

ANALISIS POLITISASI BIROKRASI DALAM PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA

POLITIZATION ANALYSIS OF BUREAUCRACY IN DEVELOPING STATE CIVIL SERVICES

Ajib Rakhmawanto
Badan Kepegawaian Negara
Jl. Mayjen Soetoyo 12 Cililitan Jakarta Timur
email: ajib.bkn@gmail.com

Abstrak

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam birokrasi pemerintah mempunyai tugas utama sebagai pelayan publik harus netral, bebas dari kepentingan politik praktis. Diperlukan kebijakan, pengawasan, dan komitmen dalam sistem pembinaan ASN untuk mewujudkan netralitas. Tujuan analisis kajian ini adalah; (1) mengidentifikasi terjadinya politisasi birokrasi dan netralitas ASN serta menganalisis faktor-faktor penyebabnya; (2) Mengidentifikasi pembinaan ASN di instansi pemerintah. Kajian ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif untuk menjelaskan dan menganalisis terjadinya politisasi birokrasi dan netralitas ASN. Data kajian yang digunakan berupa studi literatur. Hasil analisis kajian menunjukkan bahwa politisasi birokrasi disebabkan oleh tidak adanya pemantauan dalam implementasi kebijakan, ketegasan sanksi, minim sosialisasi, dan pejabat pembinaan ASN yang tidak tepat. Dampak dari politisasi birokrasi terjadi praktek KKN dalam rekrutmen ASN, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan, konflik kepentingan, dan penggunaan fasilitas untuk kepentingan politik praktis.

Kata kunci: politisasi birokrasi, pembinaan ASN, pemerintah daerah

Abstract

The State Civil Apparatus (ASN) in the government bureaucracy has the main duty as a public servant to be neutral, free from practical political interests. Policy, supervision and commitment are needed in the State Civil Apparatus guidance system to achieve neutrality. The analysis objectives of this study are; (1) identify the politicization of the bureaucracy and the neutrality of State Civil Apparatus and analyze the factors causing it; (2) Identifying State Civil Apparatus development in government agencies. This study uses a descriptive analysis approach to explain and analyze the politicization of the bureaucracy and the neutrality of State Civil Apparatus. The study data used was a literature study. The results of the analysis of the study show that the politicization of the bureaucracy is caused by the absence of monitoring in policy implementation, the strictness of sanctions, minimal socialization, and inappropriate State Civil Apparatus guidance officials. The impact of bureaucratic politicization occurs in the practice of Corruption, Collusion and Nepotism in the recruitment of civil servants, compensation for positions, commercialization of positions, conflicts of interest, and the use of facilities for practical political interests.

Keywords: the politicization of bureaucracy, State Civil Apparatus development, local government

PENDAHULUAN

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara birokrasi digunakan sebagai jembatan atau wahana untuk menyampaikan informasi/media komunikasi antara negara dan masyarakatnya. Birokrasi pemerintahan bertugas menterjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik dan melakukan pengelolaan atas

pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional, efektif, dan efisien. Oleh sebab itu birokrasi pemerintahan merupakan faktor kunci/penentu bagi keberhasilan agenda pemerintahan, termasuk dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penyelenggaraan pemerintahan negara dalam menjalankan fungsi melayani

kepentingan masyarakat, tentunya akan berbeda-beda tergantung pada aspek yang dominan mempengaruhi. Memperhatikan *aspek politik*, kekuasaan, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan di Indonesia terjadi tarik-menarik politik dan kekuasaan berpengaruh kuat terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi. Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat, berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini kuatnya pengaruh politik terhadap birokrasi (politisasi birokrasi) membuat semakin sulitnya mesin birokrasi memberikan pelayanan publik yang profesional dan rentan terjadinya tarik-menarik kepentingan politik.

Konsekuensi politisasi birokrasi mengakibatkan peran dan fungsi lembaga pemerintah menjadi kabur dan kurang jelas. Birokrasi pemerintahan menjadi kepentingan politik praktis yang mengabaikan etika administrasi negara dan etika pemerintahan sehingga tidak dapat dibedakan secara jelas antara jabatan politik dan jabatan karier Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagai dampak dari tidak jelasnya antara jabatan politik dan jabatan karier membawa dampak bagi sistem pembinaan aparatur birokrasi ASN. Sistem pembinaan ASN yang terjadi, dimana pembina ASN bukan pejabat karier ASN, melainkan pejabat politik (Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota) yang berasal dari partai politik.

