

BAB II

TINJAUAN TEORI

II.1 Kajian Pustaka

Politisasi birokrasi di Indonesia bukanlah hal baru, melainkan sebuah proses yang berlangsung semenjak pemilihan umum pertama kali di Indonesia tahun 1955. Politisasi Birokrasi dilakukan oleh rezim Orde Lama, Orde baru dan sampai Rezim Reformasi. Dan kini, politisasi birokrasi berlanjut pada pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2015 dengan memanfaatkan birokrasi sebagai alat atau mesin politik memuluskan langkah politik calon petahana.

Beberapa hasil penelitian sebelum yang mengkaji hubungan birokrasi dan elit politik dalam pilkada atau politik birokrasi yang dilakukan calon kepala daerah petahana serta bagaimana peran birokrasi dalam kemenangan calon tersebut. Terdapat penelitian yang relevan dengan permasalahan diatas.

Penelitian Hamid (2011) terkait politisasi birokrasi dalam pilkada Banteng 2006, menyimpulkan politisasi birokrasi dilakukan oleh calon petahana dengan cara melakukan mutasi sebelum dan sesudah pilkada yang tidak mencerminkan profesionalisme. Mutasi lebih menekankan kepentingan politik, dan hubungan patrimonial antar petahana sebagai *patron* dan birokrat sebagai *klien*. Selain itu ditemukan penggunaan sumber daya untuk kepentingan pencitraan petahana. Politisasi yang dilakukan diluar kewenangan Pengawas Pemilu sehingga tidak dapat menjerat pelanggaran yang dilakukan petahana.

Terkait demokrasi dan kekuasaan politik petahana, diteliti Yamin dan Agustino (2012) di Kabupaten Takalar. Penelitian ini menemukan incumbent

selaku kepala daerah aktif sangat diuntungkan dengan kekuasaan yang dimiliki, dimana terjadi intervensi terhadap pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) dan pengaturan pegawai panwaslu kecamatan dan intervensi politik sampai di penetapan anggota komisi penyelenggara pemungutan suara (KPPS). Selain itu, memanfaatkan posisi dan peran birokrat sebagai tim pemenangan *incumbent*, dengan demikian posisi strategis *incumbent* berdampak langsung terhadap independensi penyelenggara pemilu dan netralitas birokrasi.

Penelitian Kadarsih, dkk. (2014) terkait kebijakan netralitas politik pegawai negeri sipil dalam Pilkada, studi kasus di Jawa Tengah. Hasil penelitian diketahui sumber masalah penegakan netralitas PNS terdapat pada lemahnya fungsi koordinasi dan penerapan sanksi. Hal ini didasarkan pada permasalahan substansi yang bias dalam menempatkan netralitas PNS sebagai objek hukum. Belum maksimal penegakan netralitas terkait dengan kewenangan kepala daerah selaku pembina kepegawaian yang menentukan kebijakan kepegawaian.

Selain itu, Katharina (2012) meneliti pembinaan pegawai negeri sipil daerah oleh kepala daerah dan masalah netralitas di Kepulauan Riau dan Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini menyimpulkan peran kepala daerah dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah sangat besar, peran tersebut digunakan untuk melakukan intervensi terhadap birokrasi, sehingga birokrasi menjadi tidak netral dan profesional. Penelitian ini merekomendasikan peran kepala daerah sebagai pembina PNS dievaluasi dan peran tersebut diberikan kepada sekretaris kepala daerah sebagai pejabat karir tertinggi di daerah.

Sedangkan penelitian Kusuma Budi (2014) terkait arah baru reformasi birokrasi dalam Pilkada Lampung pasca UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN. Penelitian ini menyimpulkan upaya mendorong terciptanya netralitas birokrasi dalam pilkada langsung sudah dilakukan dengan diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun karena sanksi serta penegakkan hukum terhadap pelanggaran politisasi birokrasi belum maksimal sehingga penegakan netralitas birokrasi tidak efektif. Sebagaimana terlihat di pilkada Lampung 2014 yang melibatkan calon Sekretaris Daerah Provinsi Lampung (Berlian Thihang) sebagai calon gubernur, Bupati Lampung Barat (Mukhlis Basri) sebagai calon wakil gubernur, Bupati Tulang Bawang Barat (Bahtiar Basri) sebagai calon wakil gubernur, Walikota Bandar Lampung (Herman HN) sebagai calon gubernur dan walikota Metro (Lukman Hakim) sebagai calon wakil gubernur. Terdapat penggarahan sumberdaya birokrasi dan finansial melalui pengaruh kekuasaan.

Penelitian Martini (2015) terkait netralitas birokrasi pada Pilkada Jawa Tengah 2013 menemukan birokrasi yang tidak netral, penggunaan fasilitas negara atau kendaraan dinas untuk berkampanye dan kepala desa yang berpihak mendukung salah satu calon dari birokrat. Sekertaris Daerah Jawa Tengah senantiasa melakukan sosialisasi disiplin pegawai dan netralitas PNS sebagaimana edaran dari Menpan RB untuk mencegah terjadinya politisasi.

Politisasi Birokrasi pasca pilkada diteliti Ratna (2012) dengan tema Reformasi Birokrasi terhadap penataan pola hubungan jabatan politik dan karir dalam birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Terkait carut marut

kenaikan pangkat dan jabatan staf Pemerintah Provinsi Riau di karena adanya pergantian pejabat badan kepegawaian daerah di Pemprov Riau yang sarat kepentingan politis dan menyalahi aturan. Terdapat adanya mutasi pejabat dari Pemkot dan Pemkab yang diangkat menjadi pejabat di lingkungan Pemprov Riau setelah berlangsungnya pilkada di daerah asalnya. Temuan lain, hubungan gubernur dan wakil gubernur yang tidak harmonis berdampak langsung terhadap promosi dan mutasi pegawai.

Terkait peran lurah dalam pelaksanaan pilkada yang melibatkan calon *incumbent* diteliti oleh Ridho (2013). Penelitian ini menerangkan lurah memiliki peran strategis pada pelaksanaan Pilkada Kota Tebing Tinggi, dimana lurah sebagai fasilitator pemilu terlibat memberi dukungan teknis pada kegiatan sosialisasi, administrasi logistik, rekrutmen PPS dan sekretariat PPS, serta dalam fasilitasi kantor bagi PPS. Keterlibatan lurah dalam pilkada dapat dibatasi dengan adanya forum bersama *stakeholders* yang menghasilkan beberapa kesepakatan, salah satunya lurah dan aparat kelurahan wajib menegakkan netralitas sebagai PNS dan bertugas sebagai non partisan. Lurah tidak boleh terjebak atau berpihak terhadap kontestan pilkada, meskipun kontestan tersebut memiliki hubungan struktural maupun primordial yang erat dengan lurah. Kesepakatan tersebut membatasi ruang gerak lurah untuk berpihak pada calon *incumbent*.

Mubarak dan Kusnadi (2013) memiliki perspektif berbeda melihat politisasi birokrasi, penelitian mereka lebih menekankan pada sistem satu paket dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta implikasinya terhadap birokrasi lokal yang terjadi di Kota Jambi. Kesimpulan dari penelitian ini

menemukan birokrasi lokal telah dipolitisasi oleh partai dan kandidat yang maju dalam pilkada yang ditandai dengan keterlibatan para pejabat dalam mendukung calon kepala daerah dan tekanan dari politisi dalam mendukung salah satu calon. Selain itu sistem satu paket di satu sisi membawa implikasi ketidakharmonisan akibat dari tidak adanya komitmen menjalankan roda pemerintahan, konflik kepentingan tersebut berdampak langsung terhadap birokrasi lokal.

Tabel II.1
Tinjauan Penelitian Terdahulu

Penulis	Judul	Temuan/Hasil
Abdul Hamid (2011)	Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006	Politisasi birokrasi dilakukan oleh calon petahana, terjadi proses mutasi sebelum dan sesudah pilkada yang tidak mencerminkan profesionalisme. Mutasi yang berlangsung lebih menekankan pada kepentingan politik, dan hubungan patrimonial antara petahana sebagai <i>patron</i> dan birokrat sebagai <i>client</i> . Selain itu ditemukan penggunaan sumber daya untuk kepentingan pencitraan petahana. Politisasi yang dilakukan petahana di luar kewenangan Pengawas Pemilu sehingga tidak dapat menjerat pelanggaran yang dilakukan petahana.
Ilham Yamin dan Leo Agustino (2012)	Demokrasi dan Kekuasaan Politik Petahana Pada Pilkada Takalar 2007	Penelitian ini menemukan <i>incumbent</i> selaku kepala daerah aktif sangat diuntungkan dengan kekuasaan yang dimiliki, melakukan intervensi terhadap pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (panwaslu) dan pengaturan pegawai panwaslu kecamatan dan intervensi pada

		<p>penetapan anggota Komisi Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Selain itu, memanfaatkan posisi dan peran birokrat sebagai tim pemenangan <i>incumbent</i>, dampak dari Intervensi ini terlihat pada independensi penyelenggara dan netralitas birokrasi.</p>
<p>Seajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat dkk. (2014)</p>	<p>Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah)</p>	<p>Sumber masalah penegakan netralitas PNS terdapat pada lemahnya fungsi koordinasi dan penerapan sanksi. Hal ini didasarkan pada permasalahan substansi yang bias dalam menempatkan netralitas PNS sebagai objek hukum, hasilnya terciptalah kebijakan yang sifatnya sektoral yang tidak dapat menuntaskan permasalahan, baik dari unsur kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun penegakan hukumnya. Kewenangan kepala daerah selaku pembina kepegawaian dan menentukan kebijakan kepegawaian sebagai faktor lambatnya penegakan netralitas.</p>
<p>Riris Katharina (2012)</p>	<p>Pembinaan pegawai negeri Sipil Daerah oleh kepala daerah dan masalah Netralitas (studi di Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Sulawesi Tenggara).</p>	<p>Penelitian ini menyimpulkan bahwa peran kepala daerah dalam pembinaan PNS daerah sangat besar. Peran tersebut digunakan untuk melakukan intervensi terhadap birokrasi yang pada akhirnya birokrat menjadi tidak netral dan profesional. Hasil penelitian ini merekomendasikan agar peran kepala daerah sebagai pembina PNS daerah dievaluasi dan peran tersebut diberikan kepada sekretaris kepala daerah sebagai pejabat karir tertinggi di daerah.</p>

