

**Skripsi**  
**Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di**  
**Kabupaten Barru**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana*  
*Pada Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*  
*Universitas Hasanuddin*



**Disusun Oleh:**

**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**

**E041181512**

**DEPARTEMEN ILMU POLITIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2023**

**HALAMAN JUDUL**  
**Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di**  
**Kabupaten Barru**

**Skripsi**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana*  
*Pada Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*  
*Universitas Hasanuddin*



**Disusun Oleh:**

**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**

**E041181512**

**DEPARTEMEN ILMU POLITIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**SKRIPSI**

**POLITISASI BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN  
2020 DI KABUPATEN BARRU**

Disusun dan Diajukan Oleh :

**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**

**E041181512**

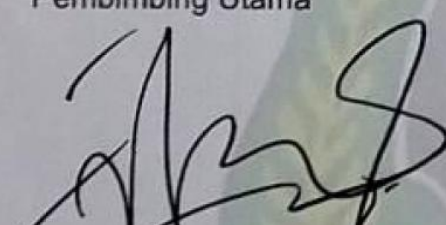
Dipertahankan di hadapan Tim Penguji Skripsi

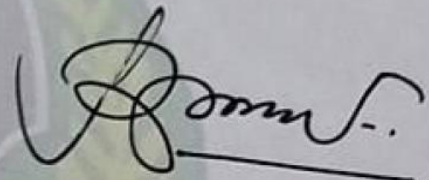
Pada tanggal : **1 Feb** 2023

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

  
Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si.  
NIP. 19791218 2008122002

  
Dr. Muh Imran, S.IP., M.Si.  
NIP. 196805082022043001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik

  
  
Dr. H. Andi Yakub, M.Si., Ph.D.  
NIP. 19621231 199003 1 023

HALAMAN PENERIMAAN

SKRIPSI

POLITISASI BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN  
2020 DI KABUPATEN BARRU

Disusun dan Diajukan Oleh :

**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**

**E041181512**

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh Panitia Ujian Skripsi  
pada Departemen Ilmu Politik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Menyetujui,

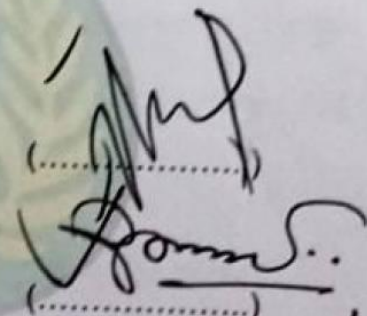
PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si.

Sekretaris : Dr. Muh. Imran, S.IP., M.Si.

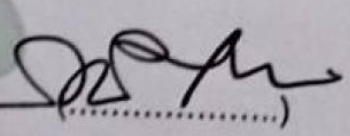
Anggota : Andi Naharuddin, S.IP., M.Si.

Anggota : Ummi Suci Fathia B., S.IP., M.IP.

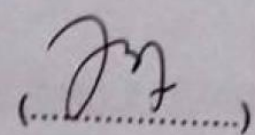


(.....)

(.....)



(.....)



(.....)

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : ANDI MUH. ZAKY FAUZAN

NIM : E041181512

Jenjang Pendidikan : Strata satu (S-1)

Program studi : ILMU POLITIK

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Kabupaten Barru**" adalah benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 1 Februari 2023



**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**

**E041181512**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Alhamdulillah Rabbil A'lamin.* Segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena atas segala Rahmat dan Hidayah-Nya yang senantiasa tercurah kepada penulis, sehingga penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan oleh penulis.

Skripsi ini disusun dan ditulis sebagai salah satu syarat akhir bagi penulis untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Politik pada Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Skripsi ini berjudul **“Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Di Kabupaten Barru”**.

Skripsi ini penulis persembahkan sebagai wujud bakti serta tanggung jawab penulis terhadap keluarga penulis. Khususnya kepada kakek, nenek, serta ibu penulis serta kepada Dosen Pembimbing Utama dan Dosen Pembimbing Pendamping penulis yang tiada hentinya memberikan kepercayaan serta semangat kepada penulis untuk menyelesaikan kuliah penulis secepatnya.

Penulis menyadari bahwa penulisan dan penyusunan skripsi ini masih terdapat berbagai kekurangan yang disebabkan oleh keterbatasan ilmu yang penulis miliki sebagai makhluk biasa yang tak luput dari kesalahan dan keterbatasan. Oleh karena itu, segala masukan serta kritik yang sifatnya membangun senantiasa terbuka bagi siapa saja untuk mengiringi perbaikan

kualitas tulisan ini. Dengan segala keramahan dan kerendahan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2022-2026.
2. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2014-2022.
3. **Dr. Phil. Sukri, M.Si.** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Periode 2022-2026.
4. **Prof. Dr. Armin, M.Si.** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022.
5. **DRS.H. Andi Yakub, M.Si., Ph.D.** Selaku Ketua Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
6. **Dr.Sakinah Nadir,S.IP.,M.Si.** Selaku Dosen Pembimbing Akademik sekaligus sebagai Dosen Pembimbing Utama Skripsi penulis yang senantiasa mendampingi dan memberi masukan yang berharga bagi penulis selama masa perkuliahan hingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.
7. **Dr.Muh.Imran S.IP.,M.Si.** Selaku Dosen Pembimbing Pendamping skripsi penulis yang telah bersedia meluangkan waktu ditengah kesibukannya untuk memberikan bimbingan kepada penulis.
8. Dosen-Dosen dan staf pengajar Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin **Alm. Prof. Kausar Bailusy, Alm. Prof.Dr. Basyir Syam, Prof.Dr.Muhammad,M.Si.,**

**Dr.Muhammad Saad, Drs.H.Andi Yakub,M.Si.,Ph.D., Dr.Gustiana Kambo, S.IP.,M.Si., Dr.Sakinah Nadir, S.IP.,M.Si., Dr.Muh.Imran S.IP.M.Si., Dr.Ariana Yunus, S.IP.M.Si., Andi Naharuddin, S.IP.,M.Si., Endang Sari, S.IP.,M.Si., Zulhajar S.IP.,M.Si., Haryanto, S.IP.,MA., dan Ummi Suci Fathia Bailusy S.IP.,M.IP.**

- 10 Seluruh staf Pegawai Departemen Ilmu Politik Pak Syam dan Bu Musriati yang senantiasa memberikan arahan dalam pengurusan berkas-berkas perkuliahan,terima kasih bapak ibu.
- 11 Kepada semua informan,terima kasih atas segala waktu yang diluangkan kepada penulis untuk melakukan penelitian dan memberikan informasi yang penulis butuhkan.
- 12 Teman-Teman seperjuangan,Illmu Politik Angkatan 2018 Universitas Hasanuddin yang penulis cintai dan penulis sudah anggap sebagai saudara sendiri khususnya kepada **Muh.Dwin Putra,Rakha Abyantara, Gibran, Dandy Wahyu,Irfan Satriawan, Kaisar, Kurmiawan,Nasram, aria dan Ronaldi.**
- 13 Kepada teman-teman KKN Gelombang 106 Kabupaten Barru,Khususnya teman-teman posko Kecamatan Barru **Arun,Salam,Yasin, Rifdayanti,Annur,Hasniar,Khalidah,dan Sarfika.** Terimakasih atas persaudaraan dan kebersamaannya sewaktu KKN.