Akibat dari sistem pembinaan ASN yang tidak tepat, maka menimbulkan "dilema" dalam tatanan pemerintahan, dimana loyalitas ASN ditanamkan secara ganda, di satu sisi harus loyal kepada pemerintah sebagai pelayan masyarakat, di sisi lain harus loyal kepada pimpinannya yang berasal dari partai politik yang menguasai pemerintahan. Pola ini menyebabkan ASN menjadi terkotak-kotak dan tidak berkonsentrasi pada tugasnya sebagai pelayan publik, bahkan hubungan satu sama lain cenderung tidak harmonis dan saling mencurigai. Pengembangan karier ASN tidak lagi diukur dari kualitas dan prestasi

kerja, akan tetapi lebih banyak diwarnai pada pertimbangan politik, khususnya dalam penempatan jabatan. Politisasi birokrasi ini sangat kental sekali mewarnai sistem pemerintahan di Daerah (Pemda) yang mengakibatkan posisi ASN tidak netral. Di era reformasi saat ini, politisasi birokrasi pemerintahan masih terus berlangsung, maka tak heran apabila jumlah dugaan pelanggaran netralitas ASN dari pilkada ke pilkada meningkat signifikan.

Di Jawa Barat, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Jawa Barat mencatat tren pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu Kepala Daerah (Pilkada) serentak gelombang pertama menempati urutan ketiga, dan di pilkada serentak tahun 2017 tren pelanggaran netralitas ASN naik menjadi urutan pertama (Hayati, 2020). Kemudian pada pilkada serentak tahun 2018, Bawaslu Republik Indonesia merilis terdapat adanya 721 kasus pelanggaran netralitas ASN. Eskalasi ini menandakan bahwa ternyata akar persoalan netralitas ASN belum mendapatkan formulasi dan solusi konkret yang tepat. Dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2020, ketidaknetralan ASN berada di peringkat teratas, yakni sejumlah 167 kabupaten/kota dari 270 daerah. Hal ini tentunya menjadi isu strategis atas keberpihakan aparatur pemerintah dalam mendukung dan memfasilitasi para peserta pilkada.

Politisasi ini selalu terulang dan terjadi dimasa mendekati pemilu atau pemilukada pada setiap periodenya yang membuktikan bahwa netralitas ASN sulit dihilangkan. Berdasarkan beberapa laporan penelitian terdahulu juga menunjukkan politisasi sulit dihilangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan netral. Penelitian yang dilakukan oleh (Sutrisno, 2019) dengan judul Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa ketidaknetralan ASN dalam Pilkada di Kota Surakarta, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Bantul terjadi akibat dipengaruhi oleh sejumlah faktor antara lain faktor loyalitas

ASN adanya hubungan kekeluargaan, ambisi karir jabatan, ambiguitas peraturan, lemahnya penegakan hukum, serta masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk turut melaporkan temuan ASN yang diduga terlibat dalam kontestasi Pilkada.

Penelitian yang dilakukan oleh (Perdana, 2019) dengan judul *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization*, menunjukkan bahwa politisasi birokrasi terjadi karena pengaturan mengenai netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh kondisi dan kepentingan pembentuk undang-undang saat produk hukum tersebut dibuat. Di era rezim orde baru memberikan akses kebebasan bagi PNS untuk dapat berpartisipasi dalam politik, yang kemudian ini dipolitisasi menjadi mesin untuk mempertahankan rezim kekuasaan. Penelitian yang dilakukan oleh (Sudrajat Tedi dan Hartini, 2017) menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas PNS merupakan isu hukum yang selalu terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu. Persoalan ini akan dapat terselesaikan melalui komitmen pemerintah untuk membatasi PNS dalam kegiatan politik praktis. Kondisi ini menuntut akan rekonstruksi hukum terhadap pola penanganan pelanggaran PNS melalui 2 (dua) upaya, baik secara represif maupun preventif. Upaya represif dilakukan dengan cara membuat pengaturan tentang pola penanganan pelanggaran netralitas PNS dengan memperkuat pada fungsi koordinasi antara lembaga penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, penyelenggara pemerintahan dan lembaga yang memutuskan hukuman pelanggaran netralitas PNS. Adapun upaya preventif dilakukan dengan cara penguatan peran pemerintah untuk mengantisipasi sifat pelanggaran, dengan menjaga iklim kondusif dan memberikan kesempatan kepada PNS untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas, serta tidak melakukan mobilisasi PNS dilingkungannya, dan setiap jenjang jabatan melakukan pengawasan terhadap bawahannya sebelum, selama dan sesudah

masa kampanye Pemilu.