<p>Moh. Waspa Kusuma Budi (2014)</p>	<p>Arah Baru Reformasi Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.</p>	<p>Netralitas birokrasi dalam pilkada langsung sudah dilakukan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun karena sanksi dan penegakkan hukum terhadap pelanggaran atas politisasi birokrasi belum maksimal, sehingga upaya menegakan netralitas birokrasi belum berjalan secara efektif. Sebagaimana yang terjadi dalam pilkada Lampung 2014 terdapat calon kepala daerah yang tidak lain Sekretaris Daerah Provinsi Lampung (Berlian Thihang) sebagai calon gubernur, Bupati Lampung Barat (Mukhlis Basri) sebagai calon wakil gubernur, Bupati Tulang Bawang Barat (Bahtiar Basri) sebagai calon wakil gubernur, Walikota Bandar Lampung (Herman HN) sebagai calon gubernur dan walikota Metro (Lukman Hakim) sebagai calon wakil gubernur. calon tersebut disamping menduduki jabatan strategis namun yang masih aktif sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Politisasi dengan cara menggunakan pengaruh sebagai pejabat daerah menggerakkan sumberdaya manusia dan finansial untuk kepentingan pilkada, dua kekuatan inilah yang menjadi instrumen politik para calon.</p>
<p>Rina Martini (2015)</p>	<p>Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013</p>	<p>Terdapat birokrasi di lingkungan kerja yang tidak netral, terdapat penggunaan fasilitas negara atau kendaraan dinas berkampanye, kepala desa yang mendukung salah satu calon dari birokrat. Langkah pencegahan dilakukan sekertaris daerah Jawa Tengah dengan mensosialisasikan disiplin</p>

		pegawai dan netralitas PNS sebagaimana edaran dari Menpan RB.
Ikhwani Ratna (2012)	Reformasi Birokrasi Terhadap Penataan Pola Hubungan Jabatan Politik dan Karir Dalam Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau.	Carut marut kenaikan pangkat dan jabatan staf Pemerintah Provinsi Riau akibat dari pergantian pejabat BKD di Pemprov Riau yang tidak sesuai prosedur dan berbau politis, serta adanya mutasi pejabat dari Pemkot/Pemkab yang diangkat menjadi pejabat di Pemprov Riau setelah berlangsungnya Pilkada di daerah asalnya. Selain itu hubungan gubernur dan wakil gubernur yang tidak harmonis berdampak pada promosi dan mutasi pegawai. Terlihat jabatan politik lebih dominan mengatur jabatan karir aparatur birokrasi.
Hatta Ridho (2013).	Peran Lurah Dalam Pemilihan Umum Legislatif, Pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Kota Tebing Tinggi	Lurah sebagai fasilitator pemilu terlibat memberi dukungan teknis pada kegiatan sosialisasi, administrasi logistik, rekrutmen PPS dan sekretariat PPS, serta dalam fasilitasi kantor bagi PPS. Keterlibatan lurah dalam pilkada dapat dibatasi dengan adanya forum bersama <i>stakeholders</i> yang menghasilkan beberapa kesepakatan, salah satunya lurah dan aparat kelurahan wajib menegakkan netralitas sebagai PNS dan bertugas sebagai non partisan. Lurah tidak boleh terjebak atau berpihak terhadap kontestan pilkada, meskipun kontestan tersebut memiliki hubungan struktural maupun primordial yang erat dengan lurah. Kesepakatan tersebut membatasi ruang gerak lurah untuk berpihak pada calon <i>incumbent</i> .
Haris Mubarak dan Edy	Sistem Satu Paket Dalam Pemilihan	Birokrasi lokal telah dipolitisasi oleh partai dan kandidat yang

Kusnadi (2012)	Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Serta Impilkasinya Terhadap Birokrasi Lokal :yStudi Kasus Kota Tambi ang terjadi di Kota Jambi.	maju dalam pilkada, ditandai dengan keterlibatan para pejabat mendukung calon kepala daerah dan tekanan dari politisi dalam mendukung salah satu calon. Sistem satu paket di satu sisi membawa implikasi ketidakharmonisan akibat dari tidak ada komitmen bersama menjalankan roda pemerintahan. Konflik kepentingan kedua kepala daerah berdampak pada netralitas birokrasi.
----------------	---	---

Sumber : Diolah penulis, 2017

Dari hasil penelitian terdahulu ditemukan bahwa kajian terkait politisasi birokrasi dalam pilkada yang berhubungan langsung dengan petahana lebih menekankan proses politisasi penggunaan fasilitas pemerintah (gedung/mobil dinas), intervensi terhadap penyelenggara pemilu (KPU dan Panwaslu), proses mutasi/roling jabatan menjelang dan sesudah pilkada yang terkesan politis berlandaskan pertimbangan kepentingan kelompok, tim sukses dan primodialisme.

Selain itu, penelitian terkait politisasi birokrasi di Provinsi Maluku Utara masih tergolong kecil dan bahkan tidak ditemukan, hasil penelitian yang terpublikasi fokus pada topik konflik elite politik, politik etnisitas, konflik dan perpecahan partai politik, kepemimpinan kepala daerah dan pelayanan publik. Dengan demikian, penelitian terkait politisasi birokrasi menjadi penting dilakukan untuk melihat dinamika politik lokal di Maluku Utara dan khususnya kota Ternate.

Penelitian ini lebih menekankan pada politisasi birokrasi yang dilakukan petahana dan elite birokrasi. Keterlibatan atau peran elite birokrasi guna

membantu pendanaan politik, baik itu pembiayaan mahar rekomendasi parpol dan pembiayaan kampanye. Sedangkan peran birokrasi sebagai tim sukses pemenangan calon walikota petahana, akan mengkaji strategi elite birokrasi mengorganisir dukungan pegawai negeri sipil dan masyarakat (pemilih). Sehingga penelitian ini akan menjadi berbeda dan memiliki kebaruan dari penelitian terdahulu. Dengan demikian keunggulan dari penelitian ini, lebih melihat pada peran elite birokrasi membantu kerja-kerja politik petahana dari awal pencalonan sampai terpilih baik pada aspek pendanaan, konsolidasi dukungan dan mengawal suara petahana pada pencoblosan. Serta mengkaji sejauh mana komitmen politik petahana terhadap elite birokrasi yang menjadi bagian dari tim sukses selama proses pilkada berlangsung.

II.2 Kerangka Teori

II.2.1 Birokrasi

Konsep birokrasi telah lama dikenal sejak masyarakat melakukan interaksi antara sesama dan menjalin kehidupan dalam berorganisi. Masyarakat tidak dapat melepaskan dirinya dari birokrasi, dimana birokrasi sendiri memiliki peran yang sangat strategis dalam menjalankan tugas dan berbagai urusan yang terkait dengan kebutuhan dan keperluan masyarakat/warga negara. Birokrasi tidak dapat dipisahkan dari pemerintah, kerana birokrasi merupakan bagian aparatur yang menjalankan kerja-kerja penyelenggaraan pemerintahan atau implemementasi kebijakan.

Menurut Albrow (2007:3) birokrasi secara literal, itu sendiri di mulai di perkenalkan oleh filsuf perancis Baron de Grimm dari asal kata "*Bureau*" yang telah diakui umum, yang juga berarti meja tulis. Istilah ini selalu diartikan sebagai tempat para pejabat bekerja. Tambahan sisipan '*cracy*' yang diturunkan dari kata Yunani ('*kratein*) yang berarti mengatur (to rule), menghasilkan istilah yang memiliki kekuatan yang sangat dahsyat, menembus budaya-budaya lain.

Sedangkan birokrasi dalam pandangan Etzioni dan Halevy (2011:13) Istilah "birokrasi" (*bureaucracy*) itu sendiri diyakini pertama kali dicetuskan oleh seorang fisiokrat dan pemikir ekonomi politik Vincent de Gournay pada tahun 1745. Pada awalnya, istilah ini digunakan dalam artian peyoratif (dengan nada negatif atau mengecam) yaitu untuk menyebut bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat dan kekuasaan yang terlalu besar yang berada di tangan para pejabat.

Beberapa literatur yang menjelaskan konsep birokrasi tidak terlepas dari peran Baron de Grimm dan Vincent de Gournay. Kedua tokoh yang sangat berpengaruh ini, diyakini memperkenalkan konsep birokrasi didalam setiap tulisan mereka. Definisi birokrasi dari kedua pencetus di atas lebih menekankan pada pejabat birokrasi yang diberikan tanggung jawab menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Heywood (2013: 641) mengatakan birokrasi (secara harfiah, kekuasaan oleh para pejabat) adalah, dalam bahasa sehari-hari, sebuah istilah yang berkonotasi negatif yang berarti rutinitas administrasi yang tak berujung. Dalam ilmu-ilmu sosial, konsep tentang birokrasi menunjuk pada fenomena kekuasaan

oleh para pejabat yang tidak dipilih (melalui Pemilihan), proses administrasi publik, dan sebuah corak organisasi rasional. Heywood sendiri dalam bukunya menuliskan Weber sendiri memberikan batasan birokrasi yang dicirikan oleh rasionalitas, perilaku yang dipandu oleh aturan dan otoritas impersonal.