- 14 Kepada teman-teman Alumni IKA Smansa Makassar 2018 khususnya teman-teman kelas penulis kelas XII Mipa 2 Kepada **Dwin,Fathir,Ikram,Takdir,Amril,Agung,Dinda,Dila,dan Imha.**
- 15 Kepada teman-teman alumni SMP Neg.6 Makassar khususnya teman kelas penulis kelas Dazzle kepada **Alvantra,Fahrul,Oldy,Yusril Cadavi,Ayu,Sisy,dan Muti.**
- 16 Kepada keluarga besar penulis yang penulis cintai, **Kakek Drs.H. Baharuddin Jamal,Nenek Hj.Hasnah,** Mama Penulis **Nia Kurniaty SE.** dan Adik penulis **Ghaniya Aleesha.**

Akhirnya penulis menyadari skripsi ini masih terdapat kekurangan, Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari berbagai pihak, dan sekali lagi penulis ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan,dukungan,dan kerjasamanya sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan.

Makassar, 2 Februari 2023

**ANDI MUH. ZAKY FAUZAN**  
**E041181512**

## ABSTRAK

**Andi Muh. Zaky Fauzan, NIM E041181512, Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dengan judul skripsi “Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Di Kabupaten Barru”. Dibawah Bimbingan Dr. Sakinah Nadir S.IP., M.Si Selaku Pembimbing Utama dan Dr. Muh.Imran S.IP., M.Si Selaku Pembimbing Pendamping.**

---

Tujuan penelitian ini adalah untuk Mengetahui bentuk keterlibatan ASN dalam Pilkada serentak di Kabupaten Barru tahun 2020. Serta untuk Mengetahui Faktor yang menyebabkan terjadinya Politisasi birokrasi pada Pilkada serentak di Kabupaten Barru Tahun 2020. Berdasarkan data yang penulis peroleh bahwa ada delapan ASN yang terbukti melanggar asas netralitas pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020.

Dasar penelitian dalam penelitian ini menggunakan kualitatif dengan Tipe penelitian deskriptif analisis, dimana tipe penelitian ini merupakan suatu cara dalam memecahkan suatu masalah dengan berdasarkan fakta dan data-data yang ada. Penelitian kualitatif deskriptif lebih kepada suatu cara yang digunakan untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang berdasarkan fakta dan data-data yang ada. Penelitian ini memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala dan fenomena melalui fakta-fakta yang akurat, dalam kasus ini fenomena yang dimaksud adalah keterlibatan birokrasi pada Pilkada serentak tahun 2020 di Kabupaten Barru.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa ,telah terjadi politisasi birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020. Adapun bentuk keterlibatan birokrasi dalam pilkada kabupaten barru tahun 2020 adalah dengan menjadi tim sukses terselubung dengan cara memobilisasi bawahan untuk mendukung salah satu calon dalam Pilkada dan juga dengan cara memanfaatkan jaringan kekeluargaan yang dimiliki oleh para ASN tersebut untuk mendukung salah satu calon. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan keterlibatan ASN dalam Pilkada adalah Budaya *patron-client*, Intervensi aktor politik, dan Motivasi terhadap jabatan.

**Kata Kunci: Politisasi, Birokrasi, Pilkada.**

## ABSTRACT

**Andi Muh. Zaky Fauzan, Student Number E041181512, Department of Political Science, Faculty of Social and Political Sciences, with the thesis title "Politicization of Bureaucracy in the 2020 Regent Elections in Barru Regency". Sakinah Nadir S.IP., M.Si As Main Advisor and Dr. Muh.Imran S.IP.,M.Si As Assisting Advisor.**

---

The purpose of this study is to find out the form of the state civil apparatus involvement in the regent elections in Barru Regency in 2020. And also to find out the factors that led to the bureaucratic politicization in the regent elections in Barru Regency in 2020. Based on the data the authors obtained, there were eight state civil apparatus who were proven to have violated the principle of neutrality in the 2020 Barru Regency elections.

The basis of research in this study based on qualitative descriptive analysis research type, where this type of research is a way of solving a problem based on facts and existing data. Descriptive qualitative research is more of a method used to solve current problems based on facts and existing data. This research provides a more detailed description of a symptom and phenomenon through accurate facts, in this case the phenomenon in question is the involvement of the bureaucracy in the 2020 local elections in Barru Regency.

Based on the results of the research that has been carried out, it can be concluded that bureaucratic politicization has occurred in the 2020 Barru regent election. The form of bureaucratic involvement in the 2020 Barru regent elections is to become a covert success team by mobilizing subordinates to support one of the candidates in the election and also by utilizing the family network owned by these state civil apparatus to support one of the candidates. The factors that led to the involvement of state civil apparatus in the elections were *patron-client* culture, intervention by political actors, and motivation for positions in government.

**Keywords: Politicization, Bureaucracy, Elections.**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN Sampul</b> .....	i
<b>HALAMAN Judul</b> .....	ii
<b>HALAMAN Pengesahan</b> .....	iii
<b>HALAMAN Penerimaan</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	x
<b>ABSTRACT</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Manfaat Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	12
2.1. Perspektif <i>New Institutionalism</i> (Institusionalisme baru).....	12
2.2. Relasi Birokrasi dan Politik. ....	17
2.3. Birokrasi Sebagai Mesin Politik .....	25
2.4. Konsep Pilkada Serentak .....	30
2.5. Penelitian Terdahulu.....	34
2.6. Kerangka Pikir .....	37
2.7. Skema Kerangka Pikir .....	39
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	40
3.1 Dasar dan Tipe Penelitian .....	40
3.2 Lokasi Penelitian .....	42
3.3 Jenis dan Sumber Data .....	42
3.3.1 Data Primer.....	42
3.3.2 Data Sekunder .....	43
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	43

3.4.1 Wawancara Mendalam .....	43
3.4.2 Studi Kepustakaan.....	44
3.4.3 Narasumber/Informan Penelitian .....	45
3.5 Teknik Analisis Data .....	46
3.5.1 Reduksi Data .....	46
3.5.2 Penyajian Data.....	47
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>48</b>
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Barru. ....	48
4.1.1 Dinamika Sosial Budaya Masyarakat Kabupaten Barru.....	48
4.1.2 Dinamika Politik Pemerintahan Kabupaten Barru. ....	50
4.1.3. Dinamika Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020 .....	56
<b>BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>60</b>
5.1 Bentuk Keterlibatan Birokrasi Pada Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020. ....	60
5.2 Faktor-faktor yang menyebabkan birokrasi terlibat dalam Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020. ....	64
5.2.1 Budaya <i>Patron-Klien</i> .....	64
5.2.2 Intervensi Calon Bupati <i>Incumbent</i> Selaku Aktor Politik dan Tim Pemenangannya Terhadap Birokrasi.....	68
5.2.3 Motivasi Terhadap Jabatan.....	72
<b>BAB VI.....</b>	<b>80</b>
<b>PENUTUP.....</b>	<b>80</b>
6.1 Kesimpulan.....	80
6.2 Saran.....	82
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>84</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>87</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.Data Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada Kab Barru .....	7
Tabel 2 Skema Kerangka Pikir.....	39
Tabel 3 Narasumber Penelitian.....	45
Tabel 4 ASN Berdasarkan Jenis Kelamin di Kabupaten Barru.....	50
Tabel 5 Jumlah ASN Menurut Tingkat Pendidikan di Kab.Barru.....	51
Tabel 6 Jumlah ASN Menurut Jabatan Struktural di Kab.Barru. ....	52
Tabel 7 Hasil Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020 .....	57
Tabel 8 Hasil Rekapitulasi Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020 .....	58
Tabel 9 Trend Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada .....	59
Tabel 10 Daftar Nama Pegawai Yang Di Mutasi.....	77

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Birokrasi dan politik bagai dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua buah institusi yang memiliki karakter yang sangat berbeda, tetapi harus saling mengisi. Dua karakter yang berbeda antara kedua institusi ini pada satu sisi memberikan sebuah ruang yang positif bagi apa yang disebut dengan *sinergi*, namun seringkali juga tidak dapat dihindarkan terjadinya saling intervensi antara keduanya.

