggunakan fasilitas pekerjaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- 9) Pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan system yang dijalankan secara disiplin.

Selanjutnya, menurut Thoha (2008) Muhammad (2018) Afala (2021), paradigma birokrasi yang ideal, agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efesiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Prinsip organisasi. Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip

organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

- 2) Prinsip kejelasan misi. Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.
- 3) Prinsip kejelasan fungsi. Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal tertentu yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi. Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:
 - 1) dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
 - 2) tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
 - 3) menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting kurang penting dan tidak penting;
 - 4) jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok *clientele* instansi yang sama.
- 5) Prinsip kejelasan aktivitas. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan.

- 6) Prinsip kesatuan arah. Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- 7) Prinsip kesatuan perintah. Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan.
- 8) Prinsip desentralisasi Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu
- 9) Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab. Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang

2.4 Birokrasi dan Politik

Birokrasi dan politik adalah dua elemen penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hubungan antara birokrasi dan politik seringkali kompleks dan saling memengaruhi dalam berbagai konteks. Pada sub-bab ini, akan dijelaskan mengenai; politisasi birokrasi, tipe-tipe politisasi dan tentang netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam birokrasi.

2.4.1 Politisasi Birokrasi

Secara sederhana, politisasi birokrasi dimaknai dengan kegiatan pemerintahan yang membuat agar organisasi birokrasi bekerja, berbuat, patuh dan taat sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada di dua sisi; berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri. Tetapi keduanya memiliki kepentingan yang sama yaitu melanggengkan atau mempertahankan kekuasaan. (Ismail, 2017; Martini, 2020). Karus seperti hal tersebut dapat disebut dengan “*paradigma actonian*” yang menyatakan *power tends to corrupt*, atau secara implisit juga menjelaskan bahwa birokrasi dalam hubungannya dengan kekuasaan akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan wewenangnya. Peran birokrasi sebagai implementator dari kebijakan politik, atau dengan kata lain birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan, maka patologi birokrasi dapat diartikan sebagai persoalan atau permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan akibat kinerja birokrasi tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan publik dengan baik (Firnas, 2011; Martini, 2020)

Halevy (2027) melihat ada beberapa kondisi yang menyebabkan meningkatnya kekuasaan birokrasi yang dapat berakibat pada penyalahgunaan wewenang seperti:

- 1) Semakin meningkatnya ruang intervensi pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi;
- 2) Meningkatnya kompleksitas tugas pemerintahan;
- 3) Kemampuan untuk memanfaatkan teknologi yang semakin berguna dalam membuat keputusan politik;
- 4) Memiliki sumber informasi;
- 5) Pejabat politik memiliki sumber daya serta selalu ada;
- 6) Pejabat politik tidak selalu memiliki kepentingan atau kontrol terhadap seluruh persoalan birokrasi;
- 7) Menurunnya kekuasaan parlemen; Adanya proses pergantian kepemimpinan yang menjadi areal birokrasi mencari peluang atau pengaruh. (Ismail, 2009; Firnas, 2011; Martini, 2020)

2.4.2 Tipe-Tipe Politisasi Birokrasi

Tipe-tipe politisasi birokrasi menurut Firnas (2011) dan Martini (2020), sebagai berikut:

- 1) Politisasi secara terbuka. Dalam tipe ini, terdapat usaha-usaha yang dapat dijalankan secara langsung sehingga tidak ada yang perlu disembunyikan. Tipe politisasi ini berlaku pada periode demokrasi parlementer (1950-1959).
- 2) Politisasi setengah terbuka. Tipe kedua ini dilaksanakan oleh pimpinan-pimpinan partai politik di masa demokrasi terpimpin. Disebut sebagai

politisasi setengah terbuka dikarenakan politisasi ini hanya berlaku untuk partai politik tertentu yang menjadi perwakilan kelompok nasionalis, agama, dan komunis (Nasakom).

- 3) Politisasi tertutup. Politisasi semacam ini terjadi pada masa Orde Baru. Pada periode dari tingkat pusat (Presiden Suharto) hingga tingkat desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan menjadi anggota sekaligus pembina Golkar. Memang masih ada dua partai lagi, yakni PPP dan PDI, namun sejak diterima sebagai PNS, semua orang dilarang membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermaterai.

Selain bentuk politisasi birokrasi, terdapat pula fenomena yang menggambarkan politisasi birokrasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Mempolitisir fasilitas negara

Politisasi birokrasi yang berkenaan dengan pemanfaatan fasilitas negara dimungkinkan dapat terlihat pada saat waktu pemilihan umum tiba. Walaupun netralitas birokrasi sudah diterbitkan melalui Peraturan Pemerintah No. 1999 yang mengungkapkan bahwasannya Pegawai Negeri Sipil atau yang dalam hal ini dimaksudkan adalah ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak melakukan tindakan yang sifatnya diskriminatif, terutama dalam melayani masyarakat, namun untuk seorang calon kepala daerah yang masih dalam masa jabatan, hal tersebut akan sulit untuk dipatuhi karena dia dalam posisi memiliki segalanya, kedudukan, uang, serta kekuasaan¹⁰.