Disisi lain, Newton dan Van Deth (2016:187) berpendapat birokrasi adalah sebuah tipe dari organisasi yang rasional, impersonal, terikat aturan, dan hierarkis yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif berskala besar. Sedangkan Blau dan Meyer (2000:5) yang melihat birokrasi sebagai lembaga yang sangat berkuasa, yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan, kerana birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar. Birokrasi mempermudah ekspansi imperialisme dan eksploitasi ekonomi sehingga merusak bangsa-bangsa yang terbelakang dan orang-orang miskin.

Birokrasi sebagai kekuatan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat melakukan perubahan dengan program-program yang menyelesaikan problem yang terjadi dalam masyarakat. Sebaliknya birokrasi dapat berbuat kesalahan dan berbagai keburukan dalam menyediakan pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian membutuhkan birokrasi yang patuh terhadap aturan, sistem dan pencapaian tujuan yang telah di tetapkan. Sehingga hasil yang diharapkan dapat tercapai sebagaimana tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi menurut Said (2010:2-3) dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk

menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Sedangkan dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian output dan keuntungan yang optimum. Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan, dan cara untuk mencapai tujuan itu ialah dengan mengkoordinasi secara sistematis.

Penekanan konsep birokrasi sebagai pelaksana kebijakan tidak terlepas dari fungsi birokrasi itu sendiri. Dimana birokrasi sebagai para aparatur yang menjalankan putusan-putusan politik untuk mencapai tujuan tertentu. Sebagaimana pandangan Wibawa (2005:332-333) Birokrasi adalah pelayanan demokrasi (lengkap dengan nilai-nilai turunannya). Birokrasi adalah, pada dasarnya, pelaksana kebijakan-kebijakan publik (aturan, hukum, undang-undang, perprov, perkab/perkot, perdes). Birokrasi adalah mesin, alat, instrumen untuk mengejar tujuan-tujuan publik-yang dirumuskan oleh para warga melalui mekanisme demokratis. Konsep yang sama dapat dikemukakan Mas'ood (2008:68) birokrasi umumnya di pandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain.

Konsep birokrasi dapat di lihat sebagai sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat pekerja yang mendapat gaji dan menjalankan tugas sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku secara internal. Konsep ini dapat dilihat dari pandangan Hague, Harrop dan Breslin (dalam Setiyono; 2012:17) Birokrasi adalah organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan. Sedangkan Rourke (dalam Azhari, 2011:61) mengatakan birokrasi adalah sistem

administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, dan dijalankan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang terpilih berdasarkan kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Dengan demikian konsep birokrasi itu sendiri dapat dimaknai sebagai sebuah organisasi yang didalamnya terdapat para pejabat dan birokrat yang bertugas menjalankan putusan-putusan politik dan patuh terhadap mekanisme atau sistem yang berlaku. Untuk mencapai tujuan yang dicapai birokrasi membutuhkan para aparatur yang memiliki keahlian, kemampuan berkomunikasi dan bersikap netral di atas kepentingan politik yang berlangsung. Birokrasi sendiri dengan kewenangan menjalankan kebijakan sangat berpeluang melakukan kesalahan dan bahkan gagal, sebaliknya birokrasi dengan kewenangan yang ada dapat mencapai hasil yang maksimal atau berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dengan demikian birokrasi bersifat netral dan bebas dari intervensi politik, walaupun dalam kepemimpinannya birokrasi dibawah kendali elite politik yang dipilih langsung melalui mekanisme politik. Dalam suksesi kekuasaan lima tahunan birokrasi dapat digunakan sebagai mesin politik oleh kepala daerah petahana, dan sebaliknya aparatur sipil negara dapat bersikap bebas menentukan pilihan politik. Sikap netralitas inilah yang menjadi titik tekan dalam setiap harapan demokrasi lokal.

Thoha (2014:21) netralitas birokrasi diartikan bukan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu, sementara kepada

kekuatan politik lainnya yang sekarang memerintah tidak mau. Akan tetapi diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapa pun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Selain itu, konsep netralitas birokrasi menurut Azhari (2011:94) diartikan sebagai kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Sedangkan tujuan dari netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari PNS dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang beorientasi pada jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional (Sudrajat dan Mulya (2016 : 93).

Pandangan yang lain mengungkapkan netralitas birokrasi dalam politik tidak lain, kecenderungan birokrat (pegawai negeri sipil) untuk independen atau tidak memihak (non partisan) dalam tarungan mendapatkan jabatan atau kekuasaan politik. Hal itu dilakukan dengan pertimbangan untuk keadilan pemilu dan menghindari penyalahgunaan wewenang serta dana publik untuk kepentingan pribadi. Hal itu juga bertujuan untuk kepastian karir birokrasi di kemudian hari yang diharapkan tidak tergantung oleh naik turunnya pejabat politik. (Rozi, 2006:24).

Sementara itu Martini, (2015:66) menjelaskan netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam

perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan.

Perdebatan terkait netralitas birokrasi dan masuknya politik dalam birokrasi dapat dilihat dari perspektif Weberian, Hegelian, Marxian dan Wilson yang membuat batasan terkait birokrasi dan politik dan bagaimana sebaiknya birokrasi memposisikan dirinya sebagai lembaga yang bebas dari intervensi politik dan konsisten menjalankan tugas dan kewenangannya.

Model birokrasi Weberian dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan birokrasi. Setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak memiliki kepentingan pribadi. Hegel, berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikuler (khusus).

Seperti yang ditulis oleh Thoha (2014:22), Marx berpendapat birokrasi merupakan instrumen yang digunakan oleh kelas dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain, birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasinya. Sementara Wilson sendiri menghendaki adanya pemisahan kewenangan yang jelas antara birokrasi dan politik. Sedangkan Wilson, sebagaimana yang diulas Azhari (2011:84) lebih menekankan pada konsep pemikiran Hegel tentang netralitas

birokrasi merupakan satu sistem organisasi yang dapat diterapkan pada semua level organisasi besar dan bukan hanya pada organisasi publik. Untuk mendorong pemikiran Hegel dan Weber, Wilson mendorong pemisahan birokrasi dan politik.

Membahas hubungan antara birokrasi dengan politik atau membahas tentang politik birokrasi sudah tentu dapat didekati dari beberapa model yang telah dikenal selama ini. Dari terminologi ilmu politik dan administrasi publik terdapat empat bentuk birokratisasi yang umumnya menjelaskan fenomena birokrasi yakni : Weberisasi, Parkinsonisasi, Orwellisasi, dan Jacksonisasi. Noer (2014:56), Hadna (dalam Kumorotomo dan Widaningrum, 2010: 155).

Pandangan yang sama dikemukakan oleh Fatah (1998:192), Evers dan Schiel (1990:227) kebijakan birokratisasi yang umumnya ditemui dalam kritik pembangunan di dunia ketiga, yaitu Weberisasi, Parkinsonisasi, dan Orwellisasi.

Pertama, model Parkinson, birokrasi digunakan sebagai alat mempertahankan kekuasaan dengan cara melakukan kebijakan penataan organisasi, menambahkan struktur atau unit organisasi birokrasi dan merekrut sebanyak mungkin birokrat/pegawai/bawahan untuk menempati unit-unit yang tersedia untuk melakukan tugas pelayanan dan pembangunan. Birokratisasi sebagai tempat tumbuhnya aparat negara yang bahkan tidak jelas tugasnya, pendekatan ini dilakukan untuk mengakomodasi perkembangan masyarakat yang semakin maju dan persoalan pembangunan.

Kedua, model Orwell, birokrasi sebagai instrumen perpanjangan tangan dari negara untuk melakukan kontrol terhadap warga/masyarakat, serta birokrasi sebagai alat kekuasaan yang efektif mendekati kelompok masa yang pro

pemerintahan dan menegakkan regulasi negara. Membangun ketergantungan masyarakat terhadap birokrasi dan tidak memiliki kemampuan melakukan perlawanan terhadap negara.

Ketiga, model Weber menempatkan birokrasi sebagai pelaksanaan kebijakan yang bekerja secara efisien, profesional, rasional dan melayani rakyat. Atau dengan kata lain birokratisasi sebagai pelaksanaan prinsip-prinsip organisasi yang ideal dan rasional yang dilakukan aparatur atau pejabat administrasi pemerintahan. *Keempat*, model Jackson, menjadikan birokrasi sebagai kekuatan utama kekuasaan, mengasingkan dan menjauhi masyarakat dari proses pengambilan kebijakan atau putusan, ruang politik serta pemerintahan. Model ini dikenal dengan konsep *Bureaucratic polity*.

Pendekatan diatas menimbulkan sebuah dilema, baik itu birokrasi yang menimbulkan dilema bagi demokrasi atau sebaliknya dilema demokrasi di dalam birokrasi. Kajian ini kemudian akan melihat sejauh mana kekuatan birokrasi mempengaruhi jalannya proses demokrasi ataukah kekuatan independen birokrasi tidak dapat digunakan sebagai alat kekuasaan. Birokrasi yang dipengaruhi elit kekuasaan menjadi sebuah ancaman kemunduran proses berdemokrasi dan kelangsong *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Saling mempengaruhi diantara politik dan birokrasi selama suksesi kekuasaan akibat dari kekuatan elite penguasa atau elite politik yang mengendalikan birokrasi melalui pucuk pimpinan aparatur sipil negara. Menurut Etzioni dan Halevy (2011:88) ada saling pengaruh antara pucuk-pucuk pimpinan administrasi dengan pejabat politik. Bahkan keduanya bekerjasama dengan sangat

erat sehingga kontribusi yang diberikan masing-masing pihak kadang-kadang sulit untuk dibedakan satu sama lain. Faktor elit sangat mempengaruhi dilema demokrasi dan birokrasi.