Dalam hubungan antara birokrasi dan politik, politik merupakan aktor (eksekutif) yang mengepalari birokrasi pemerintahan. Menurut Etzioni-Havely(2005)<sup>1</sup>, seorang pemimpin eksekutif dalam relasinya dengan bawahannya yang merupakan birokrasi memiliki minimal tiga kepentingan, yakni : *Pertama Current Survival*, mereka harus bisa bertahan diposisinya sampai jabatannya berakhir, *Kedua Effective government*,dimana mereka harus memerintah dengan efektif, menciptakan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan prestasi yang dapat membuat para pemilih memilih mereka kembali pada pemilihan berikutnya. *Ketiga Creation of loyal*

---

<sup>1</sup> Menurut Etzioni-Havely dalam jurnal Amalinda Savirani: " Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Sistem Kepartaian luralis :: Studi identifikasi strategi Koalisi Parta Keadilan Sejahtera, Partai Karya Peduli Bangsa dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Kabupaten Seram Bagian Timur, Provinsi Maluku, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,(2005).

*machine*, dimana eksekutif perlu membuat organisasi politik dengan kesetiaan personal yang tinggi.

Dalam konteks lokal, momentum pemilihan kepala daerah (Pilkada) menjadi semacam ajang taruhan bagi hubungan birokrasi dan politik. Dalam banyak kasus, calon kepala daerah sering menggunakan birokrasi sebagai alat politik yang sangat efektif. Berbagai fenomena biasanya mewarnai proses kolaborasi antara birokrasi dan politik. Apalagi kadang kala ASN mudah terbawa arus politik atau dengan kata lain dalam keadaan terpaksa mereka tidak netral karena takut di mutasi atau di non-jobkan akhirnya mereka memihak kepada salah satu pasangan calon apalagi ketika salah satu kandidat merupakan calon pertahana (*incumbent*).

Pada tahun 2014 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengundangkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sipil (selanjutnya disebut PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Bahkan untuk penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (selanjutnya disebut PPPK). Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN mengatakan bahwa : “pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Dan dikeluarkannya Undang-Undang ASN yang mengatur asas netralitas tersebut dapat menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi politik.



Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh serta tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil atau ikut serta langsung memihak dan mengkampanyekan pemilihan Kepala Daerah, Pemilu, dan Pilpres baik secara aktif maupun pasif.

Politisasi birokrasi di Indonesia sendiri bukanlah hal baru, melainkan sebuah proses yang berlangsung sejak pemilihan umum pertama kali di Indonesia pada tahun 1955. Politisasi birokrasi telah berlangsung sejak rezim Orde lama, Orde baru, Hingga rezim Reformasi. Dan kini politisasi birokrasi marak ditemukan dalam kontestasi Pilkada sejak diterapkannya Pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat.

Keterlibatan birokrasi dalam kancah politik menjelang Pilkada semakin sering terjadi. Posisi strategis birokrasi yang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa sekaligus kemampuan untuk memanfaatkan setiap fasilitas dalam rangka mendukung seorang pasangan calon untuk menjadi pemimpin telah menjadikan birokrasi terlibat dalam proses-proses politik. Fenomena ini dikenal dengan istilah politisasi birokrasi.

Dalam konteks Pilkada politisasi birokrasi dimaknai dengan Keterlibatan ASN dalam kegiatan politik praktis. S.N. Eisentadt (1963), menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik yakni<sup>2</sup>: *Pertama* Birokrasi berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama. *kedua*, Sepenuhnya tunduk pada penguasa. *Ketiga* Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri. *Keempat*, Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara ketimbang pada strata tertentu.

Dalam beberapa studi yang telah dilakukan oleh Ajib Rakhmawanto (2020)<sup>3</sup> dan Rizki Rayadi (2011)<sup>4</sup> menunjukkan ada beberapa bentuk keterlibatan ASN dalam Pilkada dan yang paling sering dijumpai pada saat Pilkada yakni Para ASN melibatkan diri pada penyusunan strategi pemenangan Pilkada dengan menjadi tim sukses terselubung dengan cara memberikan dukungan serta memobilisasi bawahan dan juga menjadi pengumpul suara dengan memobilisasi dukungan suara secara tidak terang-terangan melainkan menggunakan jalur pendekatan kekerabatan (*Extended Family*) Hal tersebut merupakan bentuk keterlibatan birokrasi yang sering dijumpai dalam kontestasi Pilkada. Keterlibatan ini sendiri dipengaruhi karena adanya intrik kepentingan untuk bisa mendongkrak

---

<sup>2</sup> S.N. Eisentadt Dalam Buku Martin Albrow." Birokrasi", Tiara Wacana, (Yogyakarta), 2005

<sup>3</sup> Ajib Rakhmawanto," Analisis Politisasi Birokrasi Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara", Civil Service Vol 14, (2020).

<sup>4</sup> Rizki Riyadi," Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah", (2011).

jabatan, atau setidaknya mengamankan jabatan yang dimiliki para ASN tersebut.

Penyelenggaraan Pilkada yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan bahwa Pilkada yang dipilih secara langsung menjadi ladang bagi terjadinya politisasi birokrasi. Undang-undang ini memberikan peranan ataupun tingkat partisipasi rakyat termasuk para birokrat dalam hal ini ASN sangat besar dalam memilih calon kepala daerahnya. Sehubungan dengan itu maka para calon kepala daerah juga memanfaatkan pola hubungan dengan birokrasi yang bersifat kontraktual untuk memenangkan Pilkada sehingga pada akhirnya dapat dilihat bahwa birokrasi tidak dapat lepas dari intervensi.

Keterlibatan ASN dalam politik praktis, dikhawatirkan menimbulkan tumpang tindih peran, sehingga terjadi konflik kepentingan yang bisa merusak tatanan bernegara. Akibatnya ASN tidak lagi obyektif dalam memberikan pelayanan. Secara kelembagaan, birokrasi kemungkinan akan terpolarisasi kedalam berbagai perpecahan berdasarkan kekuatan dan kepentingan politik

Untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi. Menurut Kacung mario (2010) Setidaknya ada tiga hal yang rawan ketika birokrasi itu terlibat dalam politik. *Pertama*, munculnya intervensi politik dalam penetapan jabatan-jabatan didalam birokrasi. Penempatan atau promosi dalam jabatan-jabatan itu harus

didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan prestasi (*merit system*). *Kedua*, ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. *Ketiga*, keterlibatan birokrasi di dalam politik juga dikhawatirkan membuat terjadinya pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat itu.<sup>5</sup>Selain itu ada kemungkinan penyalahgunaan kewenangan karena jabatannya, seperti kampanye terselubung yang dikemas dengan rapat dinas, penggunaan anggaran dan fasilitas negara seperti mobil dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya bagi kandidat tertentu.

Pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 mengindikasikan adanya politisasi terhadap birokrasi,hal ini berdasarkan data yang penulis peroleh dari Bawaslu Kabupaten Barru bahwa ada delapan kasus pelanggaran netralitas ASN selama masa Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 dalam bentuk tabel sebagai berikut:

---

<sup>5</sup>Kacung Marijan,Buku : “Sistem Politik Indonesia (Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru)” ,Prenadamedia Group, Jakarta, (2010).Hal.220

**Tabel 1.Data Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020.**

<b>N O</b>	<b>Nama Terlapor</b>	<b>Jabatan ASN</b>	<b>Pasal Yang Dilanggar</b>	<b>Bentuk Pelanggaran</b>	<b>Sanksi KASN<sup>6</sup></b>
1	Muh. Sabirin, S.Sos, M.Si.	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kabupaten Barru	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS	Berpihak dalam Pemilihan dan mendukung salah satu paslon	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN Sdr.Muh. Sabirin S.Sos., M.Si.
2	Nahiruddin	Jabatan Pelaksana dikantor Kelurahan Lompo Riaja Kec.Tanete Riaja	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	ASN menghadiri Kampanye Tatap Muka Paslon	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap Sdr.H.Nahiruddin
3	Samsang, S.Pd.I	Guru SDI Lanrae Kec.Mallusetasi	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	ASN melakukan foto bersama Paslon dengan mengikuti simbol gerakan tangan	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN Sdr.Samsang,S.Pd.i
4	Sunarti	Jabatan Pengelola Kepegawaian pada Satuan Polisi Pamong Praja	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	Berpihak dalam Pemilihan dan mendukung salah satu paslon	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN sdr.Sunarti
5	Muh. Rumjal Sjamsul	Jabatan Analis Pemerintah pada Kantor Kecamatan Mallusetasi	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	Berpihak dalam Pemilihan dan mendukung salah satu paslon	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN An.Muhammad Rumjal Sjamsul

<sup>6</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

6	Syamsuddin Hinni	Jabatan Sekertaris Lurah Palanro.	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	ASN Memberikan dukungan melalui media sosial/massa	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN Sdr.Syamsuddin Hinni
7	Musakkir, S.Sos, M.Si	Camat Tanete Riaja	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS,	ASN Memberikan dukungan melalui media sosial/massa	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN An. Musakkir S.Sos.,M.Si.
8	Abd. Asiz S.Sos.	Lurah Sumpang Binangae	Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS	Berpihak dalam Pemilihan dan mendukung salah satu paslon	Rekomendasi KASN memberikan sanksi Hukuman Disiplin Sedang terhadap ASN sdr.Abd.Aziz S.Sos.

**SUMBER:BAWASLU KABUPATEN BARRU**

Data diatas mengindikasikan bahwa telah terjadi politisasi birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 lalu.Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa ada delapan ASN di lingkup Pemerintah Kabupaten Barru yang melanggar asas netralitas pada saat Pilkada 2020 lalu dengan bentuk pelanggaran yang beragam mulai dari memberikan dukungan di media sosial,foto bersama dengan pasangan calon,hingga berpihak dalam mendukung salah satu pasangan calon.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana politisasi birokrasi yang terjadi pada Pilkada tahun 2020 di Kabupaten Barru serta apa saja faktor-faktor yang menyebabkan para ASN terlibat dalam mendukung salah satu calon pada saat Pilkada

Kabupaten Barru tahun 2020. Oleh karena itu penulis melakukan penelitian berjudul:

**“Politisasi Birokrasi Pada Pilkada Tahun 2020 Di Kabupaten Barru”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka yang menjadi pertanyaan peneliti yang akan diteliti adalah: 'Bagaimana Politisasi Birokrasi pada Pilkada serentak Tahun 2020 di Kabupaten Barru?'

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka secara umum dalam penelitian ini bertujuan untuk:

1.3.1 Mengetahui bentuk keterlibatan ASN dalam Pilkada serentak di Kabupaten Barru tahun 2020.

1.3.2 Mengetahui Faktor yang menyebabkan terjadinya Politisasi birokrasi pada Pilkada serentak di Kabupaten Barru Tahun 2020.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis:

### **Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan masukan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang politik, terkait bagaimana politisasi birokrasi pada Pilkada serentak di Kabupaten Barru. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan referensi untuk penelitian terkait selanjutnya.

### **Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan oleh lembaga-lembaga terkait dalam hal ini KPU dan Bawaslu dalam



mengantisipasi keterlibatan ASN dalam politik praktis pada Pilkada selanjutnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini memaparkan beberapa poin yang akan digunakan sebagai pisau analisis diantaranya adalah pendekatan *new institutionalism*, Relasi birokrasi dan politik, Konsep Pilkada, Konsep Politisasi Birokrasi, Penelitian terdahulu, kerangka pikir, dan lain-lain.

#### **2.1. Perspektif *New Institutionalism* (Institusionalisme baru)**

Pendekatan *new institutionalism* (institusionalisme baru) merupakan pendekatan yang berkembang pada pertengahan 1980-an. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang lahir karena adanya pergeseran paradigma teori-teori *society-centered* ke teori-teori *state-centered* dan kecenderungan ini membuka jalan untuk timbulnya pendekatan *new institutionalism*. Pendekatan institusionalisme baru merupakan pendekatan yang meliputi beberapa pendekatan lain bahkan beberapa bidang disiplin ilmu pengetahuan lain seperti sosiologi dan ekonomi. Institusionalisme baru mempunyai banyak aspek dan variasi,sebut saja misalnya institusionalisme baru sosiologi, institusionalisme baru ekonomi, dan lain sebagainya.<sup>7</sup>

Institusionalisme baru sebenarnya dipicu oleh pendekatan *behavioralis* yang melihat politik dan kebijakan publik sebagai hasil dari perilaku kelompok besar atau massa dan pemerintah sebagai institusi yang hanya mencerminkan kegiatan massa itu. Institusionalisme baru

---

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", PT. Gramedia Pustaka Utama, (Jakarta), 2008, Hal 96

merupakan penentang utama teori strukturalis yang cenderung mengabaikan faktor elit politik atau kepemimpinan individu dalam menentukan perubahan politik dan terlalu menekankan kepada determinasi aspek struktural.<sup>8</sup> Sedangkan institusionalisme baru tidak saja mengklaim bahwa individu dan segala kepentingannya adalah determinan utama setiap proses politik, tetapi juga menyatakan keberlangsungannya secara seluruh tatanan struktural, baik secara kelembagaan maupun prosedural sangat tergantung pada sejauh mana tatanan-tatanan tersebut memasukkan kepentingan-kepentingan individu<sup>9</sup>.

