

POLITISASI BIROKRASI DALAM PELAKSANAAN PILKADA DI INDONESIA

Djoni Gunanto^{1*}

¹Ilmu Politik, FISIP, Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeu, 15419

*E-mail: djoni.gunanto80@gmail.com

ABSTRAK

Politisasi birokrasi di negara berkembang sudah menjadi strategi dalam perebutan kekuasaan pemerintah, pejabat hierarki atas gencar memobilisasi bawahannya untuk menciptakan sebuah kekuatan politik yang besar yang nantinya diharapkan akan mampu merebut kekuasaan tersebut. Konstelasi kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi tidak mempunyai akuntabilitas terutama kepada rakyat dan masyarakat pada umumnya. Data Grafik menunjukkan bahwa sejak 2015 hingga oktober 2018, KASN menerima laporan pelanggaran netralitas ASN yang cukup tinggi yang terjadi terutama sebelum dan saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah berlangsung. Metode Penelitian ini merupakan studi literature review, dengan menelusuri produk hukum, jurnal, artikel, dan dokumen-dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mencatat sumber literatur. Analisis penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan model analisis isi. Hasil Penelitian Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), prinsip netralitas ASN ini selalu menjadi perbincangan hangat diberbagai kalangan. Kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon, menjadi alasan utama sehingga terdapat tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia: Pertama, politisasi secara terbuka, Kedua, politisasi setengah terbuka dan Ketiga, politisasi secara tertutup. Dengan melakukan 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. Kesimpulan, Politisasi birokrasi di Indonesia masih banyak terjadi, Politisasi ini bisa datang dari legislatif maupun dari eksekutif dengan tujuan melanggengkan kekuasaan. dari gejala-gejala mulai dari penggunaan fasilitas negara, mobilisasi pegawai negeri sipil, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri baru, sampai pencopotan (depromosi) sekretaris daerah.

Kata kunci: Politisasi, Birokrasi, Aparatur Sipil Negara, Pilkada

ABSTRACT

The politicization of the bureaucracy in developing countries has become a strategy in the struggle for government power, hierarchical officials have aggressively mobilized their subordinates to create a large political force which is expected to be able to seize this power. A constellation of power like this makes the bureaucracy not accountable, especially to the people and society in general. Graph data shows that from 2015 to October 2018, KASN received quite high reports of violations of ASN neutrality that occurred especially before and during the regional head elections. This research method is a literature review study, by exploring legal products, journals, articles, and documents. The data collection technique is done by noting literature sources. The research analysis was carried out using a qualitative approach using the content analysis model. Research Results In the context of Regional Head Elections (Pilkada), the principle of ASN neutrality has always been a hot topic of conversation in various circles. Concern about the alignment of ASN to one of the candidate pairs is the main reason so that there are three types of politicization of the bureaucracy in Indonesia: First, open politicization, Second, semi-open politicization and Third, closed politicization. By making use of the votes of civil servants, it is clear that it is very easy for incumbent candidates, with the promise of being given a position or an order to support their superiors, the mobilization of civil servants during elections and regional elections. In conclusion, the politicization of the bureaucracy in Indonesia still occurs a lot. This politicization can come from the legislature or the executive with the aim of perpetuating power. From symptoms ranging from the use of state facilities, mobilization of civil servants, compensation for positions, commercialization of positions, recruitment of new civil servants, to removal (depromotion) of regional secretaries.

Keywords: *Politicization, Bureaucracy, State Civil Apparatus, local election*

PENDAHULUAN

Politisasi birokrasi di negara berkembang sudah menjadi strategi dalam perebutan kekuasaan pemerintah, pejabat hierarki atas gencar memobilisasi bawahannya untuk menciptakan sebuah kekuatan politik yang besar yang nantinya diharapkan akan mampu merebut kekuasaan tersebut. Konstelasi kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi tidak mempunyai akuntabilitas terutama kepada rakyat dan masyarakat pada umumnya. Adapun yang amat menonjol ialah diperkuatnya kewajiban untuk melakukan tanggung jawab terhadap pejabat pada hierarki atas. Pejabat birokrasi diangkat oleh pejabat yang berkuasa pada hierarki tertinggi dalam departemennya. Oleh karena itu, ada semacam kewajiban mutlak untuk tunduk dan bertanggung jawab pada pejabat atasan tersebut.

Data Grafik menunjukkan bahwa sejak 2015 hingga oktober 2018, KASN menerima laporan pelanggaran netralitas ASN yang

cukup tinggi yang terjadi terutama sebelum dan saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah berlangsung. KASN juga melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN melalui Bidang Monitoring dan Evaluasi, Bidang Pengaduan dan Penyelidikan, dan Bidang Mediasi dan Perlindungan. Tingginya jumlah pengaduan pelanggaran netralitas ASN dalam 3 tahun membuktikan bahwa kurangnya kesadaran ASN untuk menjaga netralitas. Pengaduan memang tidak seluruh provinsi, akan tetapi laporan atau pengaduan tersebut terdapat di lebih dari separuh jumlah provinsi di Indonesia (Fitra: 2018).