ASN selalu menjadi incaran partai politik dalam pilkada karena memiliki posisi strategis sebagai mesin politik pemenangan kandidat pasangan calon yang dapat mendulang suara, punya hak suara, dan mempunyai pengaruh kuat dalam masyarakat. Bahkan, kekuatan ASN dapat mengalahkan soliditas partai politik pengusung. Keterlibatan ASN juga cukup kuat dalam memberikan dukungan kepada petahana, yang setidaknya dipengaruhi oleh dua hal. *Pertama*, iming-iming naik jabatan atau naik promosi ketika nantinya terpilih. Hal ini sebagai implikasi ketidaknetralan dimana penempatan jabatan berdasar kepentingan politik yang mengabaikan kompetensi mengedepankan *mariage system* bukan *merit system*. *Kedua*, posisi ASN yang cenderung dilematis, satu sisi dituntut untuk bekerja secara profesional disisi lain ASN sebagai bawahan pembinaan Pejabat Politik yang tidak bisa melawan instruksi atasan sehingga terjadi “monoloyalitas”.

Research Centre for Politics and Government (PolGov), Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Universitas Gadjah Mada (UGM) melalui *Laboratorium Big Data Analytics* melakukan analisis *big data* tentang netralitas ASN Pilkada Serentak 2020. Data diperoleh melalui pelacakan portal media daring rentang dalam masa tujuh bulan antara tanggal 4 April hingga 6 November 2020. Berdasarkan hasil analisis bahwa isu netralitas ASN ini mendapat *media coverage* yang cukup besar, yakni sejumlah 8.662 artikel dari 189 portal media daring dalam kurun waktu pengambilan data. Data tersebut mengindikasikan kuatnya perhatian publik tentang isu netralitas ASN. Laporan research PolGov menunjukkan bahwa dari data tersebut membuktikan ASN dengan kendali wilayah memiliki peluang besar untuk melakukan tindakan-tindakan yang melanggar prinsip netralitas (Hakam, 2020).

Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Kedeputan Bidang Pengawasan dan Pengendalian menghimpun data pelanggaran netralitas ASN per Kamis (26/11/2020) mencapai 1.005 orang (Mursid, Fauziah dan

Puspita, 2020). Dari 1.005 yang dilaporkan, 727 di antaranya direkomendasikan telah melakukan pelanggaran. Rekomendasi itu setelah melalui proses sinergi data antara BKN, KemenPANRB, Kemendagri, Bawaslu dan KASN. Sampai November 2020, terhitung sudah ada 580 ASN yang dijatuhi sanksi pelanggaran netralitas oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) Instansi. Sementara ada 147 ASN yang belum mendapat tindak lanjut dari PPK dan 121 lainnya masih dalam proses oleh PPK. Dengan hasil rekonsiliasi dan data yang telah diterima, BKN telah lakukan pemblokiran kepada 26 data kepegawaian dan membuka blokir 8 data kepegawaian. Untuk sebaran wilayah ASN yang data kepegawaiannya telah diblokir, terbanyak ada pada instansi pusat, yakni 17 data kepegawaian, Kanreg IV BKN Makassar 5 data kepegawaian, Kanreg IX BKN Jayapura 2 data kepegawaian, Kanreg III BKN Bandung 1 data kepegawaian, dan kanreg XII BKN Pekanbaru 1 data kepegawaian.

Kedudukan ASN sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dituntut profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas sebagai aparatur negara, maka pegawai ASN harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas, maka ASN dilarang memihak pasangan calon dalam pemilu maupun pemulokada, menjadai anggota dan atau pengurus partai politik. Tujuan dari kebijakan netralitas ASN diharapkan akan membawa dampak positif bagi seluruh pegawai ASN agar dapat bekerja secara optimal dan profesional sebagai pelayan publik.

Salah satu faktor penting dan banyak mendapat perhatian publik atas kesalahan terjadinya politisasi birokrasi yang menyebabkan pegawai ASN tidak netral adalah model pembinaannya. Sistem pembinaan ASN selama ini dilakukan

dengan cara memberikan kewenangan secara penuh kepada Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota yang notebene adalah pejabat politik. Selayaknya seorang pejabat karier birokrasi seperti ASN harus dibina oleh seorang pejabat karier birokrasi yang tertinggi dalam pemerintahan, bukan pejabat politik seagaimna yang selama ini terjadi. Pola pembinaan seperti ini menjadikan ASN tidak profesional dan selalu terkooptasi dengan kepentingan politik, karena Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)-nya seorang pejabat politik.

Untuk menggali permasalahan yang akurat dan mendalam disinilah perlunya analisis kajian tentang Analisis Politisasi Birokrasi Dalam Pembinaan ASN. Analisis kajian ini bermaksud untuk mengidentifikasi terjadinya politisasi birokrasi yang selama ini masih terjadi dan pelanggaran netralitas ASN. Adapun pokok analisis kajian ini adalah; *pertama*, mengapa politisasi birokrasi dan netralitas ASN masih selalu terjadi setiap pemilu/pilkada serta faktor-faktor apa yang menyebabkan?, *Kedua*, sejauhmana selama ini pemerintah menerapkan pembinaan ASN? Adapun tujuannya adalah; *pertama*, mengidentifikasi terjadinya politisasi birokrasi dan netralitas ASN serta menganalisis faktor-faktor penyebabnya. *Kedua*, mengidentifikasi pembinaan ASN di instansi pemerintah.