Menurut Robert E. Goodin Inti dari pendekatan *new institutionalism* adalah aktor dan kelompok melaksanakan proyeknya dalam suatu konteks yang di batasi secara kolektif. Pembatasan-pembatasan itu terdiri dari institusi-institusi, yaitu yang *Pertama*, pola norma dan pola peran yang telah berkembang dalam kehidupan sosial, yang *kedua*, perilaku dari mereka yang memegang peran itu. Peran itu telah ditentukan secara sosial dan mengalami perubahan secara terus menerus. Meskipun demikian pembatasan-pembatasan ini dalam banyak hal juga memberi keuntungan bagi individu atau kelompok dalam mengejar proyek masing-masing. Hal ini disebabkan karena faktor-faktor yang membatasi kegiatan individu dan kelompok, juga mempengaruhi pembentukan preferensi dan motivasi dari aktor dan kelompok-kelompok. Pembatasan-pembatasan ini mempunyai

---

<sup>8</sup> Dr. Yusa Djuyandi, S.ip, M,si, Buku "Pengantar Ilmu Politik", PT rajagrafindo persada ,(Depok), 2017 hal 40.

<sup>9</sup> Ibid Hal 41.

akar historis, sebagai peninggalan dari tindakan dan pilihan-pilihan masa lalu. Pembatasan-pembatasan ini mewujudkan, memelihara, dan memberi peluang serta kekuatan yang berbeda kepada individu dan kelompok masing-masing.

Beberapa pakar politik menganggap bahwa gagasan *new institutionalism* sesuai untuk memahami proses perubahan politik yang terjadi di negara-negara demokrasi baru karena dua alasan yang *Pertama*, karena masih lemahnya tatanan prosedural dan kelembagaan. *Kedua*, kuatnya pengaruh para pimpinan politik, baik itu yang formal maupun yang non-formal yang masih lebih menentukan daripada aturan formal dalam kebanyakan proses politik. Secara kultural kebanyakan negara demokrasi baru adalah negara dengan tradisi paternalistik yang sangat kuat.<sup>10</sup>

Fokus perhatian dari pendekatan *new institutionalism* dibedakan dalam beberapa pendekatan turunan yakni *Rational Choice Institutionalism*, *Sociological Institutionalism*, dan *Historical Institutionalism*.<sup>11</sup> Yang *Pertama*, *Rational Choice Institutionalism* Menurut Hall dan Taylor *Rational Choice Institutionalism* merupakan aliran pendekatan institusionalisme baru yang sangat kentara dipengaruhi oleh tradisi *behavioralis* yang menganggap bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari

---

<sup>10</sup> Dr. Yusa Djuyandi, S.ip, M,si, Buku "pengantar ilmu politik", PT rajagrafindo persada ,(Depok), 2017 hal 41.

<sup>11</sup> Campbel, John L, 2004, *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton.

kepentingan diri individu. Menganggap bahwa aktor, baik itu individu maupun organisasi selalu memiliki seperangkat preferensi atau selera yang baku. Untuk mencapai preferensi-preferensi tersebut, aktor akan bertindak dan berperilaku secara instrumental, bertindak strategis dan membuat kalkulasi yang komprehensif untuk tercapainya tujuan yang diinginkan. *Rational Choice* memiliki fokus utama pada persoalan bagaimana aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi juga dianggap hadir untuk menata interaksi-interaksi aktor dengan cara mempengaruhi apa yang bisa dilakukan dan apa yang tidak. Selain itu institusi juga diharapkan bisa melanjutkan agenda dan preferensi individu dan organisasi.<sup>12</sup>

*Kedua, Sociological Institutionalism* menurut Campbell merupakan institutionalism yang berfokus pada upaya institusi untuk mampu menyediakan identitas dan makna interaksi sosial. Selain itu juga concern pada bagaimana institusi mempengaruhi pilihan dan identitas aktor. Cara pandang ini melihat bahwa lingkungan (nilai dan identitas) akan mempengaruhi pilihan dan strategi aktor politik dalam institusi.<sup>13</sup>

*Ketiga, Institutionalisme historis (Historical Institutionalism)*. Berbeda dengan institutionalisme sosiologis, institutionalisme historis mengacu pada catatan sejarah. Institutionalisme historis menempatkan analisis

---

<sup>12</sup> Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957

<sup>13</sup> Campbell, John L, 2004, *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton. Hal 17

sejarah dan penelitian-penelitian lain memahami fenomena institusinya. Sedangkan institusionalisme politik berusaha menunjukkan kekuatan yang jelas serta menekankan peran institusi politik terhadap proses dan hasil politik.

Penulis mencoba menyimpulkan bahwa pendekatan *new institutionalism* sebagai suatu pendekatan yang luas, dimana pendekatan ini tidak hanya membahas tentang aturan dalam institusi yang mempengaruhi individu, tetapi individu juga dapat mempengaruhi institusi itu sendiri. Seperti yang telah di jelaskan di atas bahwa adanya kepentingan-kepentingan individu (aktor politik) yang masih di anggap kuat sehingga dapat mempengaruhi institusi itu sendiri yakni birokrasi. Oleh karena itu pendekatan ini di anggap cocok untuk penelitian ini karena dari pendekatan ini kita juga membahas bagaimana aktor dapat mempengaruhi institusi itu sendiri, dalam konteks kasus yang di teliti ini bisa saja pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 adanya calon *incumbent* dalam kontestasi (aktor politik) dapat mempengaruhi institusi dalam hal ini adalah birokrasi sehingga menyebabkan terjadinya politisasi birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020.

## **2.2. Relasi Birokrasi dan Politik.**

Menurut Blau dan Meyer, birokrasi adalah jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administrasi dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis. Bintoro Tjokroamidjojo mengatakan bahwa, birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokrasi. Oleh karena itu, birokrasi disusun sebagai hirarki otoritas yang terelaborasi yang mengutamakan pembagian kerja secara terperinci yang dilakukan sistem administrasi, khususnya oleh aparatur pemerintah.

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu<sup>14</sup>: Pertama, menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratis. Ketiga, menunjuk pada “kebiroan” atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi. Keempat, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan.

Sebenarnya konsep birokrasi berupaya mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi

---

<sup>14</sup> Miftah Thoha, Buku: “Birokrasi dan Politik di Indonesia”, Rajawali Pers, (Jakarta), 2003

administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Mouzelis menambahkan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasar pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya.

Politik pada hakikatnya berkaitan erat dengan kekuasaan (*Power*). Kekuasaan yang dimiliki oleh politik berlangsung dalam berbagai arena contohnya dalam pembuatan, penerapan, dan evaluasi kebijakan publik. Sementara birokrasi adalah sebuah institusi yang mapan dengan segala sumber dayanya, Akan tetapi sistem kenegaraan mengharuskan politik masuk sebagai aktor yang mengepalari birokrasi melalui mekanisme politik formal.

Dalam sistem politik, birokrasi merupakan struktur politik penting menyangkut bagaimana pembuatan dan implementasi kebijakan dilakukan<sup>15</sup>. Hadirnya partai politik dalam suatu pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Susunan birokrasi terdiri dari jabatan-jabatan yang diisi oleh birokrat karir dan ada juga yang diisi oleh pejabat politik. Kehadiran pejabat politik yang terdiri dari kekuatan politik atau partai politik dalam pemerintahan tidak bisa dihindari. Birokrasi di negara berkembang merupakan pusat kekuasaan, dimana sebagian besar keputusan utama dari pembangunan nasional disusun berdasarkan

---

<sup>15</sup> Budi Winarmo, Buku, "Sistem Politik Indonesia Era Reformasi", Media Presindo, (Yogyakarta), 2008.



proses pembuatan aturan dan keputusan yang otoritatif yang merupakan aplikasi dari struktur kekuasaan.