Bila di telusuri sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 setidaknya ada 815 aduan dan terjadi pelanggaran ASN dalam momentum Pilkada, untuk itu mlihat rincianya sebagai berikut;

1. Pada tahun 2015 KASN menerima 29 aduan

2. Pada tahun 2017 KASN menerima 52 aduan
3. Pada tahun 2018 KASN menerima 507 aduan
4. Pada tahun 2019 KASN menerima 229 aduan

Berdasarkan temuan Badan kepegawaian Negara terdapat pelanggan ASN dalam pilkada berikut rincian detailnya: (<https://detikdispen.bkn.go.id>);

1. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara: mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. (Pasal 4 angka 15 huruf d) dengan total 18
2. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (Pasal 4 angka 12 huruf b) dengan total 2
3. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. (Pasal 4 angka 15 huruf c) dengan total 1
4. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. (Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik dinyatakan bahwa PNS yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai PNS) dengan total 3
5. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara : mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit

kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. (Pasal 4 angka 13 huruf b) dengan total 1

6. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye. (Pasal 4 angka 15 huruf b) dengan total total 1

Menurut data BKN tahun 2019 diatas, ditemukan ASN yang melanggar Undang-Undang pemilu dan ASN, potensi pelanggaran setidaknya memberikan instrumen penting kepada masyarakat bahwa ada aparat sipil negara atau PNS yang tidak netral dalam pilkada, hal ini tidak sejalan dengan cita-cita demokrasi.

Hal ini juga dikonfirmasi oleh Bawaslu RI, bahwa Hasil pengawasan Bawaslu, sekitar 1.096 pelanggaran hukum terkait netralitas ASN, TNI dan Polri saat Pemilu 2019. Menariknya, 162 kasus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu 2019, yaitu KPU dan Bawaslu (<https://bawaslu.go.id>).

Dalam *The Political System of Empires I* (1963), S.N. Eisentadt menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik (Martin. 2005), yakni:

1. Birokrasi berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama;
2. Sepenuhnya tunduk pada penguasa;
3. Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri;
4. Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (polity) ketimbang pada strata tertentu.

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 pemilihan umum kepala daerah. Keterlibatan birokrasi dalam politik praktis ini dilakukan dengan menjadi anggota tim sukses salah satu calon

dan memobilisasi bawahan dan massa di sekitarnya untuk mendukung calon tersebut.

METODE

Penelitian ini berfokus pada pembahasan politik dinasti di Indonesia. Penelitian ini merupakan studi *literature review*, dengan menelusuri produk hukum, jurnal, artikel, dan dokumen-dokumen yang terkait dengan fokus penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mencatat sumber literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan mengenai sistem kepartaian di Indonesia, termasuk buku dan jurnal yang berkaitan multipartai di Indonesia, juga opini-opini dan berita di media-media massa. Analisis penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan model analisis isi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN

Pasal 2 huruf f Salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. (Setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun)

Pasal 9 ayat (2), Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Pasal 1, ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah

PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi Pemerintah. Salah satu prinsip dasar dalam penyelenggaraan manajemen ASN adalah “Netralitas“. Artinya, setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Hal ini kemudian dikuatkan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa, “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik“.

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), prinsip netralitas ASN ini selalu menjadi perbincangan hangat diberbagai kalangan. Wajar saja, kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon, menjadi alasan utamanya. Pada dasarnya setiap warga negara memiliki hak pilih, termasuk ASN. Hal ini dijamin secara tegas didalam konstitusi kita. Tetapi hendaknya hak pilih ASN tersebut tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “Kampanye” yang sifatnya mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan calon.

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 2 huruf f tentang ASN jelas tertera, asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku penyelenggaraan kebijakan,

manajemen ASN salah satunya berdasarkan asas netralitas. Bahkan dalam pasal 280 ayat (2) UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan, selain ASN, pimpinan MA atau MK sampai perangkat desa dan kelurahan dilarang diikutsertakan dalam kegiatan kampanye. Jika pihak-pihak disebutkan tetap diikutsertakan dalam kampanye maka akan dikenakan sanksi pidana kurungan dan denda.

Sanksi tersebut tertuang, dalam Pasal 494 UU 7 tahun 2017 yang menyebutkan, setiap ASN, anggota TNI dan Polri, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa yang terlibat sebagai pelaksana atau tim kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Dalam pengawasan pelanggaran hukum terkait netralitas pihak ASN, Bawaslu mendapat mandat mengawasi. Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 merupakan acuan dalam menjalankan tugas secara lugas. Tugas Bawaslu ini pun mendapat bantuan dari pihak pengawas Ad Hoc (sementara) seperti Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan pengawas TPS.