¹⁰ Terdapat peribahasa *Lord Action: power tend to corrupt*, yang berarti siapa saja yang memiliki kekuasaan maka dia cenderung korup. Mobil dinas, pakaian dinas, serta ruang ataupun gedung rapat milik negara tidak jarang dimanfaatkan dalam situasi seperti itu

2) Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Sebagai kelompok yang mengabdikan diri kepada negara dan dengan kuantitas yang tidak sedikit. Aparatur Sipil Negara (ASN), memiliki hak suara sekaligus juga akses pada fasilitas jabatan serta pengaruh terkait dengan kewenangan yang melekat pada jabatannya itu. Mereka menjadi sasaran yang mudah untuk di gerakan dalam memobilisasi masa terutama dalam hal pemilu. kemampuan menggerakkan ASN dianggap sebagai keuntungan bagi para oknum kandidat yang pragmatis dan oportunis. Walaupun statusnya sebagai abdi negara harus netral, realitanya, ASN selalu jadi sasaran politisasi karena memang suara dan akses yang dimiliki ASN selalu disasar untuk memberi efek elektoral bagi para oknum kandidat. kepentingan politik partisan ASN yang punya irisan kekerabatan atau kesukuan dengan calon yang maju dalam panggung politik menjadi salah satu faktor pemicu.

Alasan lainnya adalah adanya keterkaitan ASN dengan pihak politik adalah momentum pemilu/pilkada digunakan sebagai tukar guling untuk mencari promosi jabatan. Hal lainnya yang menjadi pemicu mobilisasi ASN adalah terdapat intimidasi dan tekanan orang kuat lokal yang terlalu dominan kepada ASN yang berada dalam cengkestraman ekosistem yang tidak menguntungkan baik (Firnas, 2011; Martini, 2020).

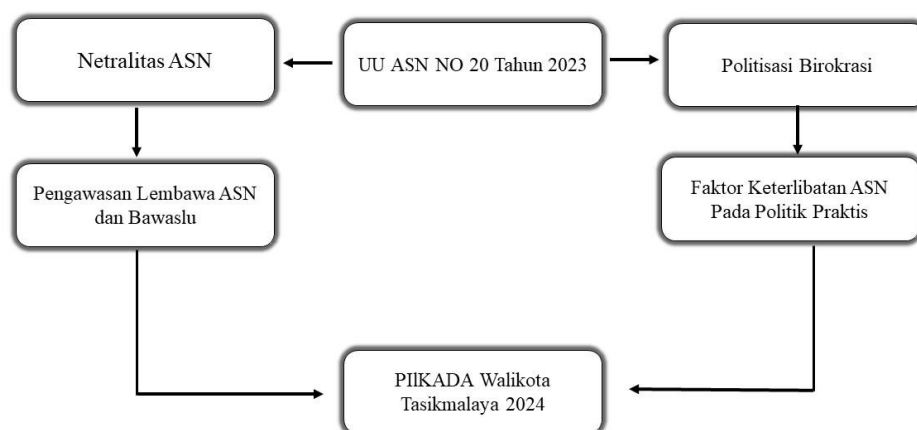
3) Adanya komersialisasi jabatan

Praktik politisasi birokrasi yang berkenaan dengan komersialisasi jabatan dapat diuraikan sebagai berikut: Pertama, di satu sisi seorang birokrat memerlukan biaya yang cukup besar untuk mendapatkan kesempatan mengikuti pendidikan

pelatihan dan kenaikan pangkat. Sedangkan di sisi lain, mereka harus mampu mengorbankan materi yang dimilikinya untuk memperoleh posisi dalam pengembangan/peningkatan kariernya. Karena itulah, mengapa seorang birokrat diharuskan melakukan komersialisasi jabatan karena adanya tujuan untuk mengembalikan modal yang dikeluarkan pada saat mengikuti pendidikan, pelatihan, serta pencapaian jabatan yang baru. Dampaknya yaitu seorang birokrat melakukan upaya-upaya untuk mempolitisasi dalam rangka mendapatkan perlindungan atas posisi jabatannya agar tidak tergeser pihak lain. Kedua, sebagaimana yang diketahui banyak orang, motivasi birokrat-birokrat untuk ikut serta dalam pendidikan dan pelatihan bukanlah untuk memperoleh dan penguasaan suatu keahlian secara profesional melainkan untuk memenuhi kualifikasi formal untuk menaikkan pangkat dan jabatan¹¹. (M Adian Firnas, 2011; Rina Martini, 2020).

2.5 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



¹¹ Politisasi dianggap sebagai sebuah alternatif untuk memperlancar usaha menuju jabatan yang diinginkan. Jadi, walaupun sudah dilaksanakan pendidikan dan pelatihan dengan profesional namun begitu memulai untuk menjalankan pekerjaannya, birokrat-birokrat tersebut kembali melakukan langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatan mereka.

UU no 20 tahun 2023 menjelaskan kode etik ASN dalam sikapnya terhadap politik praktis. Berbagai undang-undang mengenai netralitas ASN, namun pada praktik nya, masih terdapat ASN yang terlibat secara langsung dalam kontestasi pilkada, dengan secara terbuka menunjukkan dukungan kepada salah satu calon kepala daerah. Penelitian ini berharap agar dapat menguraikan sikap pengawas pemilihan umum dan badan koprs professional dalam membina dan menjaga netralitas ASN, juga apa saja factor yang melatar belakangi oknum – oknum ASN menunjukan ketertarikan politiknya secara terbuka