Birokrasi tidak dapat dipisahkan dari proses dan kegiatan politik, politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*Consist of pepople acting politically*), yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengesampingkan kepentingan kelompok lainnya. Birokrasi pemerintah langsung atau tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Dalam *The Political System of Empires I* (1963), S.N. Eisentadt menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik (Martin. 2005)<sup>16</sup>, yakni: *Pertama* Birokrasi berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama; *Kedua*. Sepenuhnya tunduk pada penguasa; *Ketiga*. Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri; *Keempat*. Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (*polity*) ketimbang pada strata tertentu.

Politisasi sebagai gejala yang melibatkan birokrasi secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota organisasi peserta pemilu guna meperoleh atau mempertahankan kekuasaan di

---

<sup>16</sup>Martin Albrow." Birokrasi", Tiara Wacana, (Yogyakarta), 2005

parlemen dan eksekutif. Dalam konteks Pilkada, definisi tersebut berarti keterlibatan birokrasi secara langsung untuk menjadi pendukung pasangan calon kepala daerah guna mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif.

Persoalan politisasi birokrasi, timbul sebagai akibat tidak adanya netralitas birokrasi. Thoha menjabarkan kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa posisi kenetralan birokrasi menjadi sesuatu yang penting. Batinggi (2014)<sup>17</sup> menyimpulkan bahwa dari polemik pendapat antara Hegel dan Marx ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi. Sedangkan Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu dengan tegas menyatakan birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.

Fenomena politisasi birokrasi banyak kita lihat dalam pertarungan politik di Indonesia, itu sudah menjadi rahasia umum bagi para politisi yang bertarung dalam perebutan sebuah kekuasaan. Masalah politisasi birokrasi menjadi persoalan hampir diseluruh daerah di Indonesia. Birokrasi sering kali terlibat dalam politik praktis pada pelaksanaan Pilkada. Keterlibatan birokrasi dalam politik praktis ini dilakukan dengan menjadi anggota tim

---

<sup>17</sup> Batinggi dalam Buku Miftah Thoha, "Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan", Prenada Media Group, (Jakarta).2014

sukses salah satu calon dan memobilisasi bawahan dan massa di sekitarnya untuk mendukung calon tersebut.

Secara empirik, berkembangnya politisasi birokrasi itu tidak lepas dari keinginan para politisi untuk mengontrol pemerintahan yang dikuasanya secara lebih besar. Data Grafik menunjukkan bahwa sejak 2015 hingga oktober 2018, (KASN)<sup>18</sup> menerima laporan pelanggaran netralitas ASN yang cukup tinggi yang terjadi terutama sebelum dan saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah berlangsung. Tingginya jumlah pengaduan pelanggaran netralitas ASN dalam 3 tahun membuktikan bahwa kurangnya kesadaran ASN untuk menjaga netralitas. Bila di telusuri sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 setidaknya ada 815 aduan dan terjadi pelanggaran ASN dalam momentum Pilkada.

Birokrasi tidak netral dari pengaruh politik karena birokrasi tidak pernah lepas dari intervensi politik. Menurut Karl Marx birokrasi bukanlah aktor netral dalam politik. Menurutnya, birokrasi merupakan alat atau instrumen bagi para pemimpin yang hendak berkuasa. Dengan kata lain birokrasi tidak dapat bersifat netral karena harus memihak pada pemimpin yang berkuasa. Penyebab lainnya yaitu nilai atau *value*, membuat birokrasi non partisan belum diselenggarakan dengan baik. Birokrasi kita cenderung menjadi partisan dari kekuatan politik yang dominan. Sikap seperti ini membawa birokrasi kurang bisa obyektif untuk kepentingan semua pihak.

---

<sup>18</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara

Dengan kata lain, kurang bisa bersikap demokratis. Hanya kelompok yang dominan yang bebas dan leluasa mempunyai akses terhadap birokrasi.

Keterlibatan birokrasi dalam kancah politik menjelang Pilkada semakin sering terjadi. Posisi strategis birokrasi yang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa sekaligus kemampuan untuk memanfaatkan setiap fasilitas dalam rangka mendukung seorang pasangan calon untuk menjadi pemimpin telah menjadikan birokrasi terlibat dalam proses-proses politik.

Disisi lain birokrat yang menjalankan prinsip netral, malah menjadi korban dan dimutasi oleh pimpinan yang muncul sebagai pemenang dalam Pilkada. Sedangkan birokrat yang aktif berpolitik serta ambil bagian sebagai tim sukses justru mendapatkan “*reward*” manakala pasangan yang mereka dukung menjadi pemang dalam kontestasi Pilkada.

Ada beberapa tipe politisasi birokrasi antara lain adalah: *Pertama*, Mempolitisir fasilitas negara .Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya fasilitas negara yang turut dipakai 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. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh birokrat- birokrat yang sedang menjalani proses politik (pemilu).

*Kedua* Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan Pilkada. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat

*incumbent*. Mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan Pilkada sangat banyak terjadi baik dalam proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat.

*Ketiga*, Adanya Kompensasi Jabatan, Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh merit sistem (berdasar profesionalisme). Karena sebenarnya banyak birokrat yang profesional, tetapi kalah dengan birokrat lain yang punya dukungan dari partai-partai politik.

Menurut Hollyson (2014:85),<sup>19</sup> hal utama yang menyebabkan terjadinya politisasi birokrasi dikarenakan adanya faktor-faktor berikut:

a. Budaya *patron-client*

Budaya *patron-client* menjadi salah satu penyebab keberpihakan birokrat dalam pilkada. *Patron* adalah seorang pemimpin dan *client* adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya *patron-client* dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama birokrat. Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan atau *patron* untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi *client* dengan balas jasa bawahan atau *client*

---

<sup>19</sup> Hollyson, Rahmat: "Pilkada (Penuh Euforia, Miskin Makna)", (2014), Jakarta: Penerbit Bestari. Halaman 85.

harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga intruksi atasan sebagai *patron* menjadi tolak ukur birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

#### b. Motivasi Terhadap Jabatan

Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya vested interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Pasangan terpilih dilantik, maka dalam waktu yang tidak akan lama terdapat promosi jabatan bagi birokrat yang berpihak atau memegang andil penting dalam memenangkan pilkada atau sebaliknya terdapat mutasi terhadap birokrat. Birokrat yang beruntung dengan ketentuan pasangan yang didukung memenangi pilkada, maka birokrat tersebut akan menduduki jabatan strategis atau promosi jabatan sebagai bentuk imbalan atas jasa pada proses pilkada.

#### c. Intervensi aktor Politik.

Keterlibatan birokrasi dalam mendukung salah satu calon pada saat Pilkada juga disebabkan oleh adanya intervensi aktor politik. Aktor politik

yang dimaksud adalah calon *incumbent* yang merupakan kader partai politik selaku pimpinan birokrasi.

### **2.3. Birokrasi Sebagai Mesin Politik**

Dalam konteks politik di Indonesia, dari era pra kemerdekaan hingga era Orde Baru, Birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Realita ini menghadirkan institusi yang *patron-client* dimana penguasa (*Patron*) menuntut loyalitas birokrasi yang berada dibawahnya dengan memberikan hadiah ataupun hak-hak istimewa pada bawahannya (*clien*), di saat yang lain, mental inilah yang ada pada model birokrasi di Indonesia, yaitu senantiasa menjadi perpanjangan tangan dari penguasa, terutama dalam Pilkada.