METODE PENGAJIAN

Kajian ini merupakan kajian kebijakan (*policy research*), yaitu pengkajian yang dilakukan pada analisis terhadap masalah-masalah sosial yang sangat mendasar politisasi birokrasi. Ide/gagasan pengkajian ini diasumsikan bahwa terdapat permasalahan yang sangat mendasar dalam pembinaan ASN sehingga terjadi politisasi birokrasi. Kajian ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif untuk menjelaskan terjadinya politisasi birokrasi. Data kajian berupa data skunder yang diperoleh melalui studi literatur dari media online, jurnal, buku, laporan eksekutif, dokumen, dan

peraturan perundang-undangan. Fokus kajian pada analisis terjadinya politisasi birokrasi dan pelanggaran netralitas ASN serta faktor-faktor penyebabnya. Teknik analisis data penelitian menggunakan pola yang dikembangkan (Milles, Matthew B & Huberman, 2007), yaitu melalui tiga jalur kegiatan: *pertama*, reduksi data dilakukan dengan proses pemilihan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data dari catatan-catatan tertulis dilapangan; *kedua*, penyajian data dengan melakukan penyusunan atau penggabungan dari kumpulan informasi yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan serta pengambilan tindakan; *ketiga*, penarikan kesimpulan/verifikasi dilakukan dengan menghubungkan antara pokok permasalahan, tinjauan teoritis, dan analisis data untuk menguji kebenaran data.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam literatur ilmu administrasi publik pola hubungan politik-birokrasi sudah lama berkembang dan telah menjadi praktek dalam sistem pemerintahan. Melihat konteks sejarahnya, ilmu administrasi publik lahir dan mendapat pengakuan dari para *scientist* berkat tulisan Woodrow Wilson yang berjudul *The Study of Administration* yang dimuat pertama kali oleh *The Journal Political Science Quarterly* pada tahun 1887, dimana perlu suatu ilmu untuk mengkaji masalah administrasi dan membantu menerjemahkan kebijakan-kebijakan politik (Yudiatmaja, 2015). Lebih lanjut Wilson berpendapat bahwa politik dan administrasi harus dipisah karena keduanya memiliki tugas yang berbeda. Pemisahan antara politik-administrasi dimaksudkan agar birokrasi publik dapat bekerja secara profesional melayani kepentingan umum (*public interest*) tanpa dibebani isu-isu politik.

Pendapat Wilson diperkuat oleh Frank J. Goodnow, menurut Goodnow ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah (*two distinct function of government*) yaitu politik

dan administrasi. Politik menurut Goodnow, berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan kebijakan negara. Sedangkan administrasi, berkaitan dengan pelaksanaan (implementasi) kebijakan tersebut (Yudiatmaja, 2015). Namun pendapat ini ditentang oleh Leonald D. White, menurutnya Ilmu Administrasi Publik hanya dapat dijalankan dengan efektif jika dikawinkan dengan teori pemerintahan. Dari dua pemahaman tersebut kemudian akan berimplikasi terhadap hubungan politik-birokrasi pada tataran paraktiknya.

Perbedaan pendapat dari para ahli di atas pada tataran keilmuannya juga memiliki dua pemahaman yang berbeda. Ada kecenderungan untuk memisahkan Ilmu Politik dan Administrasi Publik. Orang-orang yang menganut paham ini berpendapat bahwa antara politik dan administrasi harus dipisahkan, karena politik dan administrasi tidak bisa dicampuradukkan, begitupun sebaliknya. Di lain pihak, ada pemahaman yang ingin menyatukan politik dan administrasi dengan argumen bahwa jika ingin membahas administrasi (birokrasi) mau tidak mau harus mempelajari politik, dan sebaliknya. Tegasnya, jika ingin mempelajari Teori Administrasi Publik maka harus paham Teori Politik, maupun sebaliknya. Dari dua pemahaman ini maka anekdot “dua sejoli yang sedang berpacaran” dan “dua sisi mata uang” dapat merepresentasikan pola hubungan politik-birokrasi dewasa ini.

Hubungan politik-birokrasi di Indonesia pada saat ini menjadi wacana menarik untuk dicermati. Pola hubungan politik-birokrasi yang terjadi seperti dua sisi mata uang, yang tidak bisa dipisahkan (*unseparated*) tetapi berdiri sendiri (*integrated*). Politisasi birokrasi sebagai gejala dengan melibatkan birokrasi secara langsung untuk menjadi pendukung pimpinannya guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif. Dalam konteks pemilu terjadi mobilisasi, penggunaan sarana, pemakaian atribut yang dilakukan oleh pejabat politik pemimpin departemen untuk erafiliasi kepada suatu partai politik tertentu. Sedangkan

dalam Pilkada dimana terdapat keterlibatan birokrasi (khususnya pegawai ASN) secara langsung yang dimobilisasi untuk menjadi pendukung pasangan calon Kepala Daerah guna mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif daerah.