B. Makna Birokrasi dan Politisasi Birokrasi.

Menurut Budi Setyono, pada dasarnya birokrasi lahir sebagai produk dari sebuah proses sosial yang panjang dan kompleks yaitu dari serangkaian prosedur yang berliku dan menyangkut kontekstualitas sosial yang universal, dan dijelaskan sebagai berikut : manusia sebagai individu

sekaligus sebagai makhluk sosial jelas tidak mungkin bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan juga agar bisa tetap eksis. Ketika individu-individu tersebut ternyata mempunyai kepentingan dan kebutuhan yang sama, maka mereka berkomitmen untuk membentuk sebuah komunitas sosial yang selanjutnya komunitas sosial ini disebut sebagai negara. Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial, dimana pada kontrak ini negara diberi kuasa untuk mempunyai beberapa fungsi anatra lain fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam dan lingkungan (**Budi Setiyono. 2007**).

Dalam perjalanannya, ternyata terjadi perbedaan keinginan, kebutuhan, dan pendapat antar individu-individu tersebut bahkan perbedaan pendapat, kebutuhan dan keinginan tersebut mengarah kepada terjadinya konflik. Untuk mengatasi konflik yang terjadi, maka negara membuat peraturan-peraturan yang wajib dipatuhi oleh seluruh individu (masyarakat) tersebut. Menjamin agar peraturan terlaksana, dibutuhkan pemimpin dan aparaturnya. Pemimpin dan aparaturnya ini berfungsi mengatur konflik, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi tersebut secara riil. Disinilah organisasi birokrasi muncul.

Dalam perkembangannya eksistensi dan peran birokrasi inipun menimbulkan perbedaan pendapat. Pendapat pertama mengatakan bahwa eksistensi birokrasi ada karena memang rakyat menghendaki birokrasi untuk membantu masyarakat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Pendapat kedua mengatakan bahwa seorang

penguasa pastilah orang yang kuat. Penguasa yang kuat harus dilayani oleh pembantu (aparatur) yang solid, kuat, loyal dan dapat dipercaya (Budi Setiyono, 2007).

C. Tipe-Tipe Politisasi Birokrasi

Berdasarkan pengalaman selama setengah abad itu dapat digambarkan adanya tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia (Budi Setiyono, 2007);

1. Pertama, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang harus ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara terbuka ini berlangsung pada periode Demokrasi Parlementer (1950-1959), dimana pada masa ini, para pemimpin partai politik (parpol) bersaing untuk memperebutkan posisi menteri yang langsung memimpin sebuah kementerian.
2. Kedua, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode Demokrasi Terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukkan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom).
3. Ketiga, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar.

D. Fenomena-Fenomena Politisasi Birokrasi

1. 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).

2. Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Politisasi birokrasi melalui mobilisasi (pengerahan) PNS pada saat pilkada, berarti sekali lagi berbicara tentang netralitas birokrasi. Beberapa upaya untuk menetralkan birokrasi sebenarnya pernah dilakukan. Mengatakan bahwa netralitas birokrasi di era reformasi sudah banyak berkembang. Hal ini bermula ketika eksistensi organisasi KORPRI digugat oleh beberapa pihak, misalnya gugatan yang datang dari UI dan desakan untuk membubarkan KORPRI atau bersikap netral dalam setiap proses politik (Miftah Toha, 2007).

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.

3. Adanya Kompensasi Jabatan

Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan

intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. 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.

KESIMPULAN

Politisasi birokrasi di Indonesia masih banyak terjadi. Politisasi ini bisa datang dari legislatif maupun dari eksekutif. Tetapi mempunyai tujuan (kepentingan) yang sama yaitu melanggengkan kekuasaan. Hal ini bisa dilihat dari gejala-gejala mulai dari penggunaan fasilitas negara, mobilisasi pegawai negeri sipil, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri baru, sampai pencopotan (depromosi) sekretaris daerah. Dampak intervensi politik baik oleh legislatif maupun eksekutif ini menyebabkan bahwa sistem menjadi sangat sulit dilaksanakan. Keputusan-keputusan yang seharusnya diambil melalui pertimbangan objektif tidak jarang berbelok untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan tertentu.

Bahwa ASN mempunyai peran besar dalam proses pemilu dan pilkada, suara ASN sangat strategis dalam melakukan mobilisasi masyarakat dan sangat rentan untuk di politisasi oleh pejabat berwenang khususnya calon incumbent (petahana) atau pejabat lain yang mempunyai kepentingan maju dalam momentum pemilu atau pilkada, hal ini diperlukan dukungan konkret pemerintah berupa *political value* dan *political commitment* untuk Perbaikan birokrasi melalui pembenahan pola relasi dengan politik agar hubungan ini menghasilkan sinergi yang bisa saling memperkuat (*empowering*), bukan saling mensubordinasi. Semakin besar pengabaian birokrasi dan kekuatan politik terhadap warga masyarakat akan semakin

besar pula kecenderungan terbangunnya kolaborasi politik antara birokrasi, partai politik dan pengusaha atau kekuatan modal yang bersifat oportunistik.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Dwiputrianti Septiana, 2018, *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*, Jakarta: Fitra Publishing
- Setiyono Budi, 2007, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Semarang; Penerbit Puskodak FISIP UNDIP
- Toha Miftah. 2007, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers

<https://detikdispen.bkn.go.id/>

<https://bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>