Realitas bahwa birokrasi tidak bisa sepenuhnya lepas sama sekali dari politik ini terlihat semakin mengemuka pada dekade-dekade belakangan, termasuk di negara-negara yang sebelumnya mengedepankan bahwa birokrasi itu harus netral secara politik seperti di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat. Kecendrungan seperti ini menurut Guy Peters dan Jon pierre (2004) sebagai "*politization of the civil service*". Lebih lanjut menurut *Riggs*. Birokrasi pada dasarnya merupakan "*a political creation*" dan tidak lepas dari masalah politik. Hal ini tidak lepas dari struktur birokrasi yang diperuntukkan sebagai pelayanan publik. Disini, birokrasi memegang peranan yang sangat penting untuk menentukan "*who gets what*" dari sektor publik yang ada.

Menurut Herbert Kaufman (2001)<sup>20</sup>, loyalitas birokrasi tidak didasarkan pada ikatan-ikatan politik, melainkan kepada pemerintah yang sedang berkuasa (master). Argumentasi yang sama dikemukakan oleh Miftah Thoha bahwa netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (Dari parpol yang memerintah, biarpun masternya berganti dengan master (Parpol) yang lain).

Meier dan O'Toole (2010)<sup>21</sup> mengatakan dalam teori prinsipal-agent, yang menjadi principal atau master adalah para politisi, baik yang ada di eksekutif maupun parlemen. Sedangkan yang menjadi agent adalah birokrasi. Dengan demikian, peran penting dari birokrasi adalah melaksanakan apa yang diinginkan dan dibuat oleh para politisi. Secara administratif, para anggota birokrasi bertanggung jawab kepada para politisi yang mengangkat dan mempromosikan mereka. Sedangkan secara politik, para politisi itu bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.

Berbagai kasus menunjukkan, birokrasi lebih melayani dirinya dan kepentingan kliennya daripada mendahulukan kepentingan umum. Tidak jarang ia juga menjadi alat politik dari suatu kekuatan politik tertentu. Hal semacam itu tentu tidak seharusnya terjadi. Karena penjelasan mengenai birokrasi yang dilakukan secara ilmiah harus mencakup usaha untuk

---

<sup>20</sup> Herbert Kaufman Dalam Varma, SP, Buku, "Teori Politik Modern", Raja Grafindo, Jakarta, (2001), Halaman 220.

<sup>21</sup> Meier dan O'Toole Dalam Buku Kacung Marijan : "Sistem Politik Indonesia (Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru)", Prenadamedia Group, Jakarta, (2010). Halaman 222



menguji hubungan administratif dan aparatur manajerial dalam kerangka konteks sosial yang spesifik, tempat birokrasi dibentuk.

Pada awal abad ke-19 Max Weber menulis karya yang sangat berpengaruh bagi negara-negara yang berbahasa Inggris dan negara-negara Eropa. Karya itu dikenal sebagai konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan.

Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapainya tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi *master*nya. Oleh karena itu, birokrasi merupakan suatu mesin politik yang melaksanakan kebijaksanaan politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Model birokrasi Weberian yang selama ini sebagai sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pegawai atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (*Each individual civil servant is a cog in the machine with no personally interest*). Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang

tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab publik sebagai mesin politik itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintahan telah diwujudkan.

Menurut webber (2003)<sup>22</sup> tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabannya manakala dia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan yang lebih besar dan ada yang kecil.
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama yang lain.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain

---

<sup>22</sup> Miftah Thoha, "Birokrasi dan Politik di Indonesia". Rajawali Pers, Jakarta. 2003, halaman 18.

yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan *merit* sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resource* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- i. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Pemikiran ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep *konservatif* dari para pemikir di zamannya. Weber hanya ingin lebih

meletakkan birokrasi itu sebagai mesin, daripada dilihat sebagai suatu organisasi yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan oligarki negara.

#### **2.4. Konsep Pilkada Serentak**

Pemilihan umum kepala daerah atau disingkat Pilkada adalah sebuah mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya dan calon-calon bersaing dalam suatu kontestasi dengan aturan main yang sama<sup>23</sup>. Pilkada langsung diselenggarakan pertama kali di Indonesia pada Bulan Juni 2005 atau sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan dilaksanakan ataupun diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)<sup>24</sup>.

Perubahan tatanan sistem Pilkada dari tidak langsung menjadi langsung diharapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan keinginan rakyat dan pemimpin yang mementingkan kepentingan rakyat serta dapat terlaksana dengan demokratis. Dengan dilaksanakannya Pilkada langsung, rakyat memiliki kesempatan serta kedaulatan untuk menentukan pemimpin di daerahnya secara langsung, bebas dan rahasia tanpa adanya intervensi

---

<sup>23</sup> Joko J. Prihatmok, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia". (2005). Semarang: Pustaka Belajar. Hal. 98

<sup>24</sup> Anak Agung Adi Lestari : "PENGATURAN BIROKRASI APARATUR SIPIL NEGARA YANG NETRAL DAN BEBAS DARI INTERVENSI POLITIK", Universitas Mahasaraswati, (2020).

(Otonom).Oleh karena itu, pelaksanaan Pilkada langsung dianggap sebagai sebuah peningkatan demokrasi di tingkat lokal. Pada tahun 2020 sendiri terdapat sedikit perbedaan pelaksanaan Pilkada dibanding tahun-tahun sebelumnya dimana Pilkada pada edisi tahun 2020 dilakukan secara serentak atau bersamaan di beberapa daerah,hal ini dilakukan guna menekan biaya pelaksanaan Pilkada yang cukup mahal.

Pilkada memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>25</sup> *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggung jawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol public secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.

Lebih lanjut,Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan (2012)<sup>26</sup>juga menambahkan fungsi Pilkada sebagai berikut yaitu:

---

<sup>25</sup> Janedjri M. Gaffar, "Politik Hukum Pemilu", Jakarta, Konstitusi Press, (2012) Halaman 93

<sup>26</sup> Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan,"Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung", Yogyakarta,(2012), Thafa Media, Halaman 79 – 82

- a. Pilkada merupakan institusi pelembagaan konflik di mana Pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apa lagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daerah.
- b. Pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga.
- c. Mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif.
- d. Menyusun kontrak sosial baru di mana hasil dari Pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara riil.

Sejarah politik mencatat, di Indonesia pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam lima sistem yakni:<sup>27</sup>

- a. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah.

---

<sup>27</sup> Sarundajang, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek", Jakarta, (2005), Kata Hasta Pustaka, Halaman 33

- b. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, UndangUndang Nomor 6 Tahun 1956 dan UndangUndang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan-Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan situasi yang memaksa.
- c. Sistem pemilihan perwakilan (UndangUndang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden.
- d. Sistem pemilihan perwakilan (UndangUndang Nomor 18 Tahun 1965 dan UndangUndang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat.
- e. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

## 2.5. Penelitian Terdahulu

*Pertama*, studi yang dilakukan oleh Yusriati (2017)<sup>28</sup>, Studi ini membahas tentang Dinamika Politik Birokrasi di Kabupaten Bima Pasca Pemilukada Serentak 2015, Penelitian ini di latar belakang oleh keterpilihan salah satu pasangan calon yang mengikuti kontestasi pada Pilkada Kabupaten Bima periode 2015-2020. Setelah pasangan tersebut memenangkan kontestasi birokrasi menjadi sangat buruk akibat mutasi yang dilakukan oleh sang Bupati terpilih terhadap ASN yang tidak memilihnya pada saat Pilkada. Tindakan mutasi yang dilakukan tersebut menimbulkan beberapa dinamika yang berkaitan erat dengan 'politik balas dendam'. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika politik birokrasi di Kabupaten Bima pasca Pilkada serentak tahun 2015. Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui bagaimana dinamika politik birokrasi di Kabupaten Bima pasca pemilukada serentak 2015. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori birokrasi, teori good governance dan teori kekuasaan. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana dinamika politik birokrasi di Kabupaten Bima pasca pemilukada serentak 2015 dan bagaimana respon masyarakat tentang dinamika politik birokrasi

---

<sup>28</sup> Yusriati Skripsinya berjudul Dinamika Politik Birokrasi di Kabupaten Bima Pasca Pemilukada Serentak 2015 (Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar 2017)



di Kecamatan Sape Kabupaten Bima NTB pasca pemilukada serentak 2015 Sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada keterlibatan ASN dalam Pilkada serta penelitian yang saya lakukan menggunakan perspektif *new institutionalism*.

*Kedua*, studi yang dilakukan oleh Bayu A. Wirawan (2011)<sup>29</sup>, Studi ini membahas tentang soliditas birokrasi pada pra dan pasca Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2010, penelitian ini di latar belakang oleh terjadinya hubungan antar individu birokrasi dengan kandidat yang mengikuti kontestasi Pilkada dan birokrat tersebut menjadi salah satu tim pemenang pada saat Pilkada, padahal aturannya jelas melarang ASN untuk terlibat politik praktis karena posisinya sebagai perangkat pemerintah daerah. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana soliditas birokrasi pada pra dan pasca Pilkada kabupaten gowa tahun 2010. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan serta menganalisis soliditas birokrasi pada pra dan pasca Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2010. Soliditas sendiri dalam penelitian ini diartikan sebagai keadaan dimana birokrasi secara aktor terjadi faksionalisasi di antara birokrat dalam satu wilayah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori ketergantungan (*Dependency Theory*). Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah

---

<sup>29</sup> Bayu A. Wirawan Skripsinya berjudul Relasi Birokrasi dan Politik (Studi Tentang Soliditas Birokrasi Pada Pra dan Pasca Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2010) (Universitas Hasanuddin Makassar 2010).

penelitian ini berfokus pada timbulnya hubungan antara birokrasi dalam hal ini ASN dengan salah satu calon pada Pilkada Sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada keterlibatan ASN dalam Pilkada serta penelitian yang saya lakukan menggunakan perspektif *new institutionalism*. Serta penelitian yang saya lakukan berlokasi di Kabupaten Barru.

*Ketiga*, Studi yang dilakukan oleh Apriyadi B (2020)<sup>30</sup>. Studi ini membahas tentang proses rekrutmen jabatan kepala dinas pasca Pilkada Kabupaten Bone. Studi ini di latar belakang oleh Bupati Bone saat itu beberapa bulan setelah pelantikan belum melantik beberapa pejabat yang akan menduduki jabatan kepala dinas dan biro yang sangat penting dan strategis dalam struktur pemerintahan daerah, masih bimbang nya Bupati dalam melantik para pejabat struktural menimbulkan banyak pertanyaan, ini menunjukkan bahwa adanya seleksi yang tak mudah dalam menentukannya. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apa yang mempengaruhi pengangkatan pejabat eselon II di Kabupaten Bone. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor proses rekrutmen pejabat eselon II di Kabupaten Bone. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, dan juga penelitian ini menggunakan teori rekrutmen dari Faustino Cardoso Gomes. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan

---

<sup>30</sup> Apriyadi B. Skripsinya berjudul Relasi Birokrasi dan Politik (Studi Kasus Rekrutmen Jabatan Kepala Dinas Pasca Pilkada Kabupaten Bone) (Universitas Hasanuddin Makassar 2020).

peneliti lakukan adalah sama-sama berfokus pada politisasi birokrasi cuman terdapat beberapa perbedaan antara lain penelitian ini lebih berfokus pada pelantikan pejabat eselon II pasca Pilkada sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan berfokus pada keterlibatan ASN dalam Pilkada serta penelitian yang akan peneliti lakukan menggunakan perspektif *new institutionalism*.

Berdasarkan penjelasan mengenai penelitian terdahulu diatas maka untuk menghindari kesamaan dengan penelitian sebelumnya maka ada perbedaan antara penelitian diatas dengan penelitian yang akan dilakukan. Yang pertama adalah penelitian ini akan menggunakan perspektif *new institutionalism* untuk menjelaskan fenomena politisasi birokrasi yang terjadi di Kabupaten Barru dan juga fokus utama dari penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana bentuk keterlibatan birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru Tahun 2020.

## **2.6. Kerangka Pikir**

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Bupati adalah kepala daerah untuk daerah kabupaten. Pada hakikatnya, Bupati memiliki tugas serta wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten. Bupati dipilih langsung oleh rakyat bersama dengan wakilnya dalam kontestasi Pilkada sesuai dengan Kabupatennya. Bupati merupakan jabatan politis (karena diusulkan oleh partai politik serta dipilih langsung oleh rakyat).

Sedangkan birokrasi diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah daripada tingkat atas. Birokrasi merupakan lembaga pemerintahan yang di pimpin oleh seorang pejabat struktural dan dijalankan oleh pegawai pemerintah karena berpegang pada hirarki kewenangan dan jenjang karir. Sedangkan, politik pada hakekatnya erat kaitannya dengan kekuasaan. Dalam konteks ini kekuasaan politik berorientasi pada pembagian kekuasaan.

Politisasi birokrasi sendiri diartikan sebagai keterlibatan birokrasi dalam kancah politik menjelang Pilkada. Posisi strategis birokrasi yang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa sekaligus kemampuan untuk memanfaatkan setiap fasilitas dalam rangka mendukung seorang pasangan calon untuk menjadi pemimpin telah menjadikan birokrasi terlibat dalam proses-proses politik. Persoalan politisasi birokrasi timbul sebagai akibat tidak adanya netralitas birokrasi. Ini tentu melanggar aturan yang ada karena pada hakikatnya birokrasi wajib netral dalam Pilkada.

Untuk menemukan bagaimana bentuk politisasi birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 Maka pada penelitian ini, penulis menggunakan skema berpikir yang menggunakan perspektif new institutionalism (institusionalisme baru) untuk menganalisis fenomena politisasi birokrasi pada Pilkada tahun 2020 di Kabupaten Barru. Penelitian ini juga menggunakan teori dari Hollyson (2014) yang mengatakan ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya politisasi terhadap birokrasi yaitu

Budaya Patron-klien, Motivasi Terhadap Jabatan, dan Intervensi Aktor Politik .

## 2.7. Skema Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian kerangka berpikir di atas, maka skema kerangka pikir pada penelitian ini tersaji pada gambar di bawah ini:

**Tabel 2 Skema Kerangka Pikir**