Menurut Woodrow Wilson politik blok (*political block*) birokrasi dalam *administrasi publik* adalah menyangkut umumnya dilakukan oleh para politisi hasil dari sebuah pemilu dan para birokrat dalam kriteria normatif kebijakan untuk mengalokasikan tugas pembuat kebijakan oleh politisi non birokrat dalam pendelegasian dan menunjukkan bidang kerja birokrasi yang bersinambung bahwa keduanya umumnya dapat berbeda secara umum disebut jabatan karier dan non karier dalam bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur, struktur yang mengetengahkan sebuah susunan dari suatu tatanan dan kultur yang mengandung nilai (*values*), sistem kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang dapat mencerminkan pola perilaku dari berbagai sumberdaya manusianya (<http://id.wikipedia.org>).

Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi yang akan menjadikan suatu hubungan yang konstan (bersinambung) antara fungsi kontrol dan dominasi dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa, persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi kemudian timbul dua pertanyaan yakni apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*).

Executive ascendancy diturunkan dari suatu anggapan bahwa kepemimpinan para pejabat politik itu diperoleh berdasarkan kepercayaan, dalam teori supremasi mandat dapat diperoleh oleh kepemimpinan politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari masyarakat, *public interest*, supremasi mandat ini diligitimatisasi dapat melalui pemilihan atau penerimaan secara *de facto*

oleh masyarakat, dalam model sistem demokrasi, kontrol berjalan dari otoritas tertinggi masyarakat melalui perwakilannya (*political leadership*) diberikan pada birokrasi sebagai kekuasaan untuk melakukan kontrol seperti ini yang diperoleh dari masyarakat disebut sebagai *overhead democracy*, kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi.

Bureaucratic sublation didasarkan dari anggapan bahwa birokrasi pemerintah sesuatu negara itu bukanlah hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, menurut Max Weber bahwa birokrasi yang real (sebagai lawan dari tipe ideal) itu mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik, pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen yang mempunyai catatan karier yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis, bila memper-hatikan hal-hal seperti ini, birokrasi dapat disebut mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik, karena dalam kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding (*co-equality with the executive*).

Sebagaimana dikatakan (Thoha, 2004) bahwa birokrasi sebagai sistem apabila diterapkan dalam pemerintahan yang demokratis akan bertemu dengan politik yang dipergunakan untuk mengatur pemerintahan. Hal yang demikian menyebabkan munculnya beberapa model hubungan antara birokrasi (sebagai sistem) dan politik (sebagai sistem). Model-model tersebut antara lain: *pertama*, Model Birokrasi Hegelian, yaitu birokrasi netral dari dua kepentingan (kepentingan *particular*/ kelompok-kelompok tertentu dan kepentingan *general*/ kepentingan yang mewakili semua kelompok yaitu negara atau pemerintah); *kedua*, Model Karl Mark yaitu birokrasi berada di kelompok yang menang atau mendominasi atas kelompok-kelompok lain. Dengan kata lain birokrasi

tidak netral dan memihak pada kelompok (kelas) yang menang; *ketiga*, Model Liberal, yaitu birokrasi dan politik merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan tapi bisa dibedakan.

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah (Thoha, 2004). Jabatan-jabatan dalam suatu departemen di Indonesia terdiri dari jabatan politik (non-karier) dan jabatan birokrasi

(karier). Implikasinya adalah, politisi-politisi yang memperoleh kekuasaan politik melalui pemilihan umum menempati jabatan politik sebagai pimpinan departemen, sedangkan jabatan di bawahnya seperti jabatan Sekjen, Dirjen dan Irjen dijabat oleh pegawai-pegawai profesional (birokrat karier). Oleh karena itu, perlu dibedakan natar jabatan politik dan jabatan birokrasi. Perbedaan jabatan politik dan jabatan birokrasi dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel . Perbedaan antara Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi

No	Variabel Pembeda	Jabatan Politik	Jabatan Birokrasi
1	Cara pengangkatan	Dipilih melalui pemilu	Diangkat berdasarkan kualifikasi tertentu
2	Masa jabatan	Ditentukan (biasanya 5 tahun)	Seumur hidup
3	Sifat Jabatan	Sewaktu-waktu bisa diberhentikan	Tidak bisa diberhentikan kecuali ybs meminta berhenti
4	Pertanggungjawaban	Bertanggung jawab kepada konstituent yang memilihnya	Bertanggung jawab kepada negara