Bahkan model pendekatan diatas banyak digunakan untuk melihat intervensi politik didalam birokrasi sepanjang rezim Orde Lama, Orde Baru dan pasca Reformasi. Pada prinsipnya pendekatan ini untuk mengkaji sejauh mana birokrasi digunakan oleh rezim yang berkuasa mempertahankan kekuasaan dan memenangkan pemilihan umum. Sedangkan pada rezim Pilkada model diatas senantiasa digunakan oleh calon petahana guna mempertahankan kekuasaan dan strategi memenangkan pilkada.

Netralitas birokrasi menjadi penting dalam pelaksanaan pilkada, dimana sikap netralitas/ketidak berpihakan birokrasi menciptakan stabilitas pelaksanaan demokrasi lokal yang berlangsung secara adil dan aman tanpa konflik sesama masa pendukung. Netralitas birokrasi memperkecil pelanggaran pelaksanaan pilkada baik yang melibatkan calon, penyelenggara dan birokrasi itu sendiri, dimana ruang menyalahgunakan kewenangan dan kekuasaan semakin kecil.

Menurut Prihatmoko (2015:102) pilkada yang berlangsung secara demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipal, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekrutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif dan presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil). Prihatmoko menambahkan seorang kepala daerah yang memiliki legitimasi adalah kepala daerah yang terpilih dengan prosedur dan tatacara yang sesuai ketentuan perundangan-undangan, melalui proses kampanye dan pemilihan

yang bebas, *fair* dan adil sesuai dengan norma-norma sosial dan etika politik, didukung oleh suara terbanyak dari seluruh pemilih secara obyektif.

Dengan demikian netralitas birokrasi menjadi bagian dari komitmen aparatur sipil negara mewujudkan pilkada yang demokratis, dan menciptakan stabilitas politik. Pilkada yang berlangsung tanpa adanya campur tangan kekuasaan, mobilisasi dukungan dan intervensi kerja-kerja penyelenggara pemilu baik dari birokrasi dan elite lokal. Netralitas birokrasi mencerminkan tingkat rasionalitas pemilih yang tidak mudah terjebak pada kepentingan kelompok, janji politik dan politik transaksional.

Tetapi pada aspek yang lain, netralitas birokrasi harus tercoreng dengan sikap politik birokrasi yang mendukung calon kepala daerah dan terlibat aktif dalam kerja-kerja pemenangan kandidat. Bahkan praktik politisasi birokrasi tidak sekedar memanfaatkan fasilitas pemerintah, melainkan menggunakan kekuasaan dan kewenangan untuk menggunakan anggaran publik dan program pemerintah untuk kepentingan politik. Hal ini dilakukan oleh birokrasi yang secara terang-terangan menyatakan dukungan terhadap salah satu kandidat (petahana).

II.2.2 Elite

Berbicara suksesi kekuasaan atau pilkada sudah tentu terkait para kontestan yang turut serta menjadi bagian dari momentum demokrasi lima tahunan tersebut, dimana mereka yang terlibat sebagai peserta sudah tentu memiliki kekuatan dan ketokohan di tengah masyarakat. Para kontestan tidak lain para elite lokal yang telah berkiprah di dunia politik, pendidikan, kebudayaan,

ekonomi dan pemerintahan. Selain itu, berbicara kekuasaan dihadapkan pada dua kekuatan antara kekuatan penguasa atau kelompok yang menguasai dan dikuasai, atau antara memimpin dan dipimpin. Kelompok yang memiliki kekuatan menguasai dan memimpin berpeluang mengendalikan kekuasaan melalui mekanisme dan sistem politik demokratis. Sedangkan kelompok yang dikuasai menjadi pendukung dan masa yang mudah di mobilisasi, dengan demikian kekuasaan yang dijabat oleh para penguasa melalui proses pemilihan disebut dengan elit lokal, elite politik atau kepala daerah.

Berbicara terkait teori elite tidak terlepas dari Vilfredo Pareto dan Guetano Mosca yang memperkenalkan teori tersebut. Pareto percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan sosial dan politik yang penuh. Mereka yang biasa menjangkau pusat kekuasaan adalah selalu merupakan yang terbaik. Merekalah yang dikenal sebagai elit. Lanjut Pareto elit merupakan orang-orang yang berhasil, yang mampu menduduki jabatan tinggi dan dalam lapisan masyarakat. Sedangkan Mosca elit adalah kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik (Varma, 2001: 200-203). Dengan demikian, baik Pareto maupun Mosca, memusatkan perhatian pada elite dalam artian kelompok-kelompok orang yang secara langsung menggunakan, atau berada dalam posisi memberikan pengaruh yang kuat terhadap penggunaan, kekuatan politik (Bottomore, 2006 : 5).

Istilah elite berasal dari kata latin *eligere* yang berarti “memilih”. Dalam pemakaian biasa kata itu berarti :bagian yang menjadi pilihan” atau “bunga” suatu

bangsa, budaya, kelompok usia, dan juga orang-orang yang menduduki posisi sosial yang tinggi. Istilah elit menunjuk kepada suatu minoritas-minoritas pribadi-pribadi yang diangkat untuk melayani suatu kolektifitas dengan cara yang bernilai sosial. Arti yang paling umum ialah sekelompok orang-orang yang memegang posisi terkemuka dalam suatu masyarakat (Keller,1995: 3).

Dalam pandangan yang lain, Haryanto (2005:72) mengatakan elit menunjuk pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai keunggulan-keunggulan; di mana dengan keunggulan-keunggulan yang melekat pada dirinya yang bersangkutan dapat menjalankan peran yang menonjol dan pengaruhnya pada cabang kehidupan tertentu. Disisi lain Lipset dan Solari sebagaimana dikutip oleh Schoorl (dalam, Haryanto: 2005:68) menjelaskan yang dimaksudkan dengan pengertian elit ialah posisi didalam masyarakat di puncak struktur-struktur sosial yang terpenting, yaitu posisi-posisi tinggi di dalam ekonomi, pemerintahan, aparat kemiliteran, politik, agama, pengajaran, dan pekerjaan-pekerjaan bebas. Sementara Nurhasim (2005:13) menjelaskan elit sering diartikan sebagai sekumpulan orang sebagai individu-individu yang superior, yang berbeda dengan masa yang menguasai jaringan-jaringan kekuasaan atau kelompok yang berada di lingkaran kekuasaan maupun yang sedang berkuasa.

Seperti yang disampaikan Jurdi (2004:23) elite merupakan posisi didalam masyarakat yang berada di puncak kekuasaan, baik organisasi sosial, politik, ekonomi maupun keagamaan atau memiliki keahlian dalam bidang ilmu tertentu atau struktur sosial terpenting, yaitu posisi teratas dalam organisasi ekonomi, pemerintahan, dan sebagainya. Dengan demikian, konsep elite merunjuk pada

suatu kelompok dalam masyarakat yang mempunyai posisi utama dalam masyarakat dalam struktur masyarakat yang memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat (Jainuri, 2008:24).

Dengan demikian elite dapat hadir di semua lapisan masyarakat dengan mengendalikan struktur-struktur kelembagaan dalam lingkungan sosial, ekonomi, pendidikan, budaya dan politik. Tetapi dalam konteks politik dan kekuasaan, lebih banyak berbicara terkait elite politik baik itu ditingkat pusat maupun lokal. Lasswell (dalam Bottomore, 2006:10) menjelaskan elite merupakan para pemegang kekuasaan suatu lembaga politik. Para pemegang kekuasaan mencakup kepemimpinan dan formasi sosial yang biasanya merupakan asal-usul para pemimpin, dan kepadanya diberikan pertanggungjawaban, selama suatu jangka waktu tertentu. Sedangkan Bottomore (2006) menguraikan cakupan elite politik lebih mudah ditentukan : elite politik akan mencakup anggota-anggota pemerintahan, pejabat tinggi, dan para pemimpin militer.

Surbakti (2010:94), elit politik dirumuskan sebagai sekelompok kecil orang yang mempunyai pengaruh besar dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan politik. Sedangkan Putnam (dalam Mas'ood dan Andrews : 2006: 80) elite politik adalah beberapa orang memiliki lebih banyak kekuasaan politik dibanding dengan yang lain. Pendapat yang tidak jauh berbeda dikemukakan Pramono (2005:3), elit politik adalah orang-orang terbaik atau pilihan di satu kelompok atau kelompok kecil orang-orang terpandang atau petinggi politik, yang duduk dalam tatanan struktur politik dalam hal ini anggota legislatif

(DPRD/DPRD) dan atau partai politik (Parpol), atau pemerintah baik pusat maupun daerah.

Sedangkan Newton dan Van Deth (2016:224) melihat elit politik sebagai golongan yang relatif kecil jumlahnya yang menempati puncak sistem politik yang memiliki pengaruh atau wewenang besar terhadap keputusan politik. Jika sudah cukup kuat, mereka bias menjadi elit penguasa. Terkait pembagian elite politik, Surbakti (2010:94) pakar politik dari Universitas Airlangga mengelompokkan menjadi tiga tipe. *Pertama*, elite politik yang dalam segala tindakan berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan. Elite tipe ini cenderung bersifat tertutup, dalam arti menolak golongan yang bukan elite memasuki lingkungan elite. *Kedua*, Elite politik liberal. Maksudnya sikap dan perilaku yang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi setiap warga negara masyarakat untuk meningkatkan status sosial. Elite ini cenderung bersifat terbuka terhadap golongan masyarakat yang bukan elite untuk menjadi bagian dari lingkungan elite. *Ketiga*, perlawanan elite (*counter elite*) tipe ini meliputi pemimpin yang berorientasi pada khalayak baik dengan cara menantang segala bentuk kemapanan (*established order*) maupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan.

Dari pengelompokan diatas, dapat diketahui bahwa elite politik dalam suksesi kekuasaan dapat berganti dari kelompok yang sebelumnya lemah menjadi kelompok penguasa. Rotasi kepemimpinan dalam sistem demokrasi menghendaki kehadiran elite politik yang memiliki kecakapan dan komitmen terhadap kepentingan publik dan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini, elite politik yang

terpilih melalui mekanisme demokrasi lokal disebut dengan pejabat publik dan pejabat politik di tingkat daerah.

Pejabat publik adalah orang yang bertugas melayani publik, duduk di dalam lembaga publik atau organisasi yang dibiayai oleh publik. Jadi pejabat dibutuhkan untuk meredakan, mengelola konflik dan kalau perlu mengatur perilaku individu. Selain, mengatur dan membuat aturan, pejabat bertugas untuk melayani masyarakat, memproduksi barang dan jasa untuk semua orang, mendistribusikan sumber daya bagi setiap warga negara (Wibawa, 2005:337).

Jabatan atau pejabat politik dalam sistem pemerintahan yang demokratis selalau harus dikatkan dengan rakyat yang berserikat dalam kekuatan-kekuatan politik dimana rakyat menyalurkan aspirasinya melalau pemilihan umum. Dengan kata lain, jabatan politik ini idealnya dipilih oleh rakyat atau disetujui (*approved*) oleh DPRD (Ismail, 2009: 20). Pandangan yang lain, pejabat politik adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat atau diangkat oleh pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Jabatan politik ini ada masa jabatannya, yakni dibatasi oleh masa jabatan berdasarkan pemilihan (umum) atau pemilihan kepala daerah), biasanya lima tahun sekali (Thoha, 2014:1).

Sedangkan di dalam sistem kepegawaian dan jabatan dalam birokrasi atau pemerintahan daerah, dikenal dengan jabatan karir atau jabatan birokrasi. Jabatan ini, diduduki oleh Aparatur Sipil Negara atau pegawai negeri yang memenuhi persyaratan atas kriteria sebagaimana regulasi yang ada. Jabatan karir atau jabatan birokrasi hanya untuk pegawai ASN dan terdapat jabatan birokrasi yang diperuntukan untuk kelompok profesional dengan mekanisme rekrutmen yang

berbeda. Dengan demikian, jabatan birokrasi sebagai media bagi pegawai negeri sipil untuk berkarir sebagai aparatur pelayanan rakyat melalui lembaga birokrasi.

Jabatan karir birokrasi yang biasa disebut para birokrat atau pejabat birokrasi yang meniti kariernya didalam sistem birokrasi yang berangkat dari jabatan karir rendah dan ditingkatkan awal sampai ke tingkat jabatan tertinggi. Pejabat karir diangkat dalam jabatan birokrasi oleh pejabat tinggi yang berwenang mengangkatnya (Thoha, 2014:1). Eksistensi pejabat karir sebagai elite birokrasi pemerintah memiliki kewenangan, tanggungjawab dan peran yang sangat signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik, selain itu dalam dinamika politik lokal peran elite birokrasi sangat menentukan kemenangan calon petahan dan mengantikan peran dari kelompok kepentingan lainnya.

Peran birokrasi yang besar dan strategis ini, dalam pandangan Etzioni dan Halevy (2011:87) para teknokrat, terutama birokrat mendapatkan kekuasaan yang semakin besar dengan mengorbankan atau mengikis kekuasaan dari pejabat politik yang dipilih lewat pemilu dan kemudian dikatakan bahwa perkembangan ini adalah sebuah ancaman demokrasi. Artinya peran birokrasi dalam kontestasi demokrasi lokal sangat diperhitungkan pada konteks mobilisasi pemilih dan kekuatan politik.

Hubungan antara elite politik atau pejabat politik dengan pejabat birokrasi dalam menjalankan tugas sebagai pelayan rakyat berlangsung sesuai dengan regulasi dan mekanisme tata kelola pemerintahan, tetapi hubungan ini akan berbeda ketika momentum pilkada berlangsung, dimana kedua elite ini saling

membutuhkan dukungan antara satu dengan yang lain, dengan kepentingan yang sama pula. Kepentingan elite politik untuk kembali memenangkan pilkada dengan dukungan elite birokrasi, dan sebaliknya kepentingan birokrasi memastikan jabatan dan karier selama kekuasaan berlangsung. Ada saling pengaruh antara pucuk-pucuk pimpinan administrasi dengan pejabat politik. Bahkan keduanya bekerjasama dengan sangat erat sehingga kontribusi yang diberikan masing-masing pihak kadang-kadang sulit untuk dibedakan satu sama lain (Etzioni dan Halevy, 2011:88)

Dalam konteks lokal, dikenal dengan elite politik lokal dan baik itu mereka yang berkuasa, pimpinan partai politik atau menjadi bagian dari elite yang mempengaruhi kebijakan publik. Selain itu elite lokal mencakup berbagai dimensi dalam kehidupan masyarakat, dimana elite berperan sebagai orang yang sangat berpengaruh, menonjol dan menentukan putusan pada cabang kehidupan tertentu, baik itu bidang ekonomi, budaya, pendidikan, kepemudaan, dan kemasyarakatan. Menurut Schoorl (dalam Abbas, 2012 :11) elit lokal adalah elit yang menempati kedudukan puncak didalam struktur-struktur sosial tingkat lokal.

Sedangkan Nurhasim (2005:13) membagi dua kategori elit dalam konteks lokal sebagai berikut, yaitu elit politik lokal dan elit non-politik lokal.

- a. Elit Politik lokal merupakan seseorang yang menduduki jabatan jabatan politik (kekuasaan) di eksekutif dan legislatif yang dipilih melalui pemilihan umum dan dipilih dalam proses politik yang demokratis di tingkat lokal. Mereka menduduki jabatan politik tinggi di tingkat lokal yang membuat dan menjalankan kebijakan politik. Elit politiknya seperti

Gubernur, Bupati, Walikota, Ketua DPRD, Anggota DPRD, dan Pimpinan Partai Politik.

- b. Elit non politik lokal adalah seseorang yang menduduki jabatan-jabatan strategis dan mempunyai pengaruh untuk memerintah orang lain dalam lingkungan masyarakat. Elit non politik ini seperti elit keagamaan, elit organisasi masyarakatan, kepemudaan, profesi, dan lain sebagainya.

Dengan demikian dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan elite politik lokal atau pejabat politik adalah mereka yang menduduki jabatan puncak yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah, untuk itu yang disebut elite politik lokal adalah walikota dan wakil walikota terpilih, pimpinan partai pengusung koalisi pasangan calon Burhan Abdurahman dan Abdullah Taher yang berstatus sebagai anggota DPRD Kota Ternate. Sedangkan elite birokrasi atau pejabat karir adalah mereka yang diangkat oleh kepala daerah untuk menduduki jabatan tertentu pada satuan kerja perangkat daerah, baik itu sebagai pimpinan pada Dinas, Badan dan Kantor.

II.2.3 Politisasi Birokrasi

Politisasi birokrasi menjadi perdebatan yang tidak pernah habisnya selama proses politik perebutan kekuasaan, keterlibatan birokrasi dalam urusan politik dan bagaimana susahnyanya menegakan netralitas birokrasi menjadi realitas yang ditemui di setiap kontestasi. Seiring perkembangan demokrasi lokal membuat birokrasi tidak mudah lepas dari intervensi politik dimana birokrasi sebagai ujung tombak penyelenggara pelayanan menjadi tidak efektif.

Pilkada langsung tidak luput dari praktek politisasi birokrasi proses yang sebelumnya menonjol pada pemilihan legislatif dan pengisian kabinet di pemerintah pusat, kini bergeser ke tingkat daerah. Calon kepala daerah (*petahana*) menggunakan strategi ini untuk mempertahankan kekuasaan atau kembali berkuasa. Birokrasi digunakan sebagai instrumen politik untuk melakukan mobilisasi masa dan menunjang kegiatan-kegiatan politik petahana.

Birokrasi menjadi pilihan membangun kekuatan politik sebabkan birokrasi memiliki kekuasaan, kewenangan dan sistem yang berbeda dengan organisasi publik lainnya. Kekuasaan birokrasi senantiasa dimanfaatkan elite politik dalam urusan pemenangan pilkada. Menurut, Heywood (2014:656), terdapat tiga sumber kekuasaan birokrasi. *Pertama*, posisi strategis dan birokrat dalam proses kebijakan. *Kedua*, hubungan logistik antara para birokrat dan para menteri. *Ketiga*, status dan kepakaran dari para birokrat. Gue Peters (1978) (dalam Budi Setiyono, 2012:66), menyatakan birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan yakni : penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang terkait dengan pengambilan kebijakan, adanya dukungan politik (legitimasi) dan sifatnya yang permanen dan stabil. Sedangkan Mas'oed (2006:101), berpendapat ada empat sumber kekuasaan birokrasi; 1). Perannya sebagai personifikasi negara; 2). Penguasaan informal; 3). Pemilikan keahlian teknis; dan 4) status sosial yang tinggi.

Politisasi birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi (pegawai negeri) secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan

kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif (Rozi, 2006:49). Senada dengan Rozi, Hamid (2011:100) mengatakan Politisasi birokrasi adalah menggunakan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan. Sedangkan Ismail (2009:20), berpendapat politisasi birokrasi tidak lain intervensi politik terhadap birokrasi.

Sementara itu, Zuhro (2005:51) menjelaskan politisasi tidak lain digunakan birokrasi sebagai alat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Disisi lain, Martini (2011:6) berpendapat politisasi birokrasi berarti membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi; berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri.

Dalam konteks pilkada politisasi birokrasi adalah intervensi politik yang dilakukan penguasa (petahana) ke dalam birokrasi guna melibatkan ASN ke dalam urusan pilkada dengan tujuan mendapatkan dukungan politik dan mempertahankan kekuasaan. Dengan kewenangan dan kekuasaan sebagai kepala daerah membuat petahana dengan mudah mempengaruhi dan menekan birokrasi untuk memuluskan kepentingannya. Praktik ini dapat dilihat semanjak petahana mencalonkan diri kembali sampai pada tahapan akhir pilkada.

Terkait model politisasi birokrasi yang terjadi di Indonesia, Irsam (dalam Rina Martini (2011:36) mengelompokkan dalam tiga bentuk yaitu politisasi secara terbuka, politisasi setengah terbuka dan politisasi secara tertutup. Dengan demikian bentuk politisasi birokrasi tersebut sangat terkait dengan petahana, dimana kekuasaan kepemimpinan berhubungan langsung dengan birokrasi dan

kepentingan aparatur birokrasi itu sendiri sehingga politisasi birokrasi dapat berlangsung secara terbuka dan tertutup.

Sedangkan Model teoritis yang mengkaji politisasi birokrasi pada pelaksanaan pilkada dapat di dekati dengan pendekatan Jackson terkait *bureaucratic-polity* (masyarakat politik birokrasi) sehingga menjadi relevan guna melihat hubungan politik dan birokrasi di rezim demokrasi lokal, dimana kepala daerah sebagai elit penguasa menggunakan powernya untuk menjadikan birokrasi sebagai alat politik yang efektif.

Padangan *bureaucratic pilitic* menurut Karl D Jackson sebagaimana yang diuraikan Santoso (1997:30) adalah suatu sistem politik yang mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan nyaris terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya para ahli berpendidikan tinggi yang terkenal sebagai teknokrat dalam hal ini militer dan birokrasi tidak bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan yang didesain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal sepenuhnya dari dalam elit itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi masa. Kekuasaan tidak diakibatkan oleh artikulasi kepentingan sosial dan geografi di sekitar masyarakat.

Mempertegas konsep *bereaucratic politic* di Indonesia, Harold Crouch (dalam Santoso:1997:31) dan Rozi (2006:21), mencatat terdapat tiga ciri-ciri utama masyarakat politik, yaitu : *Pertama*, lembaga politik yang dominan adalah

birokrasi. *Kedua*, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah, sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi. *Ketiga*, masa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelemahan parpol dan secara timbal balik menguatkan birokrasi.

Pada rezim pilkada birokrasi menjadi mesin politik petahana mengendalikan kekuatan politik baik secara internal dan eksternal. Birokrasi melakukan pendekatan pada masyarakat, memberikan bantuan (barang/uang) dan melakukan mobilisasi pada kampanye serta hari pencoblosan. Kekuatan politik petahana sangat ditentukan oleh mobilitas dan strategi kemenangan tim birokrasi. Dengan kekuasaan sebagai kepala daerah dan pembina ASN, petahana dapat melakukan intervensi birokrasi dengan cara perombakan kabinet, mutasi dan melakukan intimidasi pada PNS. Selain itu, kepala daerah memanfaatkan program, kegiatan dan proyek SKPD untuk mendukung kegiatan-kegiatan politik selama tahapan pilkada. Hal inilah yang dikenal dengan praktik politisasi birokrasi.

Sedangkan cara atau modus operandi politisasi birokrasi menurut Martini (2011:9-14) diantaranya : *Pertama*, penggunaan fasilitas negara. yaitu berupa penggunaan fasilitas negara pada saat menjelang pemilihan umum yang dilakukan oleh seorang calon kepala daerah yang *incumbent*. Penggunaan fasilitas negara ini terjadi pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang biasanya

dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedung-gedung) milik negara;

Kedua, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada, yaitu mobilisasi (pengerahan) PNS pada saat pilkada. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat;

Ketiga, kompensasi jabatan yaitu banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, terlihat bahwa partai-partai yang berkoalisi dengan Partai Demokrat mendapatkan jatah kursi di kabinet. Pada 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 merit sistem (berdasar profesionalisme).

Keempat, rekrutmen pegawai negeri baru, selain kompensasi jabatan, deal-deal yang terjadi antara penguasa dan partai-partai koalisi adalah pemberian jatah pada saat pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan mengadakan rekrutmen

pegawai negeri baru. Dan pembagian jatah itu jelas terlihat karena untuk menjadi pegawai negeri harus ada yang "membawa (baca: memberi rekomendasi)". Dan salah satu pihak yang bisa "membawa" adalah (atas nama) partai-partai politik;

Kelima, komersialisasi jabatan hal ini dilakukan karena aparat harus mengembalikan "modal" yang sudah dia keluarkan pada saat masuk menjadi pegawai/pejabat, dan pelatihan yang dia ikuti hanya sebagai syarat formal saja karena untuk mengisijabatan bukan berdasar pada merit sistem tapi pada kedekatan seseorang dengan penguasa;

Keenam, pencopotan jabatan karir (sekretaris daerah/sekda) karena alasan politis. Pencopotan ini dilakukan karena kepala daerah harus mengakomodir pihak-pihak yang berkepentingan, dan sekali lagi pencopotan ini tujuannya bukan pada peningkatan kualitas kinerja tetapi hanya sekedar memenuhi nafsu untuk melanggengkan kekuasaannya.

Selain itu, Gaffar (2006:235-237) dalam bukunya menuliskan kehadiran birokrasi dalam instrumen kekuasaan dapat diwujudkan ke dalam tiga pola utama yaitu ; *pertama*, memberikan dukungan langsung setiap pemilihan. *Kedua*, birokrasi terlibat secara langsung dalam proses pemenangan. *Ketiga*, birokrasi merupakan penyedia dana bagi usaha untuk memenangkan.

Walaupun terdapat banyak regulasi yang mengatur tentang netralitas birokrasi tetapi masih terdapat praktik politisasi birokrasi yang dilakukan oleh penguasa di tingkat daerah, hal ini sangat berpeluang dilakukan oleh calon petahana yang mencalonkan diri pada periode kedua. Petahana dengan kekuasaan

dapat melakukan berbagai model politisasi birokrasi untuk mencapai tujuan politiknya.

Dalam pandangan Sarundajang (2012:132) terdapat tiga praktik politisasi birokrasi yang berdampak terhadap pelanggaran yang sering dilakukan PNS dan pejabat pemerintahan daerah. *Pertama*, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye. *Kedua*, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya. *Ketiga*, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut di kantor, memakai atribut, menghadiri kampanye dengan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran pelanggaran kampanye, dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas negara.

Sedangkan Zaman (2016:314-317) mengatakan secara umum beragam cara atau modus operandi keterlibatan aparatur sipil negara yang kita temukan di daerah, khususnya selama menjelang pelaksanaan pilkada itu sendiri. *Pertama*, keterlibatan aparatur sipil negara sebagai kelompok pemikir yang membantu di balik layar. Kelompok pemikir ini biasanya juga bertindak sebagai penasihat politik bagi pasangan calon. Modus keterlibatan kelompok ini terlihat dari aktivitas mereka yang dimulai dari penyusunan visi-misi calon, strategi

kempanye, strategi pemenangan, dan penyiapan meteri untuk menghadapi debat kandidat.

Kedua, aparat sipil negara terlibat dengan bertindak sebagai operator politik calon yang didukung. Kendati bergerak secara sembunyi, mereka yang menjadi operator lapangan ini menjadi ujung tombak mobilisasi dukungan masa dan sumber daya yang dibutuhkan pasangan calon. Dalam beberapa hal, pengaruh aparat sipil negara yang menjadi operator lapangan ini memang sangat efektif untuk mengumpulkan dukungan dan materi yang dibutuhkan pasangan calon agar bisa menang pilkada.

Ketiga, keterlibatan aparat sipil negara sebagai fasilitator dalam memfasilitasi kebutuhan operasional calon kepala daerah, khususnya petahana yang berasal dari birokrat. Fasilitas yang dimaksud disini berupa uang, atau barang yang dibutuhkan untuk kegiatan pemenangan calon. Dalam beberapa kasus ASN yang terlibat dalam tim pemenangan akan berusaha mencarikan sejumlah pendanaan untuk membantu pasangan calon yang diusungnya. Jika pendanaan sulit dilakukan, biasanya calon kepala daerah meminta aparat sipil negara yang loyal kepada mereka untuk menyediakan sejumlah fasilitas pemerintah guna membantu pergerakan tim sukses mereka.

Keempat, modus lain juga biasa terjadi adalah keterlibatan aparat sipil negara sebagai penyedia dana bagi calon kepala daerah. Biasanya, aparat sipil negara yang terlibat adalah mereka yang memiliki sejumlah proyek pemerintah. Sehingga, uang bisa dialokasikan untuk membantu aktivitas calon kepala daerah guna memenangi pencalonan pasangan calon yang diusung tersebut. Tidak ada

fasilitas negara yang bisa digunakan, maka uang pun untuk membantu pendanaan pemenangan pasangan calon dipertaruhkan.

Terkait politisasi birokrasi yang sering terjadi dalam pemilu sebagai bentuk ketidaknetralan atau bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS selama kampanye menurut Prasojo (dalam Riris Katrina, 2010:20) terdapat tiga bentuk pelanggaran yaitu : *Pertama*, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye dari anggaran negara. *Kedua*, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya.

Ketiga, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut di kantor, memakai atribut, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan perlakuan tidak adil atau diskriminatif atas penggunaan fasilitas negara.

Dengan demikian politisasi birokrasi yang dilakukan petahana dalam pilkada dengan tujuan untuk kembali memenangkan pilkada dan mempertahankan kekuasaan yang diperoleh lima tahun sebelumnya. Politisasi birokrasi sendiri tidak lepas dari keinginan para politisi untuk mengontrol pemerintah yang dikuasainya secara lebih besar, Marijan (2010:225). Sedangkan pendapat Martini

(2011:5) politisasi birokrasi bertujuan tidak lain untuk melanggengkan kekuasaan para pejabat.

Dari sekian bentuk politisasi birokrasi atau modus operandi politisasi yang melibatkan petahana dan elite birokrasi penting dilakukan pembatasan dalam penelitian ini, untuk itu terdapat tiga model politisasi birokrasi yang digunakan sebagai variabel. *Pertama*, birokrasi sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan politik. *Kedua*, birokrasi sebagai tim sukses yang menyusun strategi pemenangan petahana. *Ketiga*, pemanfaatan program dan kegiatan SKPD khususnya bantuan nelayan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Ternate dan pembiayaan iklan media cetak oleh Bagian Humas Kota Ternate menjelang akhir periode kepemimpinan calon petahana.

II.2.4 Budaya Birokrasi

Setiap organisasi sudah tentu memiliki budaya organisasi dan perilaku anggota yang terjadi dalam lingkungan sosial organisasi, hal yang sama akan berlaku pada organisasi publik atau birokrasi pemerintahan. Birokrasi sebagai pilar terdepan melakukan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan sudah tentu memiliki budaya dan perilaku yang menjadi sistem nilai. Konsep budaya birokrasi dan perilaku birokrasi dapat dipengaruhi oleh sistem politik dan budaya politik dalam suatu negara. Dengan demikian budaya birokrasi dan perilaku birokrasi di Indonesia menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari aspek sejarah perjalanan bangsa dan sistem politiknya.

Selain itu budaya birokrasi sangat terkait dengan sistem nilai dimana birokrasi itu berada, masyarakat yang kuat dengan sistem kepercayaan dan sistem

pengetahuan sebagai dasar berperilaku dan bertindak dengan mudah membentuk sebuah nilai dalam berinteraksi dan berorganisasi. Menurut Kuntowijoyo (1994:184) birokrasi sebagai sebuah struktur teknis dalam masyarakat mempunyai ikatan erat dengan struktur sosial dan struktur budaya. Penyelenggaraan kekuasaan dan pelayanan tidak dapat terlepas dari komposisi sosial, hingga sering birokrasi hanya melayani lapisan masyarakat yang dominan. Dengan demikian budaya birokrasi tidak dapat lepas dari pengaruh budaya politik dan budaya masyarakat atau nilai sosial dimana birokrasi itu eksis.

Dwiyanto (2008:91), budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan, dan pengalaman kehidupan yang terintenasiasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat.

Sementara itu, Purwanto (dalam Pramusinto dan Kumorotomo,2009:286) menjelaskan budaya birokrasi pada dasarnya merupakan nilai-nilai, norma-norma dan jiwa yang mendasari gerak langkah, dan tindak tunduk birokrasi. Sedangkan Said (2010:189) membuat batasan kultur birokrasi ialah karakter kolektif masyarakat dalam menghayati dan memperlakukan birokrasi. Dengan demikian budaya birokrasi itu sendiri merupakan sistem nilai yang selama ini hidup dalam lingkungan sosial masyarakat yang menjadi pedoman birokrat dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab dalam lingkungan kerja birokrasi pemerintahan.

Budaya birokrasi di lingkungan kerja pemerintahan yang selama ini menjadi dasar bagi sikap dan tindakan aparaturnya melakukan tugas-tugas pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan tidak terlepas dari proses sejarah pembentukan birokrasi Indonesia dan lingkungan sosial budaya dimana pemerintah atau birokrasi itu berada. Seperti yang dikemukakan Abdullah (dalam Alfian dan Sjamsudin, 1991:235) dan Santoso (1997:37) budaya birokrasi di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang, dimulai dari kerajaan-kerajaan tradisional Indonesia di Jawa (Mataram I, Sriwijaya, Majapahit, Mataram II dan Demak) dan luar Jawa (Gowa/Makasar, Aceh, Bone, Buton, Ternate dan lain-lain). Kemudian dilanjutkan oleh kekuasaan kolonial Belanda sejak abad ke-17 sampai Perang Dunia II yang ditandai dengan pendudukan Jepang dan dilanjutkan dengan masa revolusi kemerdekaan.

Proses sejarah dan budaya yang panjang ini membentuk budaya birokrasi sampai sekarang ini, budaya birokrasi kerajaan dan budaya birokrasi kolonial menjadi faktor penghambat birokrasi pemerintahan modern. Birokrasi kekinian belum dapat berorientasi pada pelayanan publik, efisien, responsifitas dan akuntabilitas. Setiyono (2012:140) dalam melihat budaya birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip pelayanan publik, mengatakan budaya birokrasi kita masih tetap seperti jaman kerajaan Majapahit, Mataram, VOC, dan Hindia Belanda : menganggap bahwa bawahan dan rakyat sebagai "*inlander*" dan "*kawulo*" yang harus di eksploitasi untuk kepentingan perut mereka.

Internalisasi budaya birokrasi akan terlihat dalam sikap, perilaku dan perbuatan birokrat dalam mengemban amanat. Thoha (2014:2) menjelaskan suatu

budaya birokrasi yang mewujudkan adanya kapastian hukum, adanya keseimbangan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan dan mengutamakan kepentingan umum.

Selain itu budaya birokrasi dapat pula dilihat dari pola hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, dan pola hubungan antara birokrat dengan pimpinan di lingkungan kerja dimana tugas-tugas berlangsung. Dari pola inilah akan terbentuk orientasi dan sikap-perilaku dari birokrasi itu sendiri, apakah berorientasi pada pelayanan pada masyarakat atau lebih menekankan pada pola hubungan pimpinan dan bawahan yang lebih mementingkan kepentingan pimpinan tertinggi.

Dengan demikian budaya birokrasi itu sendiri dapat dibentuk dari interaksi antara birokrat dengan lingkungan eksternal dan birokrat dengan lingkungan kerja itu sendiri. Budaya birokrasi yang baik dan berorientasi pada kepentingan publik sangat terkait dengan proses interaksi, pola hubungan, dan orientasi birokrasi itu sendiri. Thoha (2014:5) mengatakan tujuan dari membangun budaya birokrasi adalah membangun adat kebiasaan yang mempresentasikan pikiran, nilai yang diyakini kebenarannya dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Sumaryadi (2016:61) budaya birokrasi juga membentuk dan mengontrol sikap dan perilaku orang dan kelompok dalam birokrasi dan mempengaruhi keinginan mereka untuk bekerja demi mencapai tujuan-tujuan birokrasi.

Sedangkan perilaku birokrasi merupakan pencerminan sikap yang terbentuk berdasarkan kepercayaan-kepercayaan dan nilai-nilai yang dihayati oleh aparat birokrasi. Namun tidak dapat dikatakan gejala perilaku yang demikian

secara otomatis dipandang sebagai budaya birokrasi. Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai patologi birokrasi atau gejala penyimpangan birokrasi. Abdullah, (dalam Alfian dan Sjamsudin:1991: 247).

Perilaku birokrasi sebagai wujud kongrit dari praktik penyelenggaraan pemerintahan, baik atau buruk wajah birokrasi sangat terkait dengan perilaku birokrat itu sendiri. Perilaku birokrasi terbentuk dari struktur dan aktor, kedua faktor ini saling mempengaruhi dalam bentuk perilaku birokrat. Sturuktur akan membentuk orientasi bawahan dan atasan, dan sebaliknya hubungan antara pimpinan dan staf dibawahnya. Sedangkan aktor yang tidak lain manusia akan mengikuti kecenderungan dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadi baik berbentuk materi maupun jabatan.

Sedangkan Sumaryadi (2016:54) perilaku birokrasi adalah salahsatu bagian dari perilaku organisasi yang meneliti faktor-faktor yang memberikan dampak kepada bagaimana individu dan kelompok memberikan respon dan bertindak dalam birokrasi dan bagaimana birokrasi mengelola lingkungannya. Dengan demikian dapat dipahami bahwa perilaku birokrasi dipengaruhi atau dibentuk oleh interaksi antara aktor didalam organisasi dan struktur organisasi birokrasi itu sendiri. Dengan demikian perilaku birokrasi sangat dipengaruhi oleh pola hubungan antara pimpinan dan bawahan, orientasi pekerjaan, kepentingan pribadi dan respon terhadap dinamika internal dan eksternal.

Perilaku birokrasi mencerminkan orientasi apakah lebih mengedepankan kepentingan publik ataukah memenuhi kepentingan elit politik dan pejabat birokrasi. Pola hubungan antara birokrat sebagai pelaksana kebijakan dan kepala

daerah sebagai pengambil kebijakan serta kelangsungan karir birokrasi sangat mempengaruhi perilaku dan lingkungan kerja. Budaya dan perilaku yang menyimpang atau patologi akibat dari kehilangan orientasi antara elit penguasa dan birokrat.

Sehingga yang terjalin adalah model relasi *paternalistic* dan *patron client* dalam menjalankan urusan publik dan kepentingan politik. Hubungan paternalisme dan patron klien menjadi faktor yang mempengaruhi terjadinya politisasi birokrasi. Kepala daerah memanfaatkan budaya dan perilaku tersebut untuk memuluskan kepentingan politik dengan menggunakan birokrasi sebagai kekuatan kemenangan. Intervensi terhadap birokrasi dapat dilakukan dengan cara penekanan atau ancaman atau kompensasi politik berupa promosi jabatan.

Menurut Dwiyanto (2008:95) corak paternalisme birokrasi di Indonesia lebih mencerminkan hubungan bapak dan anak buah (*bapakisme*). Hubungan bapakisme ini lebih halus dibandingkan dengan hubungan patron klien. Hubungan pola hubungan patron–klien cenderung menekankan pada segi material, sedangkan hubungan bapakisme di samping memenuhi kebutuhan material, juga cenderung menekankan pada hubungan yang bersifat *nonmaterial*.

Dengan demikian hubungan tuan–hamba (*patron-client relationship*) antara birokrasi dan kepala daerah dalam kepentingan politik dapat terjalin akibat dari kepentingan dan motivasi yang sama. Dalam pandangan Legg (1983:53) hubungan yang berbau politik bila tuan dari tingkat rendah mempunyai motif dan aspirasi yang mengarahkannya untuk mendapatkan hubungan di tingkat atas, atau bila tuan dari tingkat atas mempunyai motif dan aspirasi yang

mengarahkannya untuk mendapatkan hubungan dengan mereka yang ada di tingkat lebih bawah.

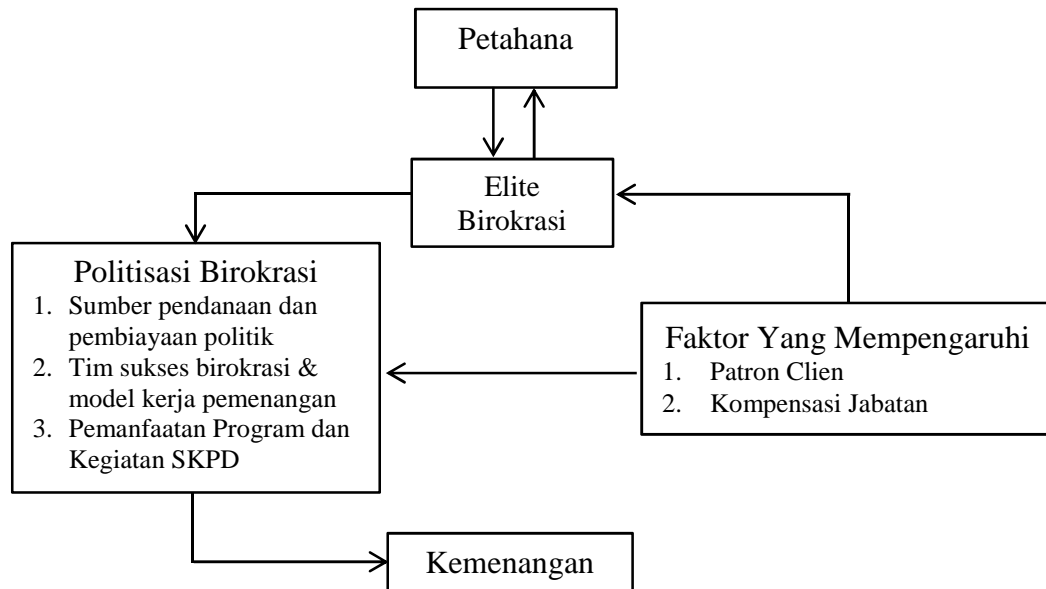
Sementara itu, Legg (1983:10) menambahkan tautan hubungan tuan-hamba dibidang politik hanya merupakan salah satu bentuk hubungan antara dua orang, atau hubungan *dyadic*. Tautan tuan-hamba berkenaan dengan : (1) hubungan diantara pelaku atau perangkat para pelaku yang menguasai sumber daya yang tidak sama; (2) hubungan yang bersifat khusus (*particularistic*) hubungan pribadi dan sedikit banyak mengandung kemesraan (*affectivity*;) dan (3) hubungan yang berdasarkan asas saling menguntungkan dan saling memberi dan menerima.

Hubungan pelaku yang menguasai sumber daya yang tidak sama dapat terlihat pada penguasaan meteri atau jabatan yang berbeda, sedangkan hubungan yang bersifat khusus dan pribadi dapat tercermin dari hubungan keluarga, kekerabatan, etnis-kesukuan dan keagamaan, yang sering disebut dengan hubungan *primodial*. Hubungan berdasarkan asas saling menguntungkan lebih menekankan pada bentuk transaksional baik itu dalam bentuk materi atau jabatan atau pemberian lain yang setimpal dengan pengorbanan politik.

Untuk itu, dalam penelitian ini akan lebih menekankan pada faktor etnis, keluarga dan kekerabatan serta janji politik (kompensansi jabatan) yang sangat mempengaruhi politisasi birokrasi yang melibatkan calon petahana, elite birokrasi dan aparatur sipil negara. Dengan demikian faktor yang paling mempengaruhi dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yakni faktor emosional dan faktor transaksional yang dikaji pada Pilkada Kota Ternate 2015.

II.3. Kerangka Pikir

Bagan Kerangka Pikir



Sumber : Diolah penulis, 2017

I.4. Definisi Konsepsional

1. Birokrasi adalah sebuah organisasi yang didalamnya terdapat para pejabat dan birokrat yang bertugas menjalankan putusan-putusan politik dan patuh terhadap mekanisme atau sistem yang berlaku. Untuk mencapai tujuan yang dicapai birokrasi membutuhkan aparatur yang memiliki keahlian, kemampuan berkomunikasi dan bersikap netral.
2. Netralitas birokrasi adalah sikap independen atau kecenderungan tidak memihak oleh birokrat (ASN/Pegawai Negeri) dalam pemilihan kepala daerah. Birokrat lebih memilih memihak pada kepentingan masyarakat dari pada mengutamakan kepentingan personal dalam suksesi kekuasaan.

3. Politisasi birokrasi adalah intervensi politik yang dilakukan penguasa (petahana) ke dalam birokrasi guna melibatkan aparatur sipil negara ke dalam urusan pilkada, dengan tujuan mendapatkan dukungan politik dan mempertahankan kekuasaan.
4. Petahana adalah seorang yang sedang berkuasa atau menduduki jabatan politik tertentu dan kembali mencalonkan diri pada pada jabatan yang sama pada pemilihan kepala daerah.
5. Elite politik adalah mereka yang menduduki jabatan publik yang dipilih oleh rakyat melalui demokrasi lokal (pilkada), sedangkan elite birokrasi merupakan pejabat yang diangkat oleh elite politik untuk menduduki jabatan pada satuan kerja perangkat daerah.
6. Budaya birokrasi adalah sistem nilai (norma, keyakinan, simbol, pengetahuan, dan pengalaman) yang selama ini hidup dalam lingkungan sosial masyarakat yang menjadi pedoman birokrat dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab dalam lingkungan kerja birokrasi pemerintahan.
7. *Patron client* adalah hubungan yang bersifat khusus (*particularistic*) hubungan pribadi pribadi dan sedikit banyak mengandung kemesraan (*affectivity*). Diantaranya hubungan keluarga, kekerabatan, etnis, suku, dan agama, dimana hubungan *patron client* dalam politik lebih pada hubungan yang saling menguntungkan yang bersifat materialistik dan transaksional dalam bentuk uang, bantuan materi dan pemberian jabatan.

8. Sedangkan kompensasi jabatan adalah pemberian tugas dan wewenang oleh kepala daerah kepada tim sukses birokrasi dalam mengemban jabatan pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) berdasarkan pertimbangan sumbansi politik.

II.5 Definisi Operasional

Tabel II.2
Definisi Operasional

Konsep	Variabel	Indikator
Politisasi Birokrasi	Sumber pendanaan dan pembiayaan politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sumbangan pribadi 2. Penggunaan fee proyek 3. Mencari sumber pihak ketiga (kerabat, keluarga, rekanan) 4. Biaya kampanye 5. Biaya akomodasi saksi pada sidang sangketa hasil di Mahkamah Konstitusi
	Tim sukses birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tim elite/tim pemikir 2. Tim kerja lapangan 3. Strategi Konsolidasi dan mobilisasi pegawai 4. Strategi Konsolidasi dan mobilisasi masa
	Pemanfaatan program dan kegiatan SKPD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan sosial untuk Dinas Perikanan dan Kelautan 2. Publikasi dan pembiayaan media cetak oleh Bagian Humas
Faktor yang mempengaruhi	Patron Client (Faktor Emosional)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hubungan yang bersifat khusus diantaranya <ol style="list-style-type: none"> a. Hubungan keluarga, dan Kekeraban b. Hubungan etnis dan suku c. Hubungan balas budi
	Kompensasi Jabatan (Faktor Transaksional)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelantikan pejabat SKPD tim pemenangan petahana 2. Pelantikan pejabat yang di panggil panwas

Sumber : Diolah penulis, 2017