Akibat terjadinya politisasi birokrasi menjadikan birokrasi *spoil sytem*. Berikut adalah beberapa dampak dari politisasi birokrasi yang terjadi diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Terhadap rekrutmen pegawai ASN
Terjadinya praktek KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) secara terbuka yang banyak diketahui publik. Untuk kasus kolusi adanya *deal-deal* atau kesepakatan antara penguasa/pejabat dengan partai-partai koalisi pemenang pemilu pada saat berlangsungnya penerimaan pegawai baru ASN, baik pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Untuk kasus Korupsi banyak dilakukan dengan modus dari penentu kebijakan atau pejabat memberikan janji kepada siapa saja atau yang mau memberikan sesuatu (biasanya dalam bentuk uang) akan dijanjikan masuk/diterima menjadi

calon ASN, sedangkan dari publik atau masyarakat yang mau mereka juga bersedia menyiapkan sesuatu untuk diberikan kepada penentu kebijakan atau pejabat tersebut bila nanti saudara/familinya diterima menjadi calon ASN. Praktek kolusi biasanya juga dilakukan dengan banyaknya pelamar ASN yang diterima dari kalangan keluarga pejabat dilingkungan dilingkungan instansi pemerintah.

b. Terhadap pengangkatan jabatan
Terjadi kompensasi jabatan dimana banyak terjadi kegalauan diantara pejabat ASN baik yang menginginkan jabatan ataupun yang sedang menjabat. Pasca pilkada pejabat politik terpilih yang menjadi Kepala Daerah kebanyakan akan mereview pejabat yang aktif menduduki jabatan. Ajang mutasi dan promosi telah menjadi prioritas utama kepala daerah setelah resmi menjabat, mereka akan meminggirkan yang dianggap tidak seafiliasi politiknya dan

memberikan hadiah/ kompensasi/balas jasa bagi pegawai yang selama ini seafiliasi atau mendukung saat kampanye kemarin berjalan. Terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi, juga muncul fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Di Pemerintah Daerah jabatan-jabatan strategis (Sekda, Kepala Biro, Kepala Dinas, Kepala Kantor, Kepala Badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh prinsip merit system (berdasar profesionalisme).

c. Terhadap komersialisasi jabatan

Komersialisasi jabatan dalam praktek politisasi birokrasi bisa dilihat dari berbagai aspek yang terjadi, seperti sebagai berikut: *Pertama*, bahwa seorang birokrat di satu sisi, untuk memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan, pelatihan, dan kenaikan pangkat membutuhkan biaya yang cukup besar. Di sisi yang lain harus merogoh koceknya kembali untuk mendapatkan suatu posisi dalam jenjang karirnya khususnya untuk menduduki jabatan. Disinilah seorang birokrat/pejabatnya sendiri harus melakukan komersialisasi jabatan untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama mengikuti pendidikan, pelatihan, dan mendapatkan suatu jabatan tertentu. Dampak yang muncul adalah seorang birokrat/pejabat bukannya berusaha mempraktikkan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dari hasil mengikuti pendidikan dan pelatihan, ilmunya, atau kompetensinya, tetapi lebih dituntut untuk melakukan usaha politisasi dengan harapan dan tujuan memperoleh perlindungan (pengamanan) atas posisi jabatannya agar tidak hilang atau tergeser oleh pihak lain. *Kedua*, pada umumnya seperti yang diketahui

banyak orang bahwa motivasi para birokrat untuk mengikuti pendidikan dan latihan atau peningkatan pendidikan bukan untuk menguasai keahlian yang profesional, tetapi hanya untuk memenuhi syarat formal guna memperoleh kenaikan pangkat dan jabatan. Politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara profesional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatannya.

d. Terhadap kinerja

Menimbulkan konflik kepentingan antara pejabat politik dengan pejabat birokrasi, sehingga menyebabkan disharmonisasi dan ketidakjelasan tupoksi diantara pejabat politik dan pejabat birokrasi tersebut. Pilkada bukan sekadar rutinitas lima tahunan untuk memberikan persetujuan dalam melakukan pergantian pemimpinnya, melainkan sarana yang demokratis bagi rakyat untuk menjaga kesinambungan suatu sistem yang telah dibangun. Oleh karena itu biasanya konflik kepentingan juga rutin meruncing setiap lima tahun sekali pada saat menjelang maupun sesudah pilkada. Sehingga monen pilkada bukan suatu kontinuitas untuk melakukan perbaikan dan pembangunan, namun justru kadang dapat menurunkan derajat kehidupan masyarakat menjadi terkotak-kotak. Pilkada juga bukan hanya berbicara tentang figur pejabat yang pernah berkuasa atau para elit politik yang punya khans besar meraih kekuasaan, tetapi sebuah ikhtiar untuk menentukan nasib rakyat lima tahun ke depan. Partisipasi rakyat menjadi penting, dengan tetap jeli dan kritis dalam menentukan pilihan, sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang sanggup menjadi pemimpin, bukan penguasa. Pemimpin yang bukan saja jadi panutan, tapi juga tokoh yang punya komitmen men-

jalankan roda pemerintahan ke arah yang semakin berkualitas serta tidak menambah pengangguran, kemiskinan, dan kebodohan. Karena itu masyarakat harus jeli, kritis, serta menjaga persatuan dan kesatuan pada saat menentukan pilihannya, karena pimpinan daerahlah yang akan menentukan hitam dan putihnya suatu masyarakat.

e. Terhadap fasilitas negara

Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Meskipun berbagai peraturan perundang undangan tentang netralitas birokrasi telah dikeluarkan pemerintah yang intinya bahwa ASN harus netral dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta tidak bertindak diskriminatif, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi bagi seorang calon Kepala Daerah sangat sulit untuk dimengerti. Karena dia berada pada posisi memiliki segalanya, pejabat tertinggi di daerah, dan pejabat pembina ASN, dan punya kekuasaan yang mutlak atas segala kebijakan yang ada di daerah, jadi kekuasaannya terlalu besar. Menurut informasi dari beberapa responden hasil penelitian menunjukkan bahwa fasilitas negara turut dipakai pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, kampanye/mobilisasi massa, dan lain sebagainya. Fasilitas negara yang biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas/atribut pemda, dan ruang-ruang rapat/gedung/sekolah milik Pemda. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh pejabat yang sedang menjalani proses politik atau persiapan pemilu.

Terkait menjaga netralitas ASN, diperlukan tatanan kehidupan politik bangsa dengan menciptakan sistem pemerintahan yang dinamis. Salah satu pemerintahan yang dinamis selayaknya terdapat sistem manajemen kepegawaian ASN yang profesional. Dalam pelaksanaan manajemen ASN perlu dibangun komitmen bersama

dengan mempertahankan prinsip netralitas yang secara tegas harus memisahkan antara jabatan negara (politik) dengan jabatan negeri (karier) dan jabatan pada lembaga swadana yang dibentuk dengan peraturan perundangan. Jabatan negeri dan jabatan pada lembaga swadana tersebut adalah jabatan karier untuk para pegawai negeri profesional. Dalam birokrasi pemerintah jabatan karier yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh ASN.

Jabatan karier dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: Jabatan Struktural/Manajerial dan Jabatan Fungsional. Jabatan Struktural yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (Pengawas) hingga yang tertinggi (JPT Utama). Jabatan struktural di ASN Pusat seperti: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dll. Sedangkan jabatan struktural ASN di Pemerintah Daerah adalah: Sekretaris Daerah, Kepala Dinas/Badan/Kantor, dll. Sedangkan Jabatan Fungsional yaitu jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi, misalnya: Auditor (Jabatan Fungsional Auditor Atau JFA), Guru, Dosen, Dokter, Perawat, Bidan, Apoteker, Peneliti, Perencana, Pranata Komputer, Statistisi, dan lain sebagainya.

Terkait netralitas dalam kedudukan dan tugasnya pegawai ASN diharuskan "netral" dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayan publik, tidak hanya sekedar netral terhadap partai politik dan golongan tertentu, tetapi juga harus bertanggungjawab (*responsibel*) terhadap sikap, perilaku, dan sepakterjangnya kepada masyarakat (*public*) dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Dalam implementasinya ketentuan normatif tersebut merupakan representasi dari produk kebijakan pemerintah masih ditemui berbagai penyimpangan (*disobey*), dan telah

menggeser netralitas PNS yang memiliki jati diri sebagai salah satu unsur aparatur negara.

Adapun dari *eksternal* birokrasi pemerintah tidak lepas dari pengaruh iklim perpolitikan dan keberadaan partai politik sebagai salah satu faktor penggerak yang juga memberi pengaruh signifikan terhadap netralitas ASN. Kehadiran partai politik dalam pemerintahan membawa pengaruh besar terhadap kehidupan birokrasi pemerintah. Salah satu pengaruh ini adalah birokrasi pemerintah dihadapkan pada beragam perbedaan ideologi yang dibawa oleh partai politik. Sebagaimana yang terjadi negara-negara yang belum maju birokrasi pemerintah akan dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan (*power*) dan memenangkan partai politik tertentu.

Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi adalah kedudukan ASN yang tetap netral, agar PNS dapat menjalankan peran penting dan strategisnya secara profesional, jujur, adil, dan merata sebagai unsur aparatur negara. Untuk memenuhi persyaratan tersebut, maka ASN harus terbebas dari berbagai intervensi parpol dalam menjalankan birokrasi pemerintah. Pengalaman empiris membuktikan bahwa kekuatan parpol sulit untuk dapat dihindari yang berpengaruh terhadap netralitas birokrasi pemerintah, namun kebutuhan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang netral juga tidak dapat dihindari. Masuknya pejabat politik dalam birokrasi pemerintah akan berdampak pada sulitnya untuk mewujudkan netralitas birokrasi pemerintah.

Guna mengantisipasi hal tersebut di atas, pemerintah harus secara tegas dan segera membuat peraturan yang jelas yang membedakan mana jabatan politik dan mana jabatan karier. Jabatan politik adalah jabatan pemerintah yang dapat diawaki oleh pejabat yang berasal dari parpol. Sedangkan jabatan karier adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki ASN setelah memenuhi syarat yang ditentukan. Dengan demikian, persoalan dikotomi politik dan administrasi, yang memperdebatkan tentang posisi masing-masing politik dan birokrasi pemerintah

dapat dieliminir, sehingga netralitas birokrasi pemerintah dapat tetap terjaga. Urgensi agar ASN dapat tetap menjaga netralitasnya dari pengaruh golongan dan/atau parpol mana-pun sebagaimana yang diamanatkan di dalam Peraturan Perundang Undangan yang berlaku tersebut di atas adalah dalam rangka menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya.

Terdapat beberapa penyebab terjadinya politisasi dan netralitas ASN diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Tidak adanya pemantauan secara ketat terhadap pelaksanaan kebijakan yang mengatur netralitas ASN.
- b. Tidak adanya sanksi tegas terhadap pegawai yang melanggar peraturan netralitas pegawai ASN.
- c. Tidak adanya sosialisasi terhadap berbagai peraturan terkait netralitas ASN, sehingga banyak pegawai yang tidak paham.
- d. Tidak adanya komitmen dari pejabat politik maupun pejabat karier ASN untuk menjaga netralitas ASN.

PENUTUP

Terjadinya politisasi birokrasi disebabkan oleh beberapa hal diantaranya; (1) Tidak adanya pemantauan secara ketat terhadap pelaksanaan kebijakan yang mengatur politisasi dan netralitas ASN; (2) Tidak adanya sanksi tegas terhadap pegawai yang melanggar peraturan terkait politisasi dan netralitas ASN; (3) Tidak adanya sosialisasi terhadap berbagai peraturan netralitas ASN, sehingga banyak pegawai yang tidak paham; (4) Tidak adanya komitmen dari pejabat politik maupun pejabat karier ASN untuk menjaga netralitas ASN. Dampak dari politisasi birokrasi adalah (1) Terjadinya banyak praktek KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) dalam rekrutmen ASN; (2) Terjadi kompensasi jabatan terutama terjadi ketika masa

pemerintahan baru tidak lama setelah Kepala Daerah dilantik; (3) Tertadinya komersialisasi jabatan ketika seorang ASN mendapatkan jabatan strategis atau balas jasa; (4) terjadinya konflik kepentingan yang mengakibatkan kinerja PNS dan birokrasi menurun; (5) terjadinya penggunaan fasilitas negara atau institusi pemerintah untuk kepentingan politik. Implementasi pembinaan ASN belum dilaksanakan dengan baik dan benar karena disebabkan Pembina ASN bukan pejabat karier ASN tetapi Pejabat Politik.

Daerah. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, NO. 3 Volu (Netralitas ASN), 542 – 543. <https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/download/13272/9900>

Toha, M. (2004). *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada.

Yudiatmaja, W. E. (2015). Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. <https://ojs.umrah.ac.id/index.php/juan/article/download/662/486>

DAFTAR PUSTAKA

Hakam. (2020). *Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak*. Ugm.Ac.Id. <https://ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn-dalam-pilkada-serentak-2020>

Hayati, N. N. (2020). *Netralitas ASN dalam Pilkada*. Nasional.Kompas.Com. <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/05/17402941/netralitas-asn-dalam-pilkada-2020?page=all>

Milles, Mattew B & Huberman, M. B. (2007). *Analisa Data Kualitatif*. UI Press.

Mursid, Fauziah dan Puspita, R. (2020). *BKN: 580 ASN Sudah Disanksi Pelanggaran Netralitas*. Republika.Co.Id. <https://republika.co.id/berita/qkk1tk428/bkn-580-asn-sudah-disanksi-pelanggaran-netralitas>

Perdana, G. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization. *Jurnal NEGARA HUKUM*, Vol. 10, N (Netralitas ASN), 126. <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/download/1177/pdf>

Sudrajat Tedi dan Hartini, S. (2017). Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal MIMBAR HUKUM*.

Sutrisno. (2019). Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala

