

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat secara demokratis dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan kepala daerah secara langsung diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mana pada pasal 40 ayat 1 (satu) dijelaskan bahwa Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.¹ Pemilihan kepala daerah pada tahun 2020 dilaksanakan secara serentak di 270 wilayah Indonesia yang meliputi 9 pemilihan Gubernur di tingkat Provinsi, 224 Kabupaten untuk pemilihan Bupati dan 37 Kota menyelenggarakan pemilihan Walikota. Salah

¹ Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang pasal 40 ayat 1

satu persoalan yang seringkali terjadi menjelang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yaitu munculnya fenomena politisasi birokrasi.

Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Max Weber dalam Delly Mustafa (2014) mengatakan birokrasi adalah suatu hirarki yang ditetapkan secara jelas di mana pemegang kantor mempunyai fungsi yang sangat spesifik dan mengaplikasikan atau menerapkan aturan universal dalam semangat impersonalitas yang formalistik dan rasionalitas tertentu (*defining rationalities*).² Sedangkan politik merupakan sarana untuk memaksakan kehendak suatu pihak kepada pihak lain dengan cara-cara tertentu. Seseorang berpolitik orientasinya adalah memperoleh kekuasaan, logikanya setelah berkuasa dengan kekuasaan yang dimiliki, maka ia akan menanamkan pengaruhnya kepada orang lain.³ Fenomena ini dapat dilihat pada pemilihan calon Gubernur/Wakil Gubernur di sebuah daerah. Misalnya setelah pasangan calon kandidat sukses memenangkan kontestasi pemilihan kepala daerah dan dilantik sebagai kepala daerah terpilih, maka biasanya kandidat yang bersangkutan akan memasukan segala kepentingan-kepentingan politiknya dalam pusaran kekuasaan birokrasi pemerintahan yang mereka pimpin. Inilah salah satu fakta menarik yang sering terjadi dalam memahami pola hubungan antara politik dengan birokrasi.

Pola hubungan politik birokrasi sudah lama berkembang dan telah menjadi praktek dalam sistem pemerintahan. Woodrow Wilson (1887) dalam bukunya yang

²Delly Mustafa. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Alfabeta. CV : Bandung. Hal 16

³Irvan Setiawan. 2014. *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintahan Daerah*. Literatur Institute Pemerintahan Dalam Negeri.

berjudul *The Study of Administration* menyatakan perlu suatu ilmu untuk mengkaji masalah administrasi yang membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan politik. Pendapat Wilson diperkuat oleh Frank J. Goodnow yang mengatakan ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah (*two distinct function of government*) yaitu politik dan administrasi. Menurut Goodnow politik berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berkaitan dengan kebijakan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan (implementasi) dari kebijakan tersebut.⁴ Sedikit berbeda dengan kedua ahli sebelumnya, B Guy Peters dalam bukunya *The Politics of Bureaucracy* justru mengatakan secara tegas hubungan antara politik dan birokrasi.

Menurut Peters antara politik dan birokrasi keduanya memiliki kekuatan masing-masing dan dapat menggunakan kekuatannya itu untuk saling memberikan tekanan. Ditegaskan Peters jika politisi secara luas dikenal sebagai ahlinya kebijakan, maka birokrasi diakui sebagai ahlinya teknis pelaksanaan dan rutinitas penyelenggaraan pemerintahan.⁵ Paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil *bargaining* tawar menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah. Hal ini bisa dimaknai bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan politik. Posisi birokrasi kuat secara politik, karena memiliki sumber-sumber kekuasaan yang lengkap. Peters juga mengungkapkan ada empat sumber kekuasaan penting yang dimiliki birokrasi yaitu personifikasi negara, penguasaan informasi dan keahlian, *decision making*, dukungan

⁴Ajib Rakhmawanto. Analisis Politisasi Birokrasi Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara. *Civil Services*. VOL. 14., No. 12, November 2020 : 1-10. hal. 5

⁵“If politicians are generally considered the master of policy ideas, then certainly the bureaucracy is considered the master of routine dan techniques” (Peters & Peters, 2018 hal. 224)

politik, status sosial yang tinggi, kelembagaan permanen dan stabilitas.⁶ Dari pernyataan ini maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan instrumen politik yang sangat efektif dibangun oleh penguasa guna memperbesar dan memperluas kekuasaannya. Hubungan antara birokrasi dan politik tidak bisa dipisahkan selama kepala daerah memiliki kewenangan sebagai pejabat pembina kepegawaian tertinggi di daerahnya. Oleh sebab itu, memisahkan birokrasi dari politik adalah sebuah upaya yang sulit untuk diwujudkan, karena kedekatan kedua konsep ini yang secara implementatif saling berhubungan dan ketergantungan satu sama lain.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) secara jelas juga menyatakan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh Partai Politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus Partai Politik. Melalui regulasi ini diharapkan PNS/ASN dapat mematuhi kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Namun pada kenyataannya masih banyak PNS/ASN yang melanggar regulasi tersebut. Terjadinya pelanggaran itu mungkin saja disebabkan oleh beberapa faktor, misalnya saja kebijakan calon kepala daerah yang mempolitisasi program pemerintah dengan memasukan segala bentuk kepentingannya untuk memudahkan tujuan politik pada saat Pilkada. Fenomena ini mungkin saja dilakukan oleh kandidat petahana pada sebuah daerah, seperti pada saat

⁶Dida Daniarsyah. "Bureaucratic Political And Neutrality Of Bureaucracy In Indonesia". S3 Public Administration FISIP UNPAD Bandung : Indonesia. Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi. Volume V No. 2 / Desember 2015. Hal. 86

menyalurkan bantuan sembako pada masyarakat oleh dinas sosial. Di sisi lain sikap politik ASN juga tak dapat dibenarkan, karena keterlibatan mereka juga memiliki tujuan politik untuk mencapai kepentingan pribadi dan menjaga posisi mereka, seperti yang dilakukan kepala Satpol PP Kota Padang pada Pilkada provinsi Sumatera Barat tahun 2020 yang diketahui terlibat menjadi fasilitator penyediaan posko pemenangan salah satu kandidat calon Gubernur/Wakil Gubernur.

Berdasarkan data per 30 September 2020, terdapat 694 ASN di Sumatera Barat yang dilaporkan melakukan pelanggaran netralitas. Sebanyak 492 telah diberikan rekomendasi penjatuhan sanksi pelanggaran netralitas, dengan tindak lanjut pemberian sanksi dari PPK baru 256 ASN atau 52%. Dari beberapa pelanggaran netralitas ASN yang perlu mendapat perhatian antara lain memberikan dukungan kepada pasangan calon di media sosial atau media massa dan melakukan pendekatan atau mendaftarkan diri pada salah satu Partai Politik. Tindakan ini sangat bertentangan dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN pasal 2 huruf f menyebutkan, penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas netralitas.⁷

Kepentingan calon kepala daerah dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) sama-sama memuat tujuan politis yang bersifat simbiosis mutualisme. Di satu sisi, calon kepala daerah menginginkan kemenangan, sedangkan di sisi lain ASN menginginkan kenyamanan. Kepentingan keduanya inilah yang mendorong terjadinya praktik

⁷Yal Aziz. 2020. "Netralitas ASN di Pilkada Sumbar Perlu Diawasi". <https://sumbarprov.go.id/home/news/19599-netralitas-asn-di-pilkada-sumbar-perlu-diawasi.html> Diakses pada tanggal 13 Februari tahun 2022 pukul 21:47 wib.

politisasi birokrasi baik sebelum ataupun sesudah pemilihan kepala daerah. Jika merunut kepada B Guy Peters dan Jhon Pierre (2004) politisasi birokrasi adalah pelibatan politik pada level personal yang dimaknai sebagai manivestasi dalam aktivitas birokrasi. Politik digunakan sebagai alat untuk melihat kinerja birokrasi yang bersifat politis dalam pelayanan publik yang mendorong terjadinya depolitisasi.

Munculnya fenomena politisasi birokrasi menjelang pemilihan kepala daerah mungkin saja disebabkan oleh faktor kedekatan hubungan emosional calon kandidat dengan Aparatur Sipil Negara di institusi yang sama. Hubungan emosional ini mungkin saja terjadi antara keduanya, terutama bagi kandidat petahana yang telah memimpin pada periode sebelumnya. Dalam menghadapi pemilihan kepala daerah, hubungan antara kedua belah pihak bisa saja ditindak lanjuti melalui pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, diskusi dan pembahasan tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meraih kemenangan dan dukungan dari ASN pada dinas terkait, keluarga dan kerabat dari seluruh Pegawai Negeri Sipil.

Belum lagi politisasi anggaran dalam pelaksanaan program pemerintah yang sifatnya bersentuhan langsung dengan masyarakat juga mungkin dilakukan oleh kepala dinas terkait terhadap kandidat petahana. Misalnya dalam pelaksanaan program bantuan langsung tunai yang diserahkan langsung oleh kepala daerah di setiap desa. Pada kegiatan itu kepala desa/lurah secara tidak langsung telah menyediakan panggung politik bagi kandidat petahana. Praktik politisasi birokrasi ini tak hanya terjadi sebelum Pilkada saja, namun berkelanjutan hingga selesainya kontestasi politik. Bentuk politisasi birokrasi pasca terselenggaranya kontestasi pemilihan kepala daerah, bisa saja dilakukan oleh kandidat pemenang melalui

implementasi kebijakan dalam mengatur struktur badan kepegawaian pada birokrasi pemerintahan yang ia pimpin. Tindakan ini mungkin saja dilakukan melalui kebijakan mutasi dan rotasi pegawai.

Dalam beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini ditemukan bahwa, terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada pemilihan kepala daerah disebabkan oleh faktor primodialisme antara calon kepala daerah dengan ASN. Selanjutnya janji politik kepala daerah tentang kenaikan jabatan ASN yang memberikan dukungan kepadanya. Kemudian hubungan *patron-klien* antara kepala daerah dengan ASN dan pemanfaatan fasilitas daerah untuk kepentingan politik calon kandidat. Hal ini biasanya dilakukan oleh kandidat petahana. Namun pada pemilihan kepala daerah Provinsi Sumatera Barat, ditemukan adanya indikasi politisasi birokrasi yang dilakukan oleh ASN dengan calon kepala daerah dalam penggunaan APBD. Kasus ini mungkin saja terjadi, karena keempat pasangan calon kepala daerah merupakan pejabat aktif pada instansi yang mereka pimpin.

Praktek politisasi birokrasi pada proses pemilihan umum merupakan bentuk ujian untuk menilai apakah birokrasi mampu bersikap profesional, netral, dan betul-betul berfungsi sebagai pelayan publik bukan alat kekuasaan yang mudah terkooptasi oleh kepentingan politik kelompok tertentu dan bersifat jangka pendek.⁸ Tingginya kasus pelanggaran netralitas ASN pada pemilihan kepala daerah di Sumatera Barat merupakan bukti nyata bahwa ASN terlibat aktif dalam proses pemilihan kepala daerah. Keterlibatan mereka tidak mungkin terjadi tanpa adanya “lampu hijau” dari

⁸Enny Suryanjari. Catatan Kritis Terhadap Politisasi Birokrasi Dalam Pemilu. *Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS. VOL. 3, No.1, Juni 2009. Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN.* halaman 55

kekuatan-kekuatan politik yang ada, karena pola hubungan keduanya bersifat simbiosis mutualisme atau saling menguntungkan satu sama lain.

Mengamati pola hubungan politis ASN dengan calon kepala daerah dalam birokrasi yang dibuktikan dengan kasus pelanggaran netralitas ASN sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih dalam tentang Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat pada tahun 2020. Penelitian tentang politisasi birokrasi pada pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020 ini dilakukan di tiga daerah yang berbeda, yaitu Kota Padang, Kabupaten Agam dan Provinsi Sumatera Barat untuk melihat bagaimana fenomena politis yang dilakukan oleh calon Gubernur/Wakil Gubernur yang berstatus sebagai kepala daerah di masing-masing birokrasi yang mereka pimpin.

Pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2020 di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan berbagai macam fenomena unik yang menarik untuk dikaji. Salah satu diantara fenomena tersebut yang luput dari pandangan banyak peneliti dari berbagai kalangan, baik akademisi maupun praktisi yaitu tentang fenomena praktik politisasi birokrasi yang dilakukan oleh calon kandidat kepala daerah Gubernur/Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat pada Pilkada serentak tahun 2020. Fenomena Politisasi Birokrasi ini dapat diketahui dari informasi yang beredar dari berbagai media lokal, baik media cetak maupun media online tentang keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam proses politik sebelum pemilihan kepala daerah diselenggarakan.

Fenomena ini menarik untuk dikaji, karena penelitian sebelumnya banyak yang membahas praktik politisasi birokrasi itu setelah Pilkada selesai saja. Misalnya, melalui kebijakan rotasi dan mutasi pegawai pada lingkungan birokrasi pemerintahan. Penelitian ini membahas bentuk-bentuk politisasi birokrasi yang dilakukan oleh calon kandidat kepala daerah pada fase sebelum dan sesudah Pilkada diselenggarakan. Penjelasan ini dapat dilihat dari kebijakan kepala daerah terpilih terhadap orang-orang yang telah berjasa dalam proses pemenangan pada Pemilihan Kepala Daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memperlihatkan bentuk politisasi birokrasi dari sudut pandang yang berbeda dari yang diungkapkan oleh B Guy Peters. Jika teori politisasi birokrasi B Guy Peters menitikberatkan kepala daerah sebagai inisiator dari terjadinya politisasi birokrasi, penelitian ini justru melihat birokrasi sebagai aktor yang berperan besar sebagai pihak yang memulai politisasi birokrasi itu sendiri. Selanjutnya juga berbeda dengan pandangan B Guy Peters yang menjadikan pelayanan publik sebagai motif depolitisasi birokrasi, penelitian ini justru melihat fenomena depolitisasi birokrasi yang muncul karena bersumber dari dalam diri birokrasi itu sendiri. Tekanan politik yang berlebihan dari kepala daerah justru mendorong birokrasi untuk mengupayakan pergantian kepemimpinan melalui mekanisme Pilkada, dengan tujuan akhir lepas dari tekanan politik atau depolitisasi birokrasi.

1.2 Rumusan Masalah

Pembahasan mengenai pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara masih menjadi permasalahan utama yang seringkali mewarnai kontestasi pemilihan umum

di Indonesia. Tercatat pada pemilihan umum tahun 2009 banyak sekali laporan yang disampaikan kepada Pengawas Pemilu tentang pelanggaran netralitas birokrasi. Kasus yang pertama mencuat adalah himbauan Bupati Indramayu kepada jajaran PNS di wilayahnya untuk mencontreng Golkar dalam pemilu legislatif (Kompas 24 Februari 2009). Tak hanya itu, Menteri Dalam Negeri Mardiyanto dalam rapat dengan Komisi II DPR RI pada 4 Mei 2009 menjelaskan beberapa kasus kampanye pemilu legislatif yang melibatkan birokrasi, yaitu 2 kasus pejabat negara melakukan mobilisasi PNS di Papua, 4 kasus pejabat negara melakukan kampanye tanpa izin Menteri Dalam Negeri 12 kasus Pegawai Negeri Sipil melakukan kampanye menggunakan atribut parpol tertentu dan menggunakan seragam PNS, 68 kasus pejabat negara yang menggunakan fasilitas negara, dan 21 kasus pelibatan PNS, TNI/Polri, dan perangkat desa (Kompas, 5 Mei 2009). Pelanggaran pemilu oleh PNS tersebut dipicu oleh kepala daerah yang tidak bersikap negarawan. Kepala daerah seperti ini biasanya memaksa PNS dibawahnya untuk berpihak kepada salah satu peserta pemilu, dengan ancaman mencopot jabatan yang bersangkutan bila tidak menuruti kehendaknya. Memang sangat sulit bagi PNS untuk tetap komit menjaga kenetralannya ketika kepala daerah yang menjadi atasannya bersikap memihak kepada salah satu peserta Pemilu. Terlebih lagi jika kepala daerah itu juga menjabat pimpinan Partai Politik di daerahnya.⁹

Pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara yang terjadi pada skala pemilihan Presiden/Wakil Presiden atau pemilihan anggota legislatif merambah

⁹ Ibid., Hal. 61

hingga pemilihan kepala daerah langsung di beberapa wilayah Indonesia. Tercatat dari tahun ke tahun, pertumbuhan kasus politisasi birokrasi pada saat Pilkada semakin tumbuh subur. Bila di telusuri sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 setidaknya ada 817 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dalam momentum Pilkada. Rincian kasus pelanggaran yang dilakukan oleh ASN tersebut diantaranya pada tahun 2015 KASN menerima 29 aduan. Kemudian pada tahun 2017 KASN menerima 52 aduan. Selanjutnya pada tahun 2018 KASN menerima 507 aduan dan pada tahun 2019 KASN menerima 229 aduan.¹⁰ Lebih lanjut pada tahun 2020 Bawaslu RI menempatkan ketidaknetralan ASN di urutan pertama dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP), dengan pelanggaran yang terjadi di 167 kabupaten/kota di 270 daerah.¹¹ Termasuk di provinsi Sumatera Barat terdapat 64 kasus pelanggaran dan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Gubernur Sumatera Barat pada tahun 2020.¹²

Di antara kandidat calon yang maju pada pemilihan kepala daerah Provinsi Sumatera Barat yaitu, pasangan Mulyadi-Ali Mukhni pada nomor urut satu diusung oleh koalisi Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional (PAN). Mulyadi merupakan anggota DPR RI aktif yang mengundurkan diri dari jabatannya untuk memenuhi persyaratan konstitusi. Sedangkan Ali Mukhni adalah Bupati aktif Padang

¹⁰Djoni. Gunanto. Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia. *INDEPENDEN: Jurnal Politik Indonesia dan Global*. Volume 1 No.2 Oktober 2020 e-ISSN : 2721-9755 Email: jurnalindependen@umj.ac.id diakses pada tanggal 7 Februari 2022 Pukul 16:25 wib.

¹¹Laksono Hari Wiwoho. 2020. "Netralitas ASN dalam Pilkada 2020". <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/05/17402941/netralitas-asn-dalam-pilkada-2020>. Diakses pada tanggal 7 Februari 2022 Pukul 17:10 wib

¹²Eko Prasetya. 2020. Bawaslu Catat 64 ASN di Sumbar Langgar Netralitas saat Pilgub. <https://www.merdeka.com/peristiwa/bawaslu-catat-64-asn-di-sumbar-langgar-netralitas-saat-pilgub.html> Diakses pada tanggal 7 Februari 2022 Pukul 17:15 wib.

Pariaman yang mengambil cuti untuk mengikuti pencalonan sebagai wakil Gubernur Sumatera Barat. Kandidat di urutan kedua ditempati oleh pasangan Nasrul Abit-Indra Catri yang diusung oleh Partai Gerindra.

Kedua tokoh ini merupakan pejabat aktif pada dua instansi pemerintahan yang berbeda, yaitu Nasrul Abit sebagai Wakil Gubernur aktif Provinsi Sumatera Barat, sedangkan Indra Catri adalah Bupati aktif Kabupaten Agam yang telah terpilih dua periode secara berturut-turut. Urutan ketiga ditempati oleh pasangan Fakhrizal-Genius Umar yang diusung koalisi Partai Golkar, NasDem dan PKB. Fakhrizal merupakan mantan Kapolda Sumbar periode 2017-2019, sedangkan Genius Umar adalah Walikota aktif Pariaman yang juga mengambil cuti untuk pencalonan Wakil Gubernur Sumatera Barat. Terakhir urutan keempat yakni, pasangan Mahyeldi dengan wakilnya Audy Joinaldy. Pasangan ini diusung oleh koalisi Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Pembangunan. Sosok Mahyeldi merupakan Walikota Padang terpilih selama dua periode dan wakilnya merupakan seorang pengusaha muda.

Berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara KPU provinsi Sumatera Barat, maka ditetapkan pasangan nomor urut empat, yaitu Mahyeldi dengan wakilnya Audy Joinaldy sebagai pemenang Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur dengan perolehan sebanyak 726.853 suara atau setara dengan 32.43%. Posisi kedua ditempati oleh pasangan Nasrul Abit dan Indra Catri dengan perolehan 679.069 suara atau sebanyak 30.3 %. Posisi ketiga ditempati oleh pasangan Mulyadi-Ali Mukhni dengan perolehan 614.477 suara atau sebanyak 27.42% dan posisi keempat ditempati oleh pasangan Fakhrizal-Genius Umar dengan perolehan 220.893 suara atau setara

dengan 9.86%. Walikota Padang Mahyeldi dengan Wakilnya Audy Joinaldy sukses mengalahkan kandidat petahana Nasrul Abit-Indra Catri dengan selisih suara yang cukup tipis, yaitu sebanyak 47.784 suara atau 2.4%. Kemenangan ini tentu tidak lepas dari upaya-upaya yang telah dilakukan kedua pasangan calon dengan bantuan pihak-pihak yang telah berkontribusi, mulai dari tim pemenangan, pengurus partai pengusung, kerabat dan juga seluruh orang yang terlibat sebagai mesin politik, baik secara personal maupun mereka yang berada dalam organisasi formal dan non formal yang memiliki hubungan dengan kedua kandidat.¹³

Dari berbagai pihak yang ikut serta menyukseskan kemenangan pasangan ini, maka tidak menutup kemungkinan melibatkan sentuhan politik dari Aparatur Sipil Negara yang dipimpin oleh Mahyeldi di pemerintahan Kota Padang. Begitu juga dengan pasangan Nasrul Abit dan Indra Catri, meskipun kalah dan hanya menempati posisi kedua, perjuangannya mungkin saja sama dengan yang dilakukan oleh kandidat pemenang dalam meraih suara ASN yang mereka pimpin. Kandidat petahana bisa saja melibatkan seluruh sumber daya politik yang ada di sekitarnya. Nasrul Abit didukung oleh modal politik yang cukup kuat sebagai wakil gubernur dan Indra Catri yang merupakan bupati aktif Kabupaten Agam. Posisi strategis yang disandang oleh masing-masing kandidat inilah yang berkemungkinan mendorong mereka untuk melakukan unsur politisasi pada birokrasi.

Melihat latar belakang semua calon yang merupakan pejabat aktif di instansi pemerintahan masing-masing daerah, maka tidak menutup kemungkinan terjadinya

¹³<https://sumbar.kpu.go.id> diakses tanggal 8 februari 2022 pukul 14:00 wib.

praktik politisasi birokrasi, baik sebelum Pilgub ataupun konsekuensi dan janji politik pasca Pilgub yang dilakukan pada ASN yang mereka pimpin. Posisi strategis mereka sebagai pemimpin di daerah, membuka peluang bagi mereka untuk melakukan hal itu. Di sisi lain, ASN yang ada di daerah mereka masing-masing tentu akan mematuhi perintah yang diberikan oleh pimpinan mereka, mengingat posisi pencalonan mereka hanya bersifat sementara. Apabila salah satu dari kandidat tersebut sukses memenangkan kontestasi Pilgub Sumatera Barat, tentu ASN yang dianggap berjasa akan dibawa ke instansi yang baru atau dinaikkan di instansi yang lama dan apabila mereka kalah bukan tidak mungkin ASN yang tidak patuh akan mendapat *punishment*, berupa mutasi jabatan ke instansi yang lebih rendah. Tingkat kepatuhan ASN akan dilihat dari kinerjanya dalam melaksanakan perintah kepala daerah untuk melakukan hal-hal yang tentunya bersifat politis dan menguntungkan bagi mereka sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat. Seperti itulah gambaran singkat tentang pola hubungan politik antara kepala daerah dengan ASN pada pemilihan kepala daerah.

Melihat posisi strategis yang dipegang oleh masing-masing calon pada birokrasi yang mereka pimpin, bisa saja mereka melakukan praktik politisasi birokrasi pada seluruh sektor. Misalnya melalui penggunaan anggaran APBD dalam melaksanakan program kegiatan yang berbau politis, bentuknya seperti pemberian sembako oleh dinas sosial dengan menggunakan anggaran daerah, namun menyertai gambar atau nama pasangan calon secara personal. Selanjutnya keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis, khususnya pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) bisa digambarkan sebagai fenomena gunung es.

Salah satu kasus pelanggaran netralitas ASN yang disorot publik pada Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020 yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Satpol PP Kota Padang atas nama Alfiadi yang dilaporkan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Sumatera Barat oleh Defrianto Tanius atas tindakan pengadaan posko tim pemenangan. Pelapor mendapat informasi melalui pesan WhatsApp berupa perjanjian sewa tanah dan bangunan serta bukti transfer uang senilai 150 juta kepada pemilik gedung atas nama Muharamsyah yang berlokasi di jalan Ahmad Yani Kota Padang untuk posko tim pemenangan pasangan calon Mahyeldi-Audy Joinaldy.¹⁴ Selain kepala Satpol PP, kepala BPSDM Kota Padang dan Mahyeldi juga ikut diperiksa oleh Bawaslu.¹⁵

Fenomena politisasi birokrasi pada Pilkada masih berlangsung dengan massif walaupun kenetralan birokrasi atau ASN telah diatur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Fenomena ini membuktikan bahwa terdapat semacam “model operandi” dari politisasi birokrasi itu sendiri, sehingga penerapan Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tersebut menjadi tidak efektif. Di sisi lain, pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada ini berdampak buruk terhadap pertumbuhan demokrasi di Indonesia, karena keterlibatan mereka dalam politik praktis merusak nilai-nilai dan substansi demokrasi itu sendiri. Aparatur Sipil Negara seharusnya memberi contoh dan teladan kepada masyarakat untuk menyukseskan

¹⁴Antara. 2020. “Kasatpol PP Padang Diduga Langgar Netralitas, Begini Kata Bawaslu Sumbar”. <https://sumbar.inews.id/berita/kasatpol-pp-padang-diduga-langgar-netralitas-begini-kata-bawaslu-sumbar>.

Diakses pada tanggal 13 Februari Tahun 2022 pukul 21:50 wib.

¹⁵Jeka Kampai. 2020. “Cagub Sumbar Mahyeldi Diperiksa Bawaslu Terkait Dugaan Pelanggaran Pilkada” <https://news.detik.com/berita/d-5283909/cagub-sumbarmahyeldi-diperiksa-bawasluterkait-dugaan-pelanggaran-pilkada> Diakses pada tanggal 13 Februari 2022 pukul 21:54 wib.

Pilkada yang demokratis, bukan terlibat aktif sebagai tim pemenang salah satu pasangan calon.

Begitu juga sebaliknya, calon kepala daerah juga tidak boleh memberdayakan bawahannya untuk mencapai kepentingan politiknya pada saat Pilkada, karena Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi birokrat dan bukanlah jabatan politis, maka dari itu mereka tidak dibenarkan ikut terlibat dalam kegiatan politik praktis. Larangan keterlibatan ASN dalam politik praktis juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik yang menyatakan sanksi bagi ASN yang terlibat aktif dalam kegiatan politik adalah pemberhentian dengan hormat atau dengan tidak hormat.

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), diketahui faktor dominan penyebab pelanggaran netralitas ASN adalah ikatan persaudaraan (50,76 persen) dan motif ASN untuk mendapatkan karier yang lebih baik (49,72 persen). Ikatan persaudaraan menjadi penyebab utama pelanggaran netralitas ASN, khususnya di wilayah Sulawesi, Nusa Tenggara, Kalimantan dan Sumatera. Selain itu, beberapa pihak yang paling memengaruhi ASN untuk melanggar netralitas, di antaranya tim sukses (32%), atasan ASN (28%), dan pasangan calon (24%). Selanjutnya sebanyak 62,7% responden menyatakan kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menyebabkan ASN sulit bersikap netral. Kepala daerah sebagai PPK dalam hal ini

memiliki kewenangan dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian, serta pembinaan Manajemen ASN.¹⁶

Kewenangan mutlak yang dimiliki oleh kepala daerah dalam melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian merupakan senjata untuk melakukan praktik politisasi birokrasi. Oleh sebab itu, tidak menutup kemungkinan seluruh calon kepala daerah pada pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020 juga akan melakukan itu kepada ASN yang patuh dan bertentangan dengan mereka. Sehingga seluruh ASN bisa saja terpengaruh untuk terlibat aktif pada proses politik pemilihan kepala daerah di Sumatera Barat. Indikasi ini dapat dilihat dari banyaknya laporan pelanggaran netralitas ASN yang diterima oleh Bawaslu pada Pilgub Sumatera Barat yang melibatkan nama salah satu calon kepala daerah sebagaimana berita yang beredar di media *online*.

Pelanggaran itu dilakukan oleh ASN yang bekerja di pemerintahan Kota Padang, kondisi seperti ini tentu tidak mungkin terjadi di Kota Padang saja, bisa juga dilakukan oleh calon kepala daerah Gubernur/Wakil Gubernur yang lainnya mengingat seluruh calon memegang tampuk kekuasaan pada daerah mereka masing-masing. Salah satunya pasangan Nasrul Abit-Indra Catri yang menyandang status kandidat petahana. Nasrul Abit selaku Wakil Gubernur Sumatera Barat dan Indra Catri sebagai Bupati Kabupaten Agam. Keduanya bisa saja melakukan hal yang sama pada masing-masing instansi yang mereka pimpin. Hal yang sama juga berlaku terhadap Mahyeldi yang sukses memenangkan perolehan suara di Kota Padang dan

¹⁶Agus dalam perilsan survei pada webinar “Potret Netralitas Birokrasi Menyongsong Tahun Politik 2024”, Kamis (16/12/2021). <https://kasn.go.id/id> Diakses pada tanggal 8 februari 2022 pukul : 20.00 wib

berhasil mengalahkan perolehan suara kandidat lainnya di daerah yang ia pimpin, termasuk perolehan suara Nasrul Abit yang juga menjabat sebagai Wakil Gubernur Sumbar yang berkedudukan di Padang. Menanggapi hal ini, jangan-jangan Mahyeldi juga melakukan praktik politisasi birokrasi di pemerintahan Kota Padang untuk memaksimalkan perolehan suara di kandang sendiri, dengan memanfaatkan ASN sebagai mesin politik. Seperti halnya isu yang menimpa pasangan Mahyeldi-Audy Joinaldy ini dalam berita yang beredar di media online.

Tingginya angka laporan atas dugaan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Sumatera Barat tahun 2020 menunjukkan bahwa fenomena politisasi birokrasi masih sangat kental terjadi pada pesta demokrasi rakyat di tingkat lokal. Menanggapi permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih dalam tentang bagaimana bentuk Politisasi Birokrasi yang terjadi pada Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020. Kemudian kebijakan apa saja yang dibuat oleh kepala daerah terpilih dalam menempatkan birokrat yang terlibat dalam pemenangannya sebagai bentuk balas jasa politik di institusi birokrasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020 ini bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk praktik politisasi birokrasi yang terjadi selama masa pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020. Praktik politisasi birokrasi itu dikaji dalam dua fase, yaitu sebelum dan sesudah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah Gubernur Sumatera Barat yang

dilakukan oleh kandidat terpilih dan juga calon kepala daerah lainnya. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah terpilih dalam menempatkan birokrat yang terlibat dalam proses pemenangannya sebagai bentuk balas jasa politik di institusi birokrasi.

Praktik politisasi birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah dalam bentuk kebijakan atas balas jasa politik terhadap orang-orang yang telah mendukung keterpilihannya sebagai pemenang Pilkada Sumatera Barat ini tentu berimplikasi terhadap kinerja ASN dalam birokrasi yang mereka pimpin. Implikasi yang ditimbulkan bisa saja mengarah kepada perubahan ke arah yang lebih baik, karena sukses melakukan rotasi kepegawaian dalam tubuh birokrasi dengan menempatkan orang-orang yang memiliki kompetensi di masing-masing satuan unit organisasi dan juga bisa berakibat mundur, karena kesalahan menempatkan posisi orang-orang yang tidak kredibel, sebagai akibat kebijakan politik yang terlalu dipaksakan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan khasanah ilmu pengetahuan terkait dengan kajian ilmu politik dan administrasi publik khususnya yang berhubungan dengan politisasi birokrasi yang sering terjadi pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh para politisi yang maju sebagai calon kandidat dengan Aparatur Sipil Negara (ASN). Tindakan ini tentu berimplikasi terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan, mulai dari tingkat lokal daerah hingga tingkat nasional. Hasil kajian ini peneliti harapkan

bisa berguna dan dapat membantu serta memberikan beberapa manfaat, baik secara akademis maupun secara praktis antara lain :

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sumbangan pemikiran dan bahan rujukan bagi perkembangan pengetahuan di bidang ilmu politik, khususnya pada konsentrasi politik kebijakan yang berhubungan dengan birokrasi pemerintahan dalam memahami bentuk-bentuk politisasi birokrasi yang dilakukan kandidat kepala daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada) yang diselenggarakan di seluruh wilayah Indonesia, terutama Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan yang berkaitan dengan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada pesta demokrasi di Indonesia, mulai dari pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi bahkan tingkat nasional dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Meskipun secara regulatif pemerintah telah menyatakan secara tegas, larangan terhadap ASN untuk terlibat langsung dalam proses politik, akan tetapi masih banyak di antara mereka yang bermain dalam ranah politik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi pembahasan tentang kajian politik birokrasi bagi peneliti lainnya dan dapat dijadikan referensi tambahan bagi peneliti berikutnya yang memiliki ketertarikan dalam mengkaji isu-isu terkait dengan hubungan politik dan birokrasi.

1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan sebuah rumusan terhadap bentuk-bentuk politisasi birokrasi yang terjadi di Pemilihan Langsung Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat 2020, sehingga memberikan tambahan

referensi bagi lembaga yang berwenang dalam menyelenggarakan dan mengawasi pemilihan langsung kepala daerah dalam merumuskan kebijakan di masa yang akan datang. Serta diharapkan penelitian ini mampu menjadi referensi bagi lembaga yang memiliki fungsi dalam pembinaan dan pengawasan birokrasi pemerintah daerah, dalam merumuskan kebijakan netralitas birokrasi di waktu yang akan datang.



BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1 Kajian Literatur

Penelitian mengenai politisasi birokrasi sudah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan yang tertarik membahas dan mendalami kajian ini secara spesifik. Namun penelitian yang telah dilakukan itu tentunya memiliki perbedaan dengan penelitian sekarang dari aspek teoritis, fokus kajian dan permasalahan yang akan dibahas dalam mengamati kasus-kasus terbaru untuk menyumbangkan pemikiran terhadap perkembangan khasanah keilmuan bidang politik dan birokrasi. Aspek inilah salah satunya yang membedakan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Meskipun objek kajiannya masih sama-sama meneliti tentang politisasi birokrasi, tetapi dinamika dan fokus permasalahan yang diteliti tentu memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu. Namun hasil penelitian terdahulu tetap jadi rujukan bagi peneliti dalam mengembangkan hasil kajian yang akan dilakukan tentang kasus politisasi birokrasi pada pemilihan kepala daerah.

Adapun kajian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan di antaranya penelitian Bustamil Muhidin dan Suswanta dengan judul “Politisasi Birokrasi Dalam Proses Pergantian Pejabat Struktural di Provinsi Maluku Utara Pasca PILKADA Tahun 2014-2017 (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perekrutan loyalis gubernur tersebut adalah bentuk politisasi birokrasi yang sering terjadi pasca

pemilihan kepala daerah. Politisasi birokrasi terjadi pada praktik pergantian pejabat struktural yang dilakukan, karena kewenangan gubernur serta mekanisme pergantian pejabat struktural yang tidak sesuai aturan. Sejumlah pelanggaran terhadap regulasi dan kewenangan tersebut terjadi dalam mekanisme yang didesain sedemikian rupa sehingga aturan yang dilanggar justru menjadi legitimasi atas tindakan politisasi birokrasi yang menyebabkan sistem *merrit* tidak lagi menjadi pedoman dalam pengangkatan, penempatan dan promosi jabatan.

Dalam praktik pergantian pejabat struktural di birokrasi pasca pemilihan kepala daerah berbagai tipe politisasi diterapkan seperti tipe politisasi fungsional, formal maupun administrasi untuk melanggengkan kekuasaan gubernur petahana. Mekanisme pergantian pejabat struktural yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku berdampak pada kinerja dalam birokrasi di antaranya pelaksanaan tugas di dalam dinas tidak berjalan efektif karena pendistribusian kerja tidak merata dan tidak sesuai tupoksi, atmosfer kerja yang kurang kondusif, pejabat baru cenderung memberikan pekerjaan dan tugas hanya kepada pegawai-pegawai tertentu, sehingga menimbulkan *gap* di dalam lingkungan kerja, dan sebagian besar pegawai malas ke kantor karena merasa tidak ada yang harus dikerjakan.¹⁷

Selanjutnya penelitian yang dilakukan Lutfi Wahyudi dengan judul “Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung.” Kajian ini

¹⁷Bustamil Muhidin & Suswanta. 2020. Politisasi Birokrasi Dalam Proses Pergantian Pejabat Struktural di Provinsi Maluku Utara Pasca PILKADA Tahun 2014-2017 (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. (Naskah diterima: 1 Januari 2020, disetujui: 1 Februari 2020). YAYASAN AKRAB PEKANBARU. *Jurnal AKRAB JUARA* Volume 5 Nomor 1 Edisi Februari 2020 (190-202)

membahas politisasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Analisa dilakukan dengan pendekatan kultural. Temuan yang dihasilkan adalah politisasi birokrasi dilakukan dengan pola hubungan *patron-klien* antara politisi dengan birokrasi. Politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana untuk mengembangkan karir. Praktik-praktik yang berkaitan dengan hubungan *patron-klien* seperti aksi persuasif dan penggunaan patronase masih menjadi metode paling penting yang diterapkan oleh aktor-aktor politik lokal dalam memenangi kontestasi pemilihan kepala daerah, sekaligus menegaskan bahwa basis utama para aktor untuk menjadi pemimpin politik yang *legitimate* dan otoritatif adalah sumber daya ekonomi dan hubungan sosial yang baik, keduanya adalah elemen-elemen utama hubungan *patron-klien*.¹⁸

Kemudian Abdul Hamid. Politisasi Birokrasi Dalam Pilkada Banten 2006. Kajian ini dilakukan untuk menangkap gambaran komprehensif tentang keterlibatan aktor birokrasi dalam Pilkada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, pemilihan langsung gubernur telah menjadi lahan subur bagi *paternalism* budaya dalam birokrasi. Kedua, sebelum dan sesudah Pemilu, posisi strategis dalam birokrasi cenderung dihadiahkan untuk orang-orang yang setia. Hal ini menjadi faktor penarik bagi birokrat untuk menjadi calon pendukung pada Pilkada. Di sisi lain, banyak orang di posisi strategis yang kehilangan tempat karena alasan politik.

¹⁸Lutfi Wahyudi. Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. *Jurnal Paradigma*, Vol. 7 No. 3, Desember 2018. P-ISSN: 2252-4266. E-ISSN: 2615-3394. Program Doktorat Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

Fenomena lainnya adalah bagaimana birokrasi luar menunjukkan kekuatan mereka untuk membuat keputusan dan mengalokasikan sumber daya negara untuk kepentingan kandidat.¹⁹

Ketiga hasil penelitian terdahulu memiliki perbedaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan dimana penelitian saat ini menggunakan bentuk politisasi birokrasi B Guy Peters yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menjelaskan fenomena politisasi birokrasi di tiga institusi pemerintah yang berbeda yaitu : Pemerintah Kabupaten Agam, Pemerintah Kota Padang dan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat. Sedangkan penelitian terdahulu tidak menggunakan konsep yang sama dengan penelitian sekarang dan juga membahas fokus permasalahan yang berbeda. Perbedaan itu dapat dilihat pada penelitian Yunus yang menggunakan indikator manifestasi politisasi birokrasi dalam menganalisa fenomena yang terjadi pasca pemilihan kepala daerah di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara dengan melihat bentuk-bentuk politisasi dan kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi proses politisasi.

Selanjutnya penelitian Bustamil Muhidin dan Suswanta yang menggunakan konsep tipologi politisasi birokrasi untuk melihat fenomena yang terjadi pasca pemilihan kepala daerah di Pemerintahan Provinsi Maluku Utara dan dampak yang ditimbulkan akibat kebijakan kepala daerah yang melakukan pergantian pejabat struktural tanpa mempertimbangkan konsep *merit system* sebagai pedoman dalam

¹⁹Abdul Hamid. Politisasi Birokrasi Dalam Pilkada Banten 2006. Lab Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA)*. Vol 11, No 02 (2011). ISSN 1411-948X.

pengangkatan, penempatan dan promosi jabatan sesuai dengan konsep birokrasi Weberian. Lutfi Wahyudi menganalisa beberapa kasus politisasi birokrasi di beberapa daerah Indonesia dengan menggunakan pendekatan Kultural. Perbandingan penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang dapat dilihat pada tabel berikut :

Table 2.1. 1 Perbandingan Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti /Judul Penelitian/Tahun	Hasil Penelitian	Kelebihan	Kelemahan dan Perbaikan
Bustamil Muhidin dan Suswanta/ Politisasi Birokrasi Dalam Proses Pergantian Pejabat Struktural di Provinsi Maluku Utara Pasca PILKADA Tahun 2014-2017 (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara)/(2020)	Praktik Politisasi birokrasi berupa pergantian pejabat struktural yang dilakukan atas kewenangan gubernur. Tipe politisasi diterapkan seperti politisasi fungsional, formal maupun administrasi untuk kekuasaan petahana. Mekansime pergantian pejabat struktural berdampak pada lambannya kinerja birokrasi.	Penelitian ini menjelaskan secara komprehensif tipologi Politisasi Birokrasi pasca pelaksanaan Pilkada yang dilakukan pemerintahan Provinsi Maluku Utara.	Penelitian ini tidak mengkaji praktek politisasi birokrasi yang dilakukan kepala daerah dengan ASN sebelum Pilkada, seharusnya ini dibahas juga karena kebijakan Gubernur terpilih didorong oleh komitmen politik sebelum Pilkada.
Lutfi Wahyudi/ Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung/ (2018)	Politisasi birokrasi dilakukan dengan pola hubungan patron-klien antara politisi dengan birokrasi. Politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana untuk mengembangkan karir. Praktik-praktik hubungan patron klien seperti aksi persuasif dan penggunaan patronase masih menjadi metode paling penting diterapkan oleh aktor-aktor politik lokal dalam memenangi Pilkada.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kultural untuk menganalisa kasus politisasi birokrasi yang terjadi pasca Pilkada di beberapa wilayah Indonesia. Pendekatan kultural yang digunakan sebagai analisis kasus diperkuat oleh konsepsi birokrasi patrimonial	Hasil penelitian menunjukan kentalnya hubungan simbiosis mutualisme antara ASN dengan kepala daerah terpilih yang memiliki ikatan patrimonialistik. Peneliti tidak mengkaji praktek politisasi birokrasi dalam hal rotasi jabatan ASN diluar yang memiliki hubungan kekerabatan. Hal ini mungkin saja terjadi karena adanya intervensi kepentingan politik tim pemenangan.

Abdul Hamid/ Politisasi Birokrasi Dalam Pilkada Banten 2006/ (2011)	Pilkada menjadi lahan subur bagi paternalism budaya dalam birokrasi. Posisi startegis dalam birokrasi cenderung dihadiahkan untuk orang-orang yang setia. Hal ini menjadi factor menarik bagi birokrat untuk menjadi calon pendukung pada Pilkada. Birokrasi luar menunjukkan kekuatan untuk membuat keputusan dan mengalokasikan sumber daya Negara untuk kepentingan kandidat.	Penelitian ini menjelaskan bentuk-bentuk politisasi birokrasi yang dilakukan oleh ASN dan kandidat petahana sebelum dan sesudah Pilkada secara komprehensif dari aspek politik, hukum dan administratif.	Kekurangan hasil penelitian ini tidak menyinggung implikasi dari kebijakan politis dalam melakukan mutasi pegawai terhadap kinerja birokrasi.

2.2 Teori Politisasi Birokrasi

2.2.1 Konsep Politisasi Birokrasi

Negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat yang disebut sebagai birokrasi. Dalam konsep negara modern, birokrasi menjadi instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak bisa dihindari. Hadirnya birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (*pemerintahan*) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).²⁰ Birokrasi berasal dari kata *bureaucracy*. Secara terminologis *bureau* berarti meja tulis atau suatu tempat dimana para pejabat bekerja, sedangkan *cracy* berasal dari bahasa Yunani yang artinya aturan.²¹ Menurut Max Weber birokrasi adalah organisasi yang ditunjukan untuk memaksimumkan efisien dalam organisasi yang memiliki spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas badan perundang-undangan,

²⁰ Eko Prasajo, Dkk. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi” Upaya Memperbaiki Centang-Perenang Rekrutmen PNS*. Depok : PIRAMEDIA. Hlm 76

²¹ Syafuan, Rozi. 2006. *Zaman Bergerak Birokrasi di Rombak*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. hlm. 9

sistem pelaporan yang baik untuk memudahkan dalam tanggung jawab serta anggota memiliki keahlian khusus dalam menjalankan tugasnya.²²

Peter M. Blau dan W. Meyer juga menyampaikan pemikirannya terkait definisi birokrasi sebagai tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Sedangkan menurut Rourke birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Sementara itu Almond dan Powell juga mengatakan birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal (ketentuan atau peraturan dan bukan orang). Selanjutnya Yahya Muhaimin juga mengartikan birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Kemudian Hegel juga mencitrakan birokrasi sebagai *mediating agent*, pen jembatan antara kepentingan-kepetingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah dan melihat fungsi birokrasi sebagai penghubung antara negara dan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum, sedang *civil society* merepresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat.

²² Max Weber dalam Wardana & Geovani Meiwanda, “Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat”. Vol, III. No, 1. April 2017. Hlm. 331

Harold Laski juga menggambarkan birokrasi sebagai keadaan rutin dalam administrasi, mengorbankan fleksibilitas terhadap peraturan, keterlambatan dalam pengambilan keputusan, dan menolak usaha-usaha untuk bereksperimen. Sehingga birokrasi adalah ancaman bagi pemerintahan yang demokratis. Karl Marx juga menyampaikan pemikiran tentang birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitasi kaum proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas proletar.²³

Sedangkan Newton dan Van Deth (2016) mengatakan birokrasi adalah sebuah tipe dari organisasi yang rasional, impersonal, terikat aturan, dan hirarki yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas – tugas administratif yang berskala besar. Konsep birokrasi dapat dilihat sebagai sebuah organisasi yang di dalamnya terdapat pekerja yang mendapat gaji dan menjalankan tugas sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku secara internal. Dengan demikian birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur kehidupan negara.²⁴

Dari seluruh defenisi yang disampaikan para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi adalah satuan unit kerja yang berfungsi melaksanakan tugas-tugas kelembagaan baik secara formal maupun non formal dibawah pimpinan para penguasa (*elite*) yang memimpin institusi tersebut.

²³ Irvan Setiawan. Op.cit. hlm. 7

²⁴Lihat Bustamil Muhidin & Suswanta Op.cit. Hal. 194

Weber membangun konsep birokrasi berdasarkan teori sistem kewarganegaraan yang dikembangkannya. Ada tiga jenis kewenangan yang berbeda, yaitu kewenangan tradisional (*traditional authority*) mendasarkan legitimasi kewenangan pada tradisi yang diwariskan antar generasi. Kewenangan kharismatik (*charismatic authority*) mempunyai legitimasi kewenangan dari kualitas pribadi dan yang tinggi dan bersifat supranatural. Dan, kewenangan legal-rasional (*legal-rational authority*) mempunyai legitimasi kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Dalam analisis Weber, organisasi tipe ideal yang dapat menjamin efisiensi yang tinggi harus mendasarkan pada otoritas legal-rasional.²⁵

Birokrasi mempunyai peranan dan fungsi penting dalam menjalankan kehidupan di suatu negara. Namun, besarnya pengaruh kekuasaan dan politik mengakibatkan birokrasi tidak profesional atau mandul. Birokrasi dengan kulturnya cenderung lebih sibuk melayani penguasa dari pada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat.²⁶ Kondisi seperti ini telah terjadi di Indonesia sejak masa Orde Baru di bawah kepemimpinan presiden Soeharto. Birokrasi di Indonesia pada masa Orde Baru dijadikan sebagai mesin politik yang relatif mandiri dibawah bimbingan Soeharto dalam membuat keputusan dan kebijakan-kebijakan publik, mampu mencetak loyalitas dan kepatuhan yang kuat terhadap Soeharto.

Di masa presiden Soeharto, birokrasi sebagai kekuatan yang terpadu merasuk ke seluruh sektor publik, yaitu ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan, termasuk ideologi yang mampu menembus batas privasasi kehidupan individu melalui kontrol

²⁵ Ibid., hlm. 16

²⁶ Ibid., hlm. 18

dan pengawasan ketat oleh Soeharto. Dukungan total birokrasi merupakan kekuatan fundamental bagi kekuasaan Soeharto, sedangkan aparat dibawahnya mendapatkan dua keuntungan yang sangat besar. Di samping KORPRI sebagai kendaraan politik untuk mengejar jabatan yang biasanya dicapai lewat loyalitas yang sungguh-sungguh dengan Soeharto, bukan berdasarkan profesionalisme, KORPRI juga merupakan basis yang cukup kuat mendatangkan keuntungan material, karena melalui organisasi ini saluran distribusi kekayaan dan keuangan mengalir untuk mereka yang benar-benar bekerja keras bagi Soeharto.²⁷

Birokrasi sangat penting dalam sebuah sistem politik untuk menjalankan administrasi pemerintahan. Netralitas birokrasi secara esensial menjadi penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak tanpa memihak terhadap kelompok tertentu. Artinya siapa pun yang memerintah dalam sebuah negara birokrasi tetap memberikan pelayanan pada sektor publik secara efektif dan efisien.²⁸ Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam perpolitikan sejatinya telah dibicarakan sejak lama oleh para pakar dunia. Thomas Woodrow Wilson menegaskan bahwa persoalan birokrasi bukanlah persoalan politik, karena birokrasi berada pada level pelaksana dari kebijakan politik yang dibuat oleh para politisi.²⁹

Pemikiran Wilson dengan jelas membentengi birokrasi dari intervensi kekuatan politik yang berkuasa. Namun perkembangan waktu membuktikan bahwa

²⁷Gregorius, Sahdan. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Bantul : Pustaka Jogja Mandiri. Hlm. 209

²⁸M. Adian Firmas, "Politik dan Birokrasi : Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi". Vol, 06. No, 01. Juni 2016. Hlm 165

²⁹Lihat M Anas Fakhruddin, "MODEL HUBUNGAN ANTARA BIROKRASI DAN POLITISI DI INDONESIA" 02 (2012). "Model Hubungan antara Birokrasi dan Politisi di Indonesia". Jurnal Review Politik Volume 2. Di sini Fakhruddin menjelaskan kembali penegasan dari pemikiran Thomas Woodrow Wilson yang dituangkan pada karyanya yang berjudul "The Study of Administration" (1887).

pengaruh politik tidak dapat dibendung dalam menginfiltrasi birokrasi. Penelitian mengenai hubungan birokrasi dan politik mulai bergeser dari dogma birokrasi sebatas pelaksana dan pelayan publik ketika Frank Goodnow yang menyampaikan dalam sudut pandang analisis cukup memungkinkan jika birokrasi dan politik dipisahkan, namun secara praktis hal kedua hal itu cukup mustahil untuk dilakukan.

Dari beberapa kajian yang telah dilakukan oleh para pakar teoritisasi politik birokrasi, maka bisa disaksikan pergeseran pembahasan dan pemikiran tentang hubungan birokrasi dan politik, terutama dalam hal netralitas birokrasi dalam politik. Secara garis besar bisa disimpulkan bahwa Wilson dan Weber memiliki pandangan yang sama dalam melihat kedudukan birokrasi pada politik praktis. Keduanya secara tegas menyatakan perlu ada pemisahan antara birokrasi dan politik. bahkan secara lebih spesifik Wilson membagi level pekerjaan antara birokrasi dan politik, yaitu politik sebagai perumus kebijakan, dan birokrasi sebagai pelaksana dari kebijakan yang dirumuskan oleh politisi atau melalui proses politik itu sendiri. Selanjutnya, baik Wilson ataupun Weber juga menempatkan penerapan pola *meritocracy* sebagai benteng birokrasi dari interfensi kekuatan politik yang sewenang-wenang terhadap pola jenjang karir yang terdapat dalam birokrasi.

Berbeda dengan Wilson dan Weber, Goodnow menyatakan ketidakmungkinan pemisahan antara politik dan birokrasi. Karena dua hal ini dianggap memiliki irisan tugas yang saling berkaitan. Namun Goodnow tidak secara eksplisit menyarankan keikutsertaan birokrasi dalam perumusan kebijakan-kebijakan publik yang dilakukan melalui proses politik. Pemikiran yang lebih radikal, disuarakan oleh Frederickson yang menyatakan perlunya birokrasi turut andil dalam

proses perumuskan kebijakan publik, yang didasarkan kepada azas-azas demokrasi. Sementara itu, B. Guy Peters dalam pemikirannya menyampaikan jalan tengah yang lebih sesuai dengan fakta empirik yang terjadi saat ini dalam hal hubungan birokrasi dan politik.³⁰

2.2.2 Implikasi Politisasi Birokrasi Terhadap Kinerja Pemerintah

Birokrasi pemerintah tidak dapat dipisahkan dari proses dan kegiatan politik. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang – orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consist of people 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 ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.³¹

Fenomena politisasi birokrasi telah menjadi persoalan yang tidak dapat dihindari. Sejalan dengan asumsi ini B. Guy Peters dan Pierre (2004) dalam penelitiannya menyatakan kondisi aparatur negara (birokrasi) menjadi semakin politis dalam beberapa dekade terakhir. Pada buku yang berjudul *The Politics of Bureaucracy*, B. Guy Peters telah menuliskan bahwa salah satu cara penunjukan pejabat birokrasi yang tidak efektif, dan bertentangan dengan birokrasi ideal

³⁰“If politicians are generally considered the master of policy ideas, then certainly the bureaucracy is considered the master of routine dan techniques” (Peters & Peters, 2018 hal. 224)

³¹ Miftah, Toha., *Op.Cit*, hal 26 - 27

Weberian adalah melalui *political appointment* atau penunjukan yang didasarkan kepada penilaian politik.³²

Namun juga dijelaskan bahwa penunjukan yang didasarkan kepada kesepahaman politik dengan partai yang sedang berkuasa tidak selamanya buruk, jika kondisi itu juga dilengkapi dengan talenta administratif yang mumpuni. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa peran politik dalam penyelenggaraan birokrasi adalah suatu kondisi yang bisa memberikan dampak baik ataupun buruk. Namun penelitian ini juga membuktikan bahwa politisasi birokrasi adalah keniscayaan.

Pada buku yang sama B. Guy Peters juga menjelaskan bahwa untuk menggambarkan hubungan politik dan birokrasi, setidaknya terdapat dua dampak utama dari kompetisi yang terjadi pada birokrasi terhadap politik dan pemerintahan, yaitu pertama bertambah gemuknya ukuran dari birokrasi atau pemerintahan itu sendiri. Kedua, birokrasi menjadi salah satu kelompok penting dalam permainan politik untuk bertahan pada kekuasaan.

Pergeseran pemikiran tentang hubungan politik birokrasi tidak berhenti sampai di sana, mengacu kepada Reza Tahmasebi (Reza Tahmasebi, Seyyed Mohammad, and Mahdi Musavi, "Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate," *Revista »Administratie Si Management Public« (RAMP)*, no. 17 (2011): 130–43. dijelaskan bahwa Frederickson (1976) menyampaikan pemikiran yang lebih radikal dengan menyatakan bahwa politik dan birokrasi sejatinya tidak bisa dipisahkan. Adapun hal yang mendasari pemikiran dari Frederickson ini adalah

³² B. Guy Peters. 2002. *The Politics of Bureaucracy*. London and New York : Rouldege Taylor and Francis Group. 5th edition

bahwa nilai-nilai demokrasi dalam politik seharusnya juga menjadi milik para administrator pada sebuah administrasi pemerintahan, atau oleh birokrat pada sebuah birokrasi. Mengacu kepada pendapat ini, maka birokrasi diharapkan pro aktif dalam memberikan pendapat dan pandangan dan penilaian personal mereka dalam kebijakan-kebijakan publik. Termasuk kebijakan publik yang dirumuskan melalui proses politik. Oleh karena itu ia berpendapat bahwa politik dan birokrasi tidak bisa dipisahkan satu sama lain, dikarenakan memiliki irisan tugas dan fungsi yang sangat berkaitan.

Sementara menurut, Muhammad Ahsen dan Dr. Qudsia Batool dalam *International Journal of Management Sciences and Business Research: Politicization of Bureaucracy or Bureaucratization of Politics Discerning Myth from Reality*, menyimpulkan bahwa politisasi birokrasi adalah salah satu penyebab utama penurunan kinerja pegawai negeri. Kurangnya keamanan kerja karena keputusan bermotif politik dalam rekrutmen, transfer dan promosi mempengaruhi birokrasi. Kurangnya perspektif perencanaan karir bagi staf de-motivasi PNS yang kompeten dan pekerja keras.³³

Menurut B Guy Peters dan Jon Pierre (2004) ada lima defenisi politisasi birokrasi yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut : Pertama, politisasi birokrasi dimaknai sebagai pelibatan politik pada level personal. Kedua, politisasi dimaknai sebagai manifestasi dalam aktivitas yang dilakukan birokrasi. Ketiga, politisasi dimaknai pada adanya kriteria politik tertentu yang digunakan untuk melihat kinerja

³³Bustamil Muhidindan Suswanta. Hal. 193

birokrasi. Keempat, politisasi birokrasi dimaknai sebagai alat birokrat untuk melaksanakan tugasnya demi tujuan yang bersifat politis. Kelima, politisasi dimaknai lebih jauh pada pelayanan publik yang pada gilirannya mendorong depolitisasi. Definisi terakhir, politisasi dimaknai sebagai jalan dari kriteria politik tertentu agar bisa memastikan nilai demokrasi bekerja di dalam nilai-nilai meritokrasi konvensional. Salah satu kritik terbesarnya adalah karir birokrat yang sudah tetap dan kadang tidak cukup merespon perubahan yang diinginkan oleh pemimpin politik yang berkuasa.

Di sisi lain kajian paradigma politik birokrasi dalam pandangan Graham Allison yang diulas oleh Frederickson dalam bukunya *The Public Administration Theory Primer* mengemukakan secara umum teori politik birokrasi adalah teori yang menjelaskan peran administrasi dan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan publik sekaligus menolak pandangan dikotomi administrasi dan politik. Kemunculan politik birokrasi berasumsi dari fakta empiris peran dan perilaku politik dalam birokrasi. Teori ini dikembangkan dengan suatu sikap sepaham dengan pandangan bahwa administrasi tidak hanya teknis dan aktivitas bebas nilai dan terpisah dari politik, dengan makna lain sejalan dengan pandangan D. Waldo yang mengatakan bahwa *administration is politic*.³⁴

Birokrasi memiliki peran sendiri yang kadang sulit merespon tuntutan perubahan yang cepat di masyarakat. Politisasi birokrasi dimungkinkan untuk mendorong responsivitas terhadap kebutuhan pelayanan publik. Walaupun secara

³⁴Dida Daniarsyah. Opcit. Hal. 86

umum hal ini masih dipandang skeptis di masyarakat. Birokrasi memiliki peran sendiri yang kadang sulit merespon tuntutan perubahan yang cepat di masyarakat. Politisasi birokrasi dimungkinkan untuk mendorong responsivitas terhadap kebutuhan pelayanan publik. Walaupun secara umum hal ini masih dipandang skeptis di masyarakat.³⁵

Penjelasan kelima konsep yang disampaikan oleh B Guy Peters semakin mempertegas adanya hubungan saling ketergantungan antara birokrasi dengan politik, dimana politisi membutuhkan birokrasi sebagai mesin politik dan birokrasi memerlukan dukungan politisasi sebagai sarana untuk pengembangan karir para ASN. Birokrasi dijadikan arena tawar menawar berbagai kepentingan elit lokal dalam ranah politik praktis dalam sebuah instansi pemerintahan.

2.3 Kerangka Konseptual

Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam birokrasi pemerintahan pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah patut dipelihara untuk menjaga stabilitas politik dalam institusi pemerintahan. Keberpihakan dukungan ASN kepada salah satu pasangan calon hanya akan merusak citra mereka di mata publik, karena status sosialnya cukup diperhitungkan oleh masyarakat. Selama ini masyarakat beranggapan bahwa ASN adalah sekelompok orang yang memiliki pengetahuan cukup dalam memahami dan melaksanakan aturan pemerintah, karena tingkat

³⁵Untung Muhdiarta. Politisasi Pelayanan Publik Perspektif Komparatif Beberapa Negara (Mencari Cara Mengontrol Birokrasi). *Jurnal Politik & Pemerintahan*. Volume 2 Nomor 2 Desember 2018. *provided by* Jurnal Elektronik Universitas Cenderawasih. hal. 191

pendidikan mereka yang lebih tinggi. Namun pada kenyataannya justru bertolak belakang dalam memahami regulasi pemerintah terkait netralitas mereka pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang telah diatur dalam UU.

Dalam berbagai laporan yang diterima oleh Bawaslu dan KASN ditemukan banyak kasus pelanggaran netralitas ASN dalam menghadapi pesta demokrasi rakyat, khususnya pada pemilihan kepala daerah seperti yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat di pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2020. Laporan yang diterima Bawaslu Sumatera Barat menjadi bukti nyata bahwa ASN masih banyak terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Keterlibatan ASN pada kegiatan politik praktis tentu sangat menyalahi aturan yang diterbitkan oleh pemerintah, karena aktivitas tersebut dilarang secara tegas oleh Undang-Undang. Meskipun dilarang oleh Undang-Undang, akan tetapi masih banyak ASN yang melakukan hal itu untuk kepentingan politiknya secara personal, seperti kasus pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Satpol PP Kota Padang pada Pilkada tahun 2020. Di sisi lain, kepala daerah sebagai politisi justru memanfaatkan kehadiran ASN sebagai mesin politik yang menjanjikan, karena jumlahnya yang tidak sedikit. Calon kepala daerah tidak hanya menjadikan kekuatan ASN sebagai mesin politik dalam mencari suara, namun juga dipakai sebagai alat politik untuk mencapai kepentingannya dalam birokrasi pemerintahan, misalnya saja dalam penggunaan APBD yang dilaksanakan oleh dinas terkait. Realisasinya tidak jauh dari nuansa politik yang dilakukan oleh kepala daerah sebagai pemimpin bagi ASN dalam birokrasi pemerintahan. Fenomena inilah yang disebut dengan konsep politisasi birokrasi.

Menurut B Guy Peters dan Jon Pierre (2004) ada lima defenisi politisasi birokrasi yang dapat diklasifikasikan : Pertama, politisasi birokrasi dimaknai sebagai pelibatan politik pada level personal. Contohnya, banyak sekali aparatur sipil negara di tiap-tiap daerah Indonesia yang memiliki manifestasi dan kesepakatan secara individu dengan kepala daerah. Kesepakatan biasanya dilakukan menjelang pemilihan kepala daerah yang berakhir dengan politik balas budi. Kesepakatan antara keduanya tentu bersifat simbiosis mutualisme yang saling menguntungkan satu sama lain. Kesepakatan yang terjalin didasarkan pada standarisasi yang dimiliki oleh kepala daerah yang bersangkutan. Definisi ini lebih menekankan pada kesepakatan di level individu yang menghubungkan pelayanan publik dan muatan politisasi di dalamnya.

Kedua, politisasi dimaknai sebagai manifestasi dalam aktivitas yang dilakukan birokrasi. Politisasi memasuki sektor publik mempengaruhi kebijakan dan isu yang berkembang secara berbeda-beda. Contohnya kebijakan kepala daerah yang mengkorelasikan tujuan atau visi misi partai dengan program kerja pemerintah. Pada kasus lainnya bisa juga dilakukan melalui penerimaan seorang birokrat yang cenderung bersifat klientelistik, karena mengedepankan loyalitas kepada pemimpin politik dan kroni-kroninya dalam partai politik ataupun tim pemenangan.

Ketiga, politisasi dimaknai pada adanya kriteria politik tertentu yang digunakan untuk melihat kinerja birokrasi. Sebagai contoh, melakukan seleksi dan promosi yang lebih dominan didasarkan pada sistem merit dan menggunakan kriteria politik untuk mengubah dan mengganti pegawai senior agar lebih banyak merekrut

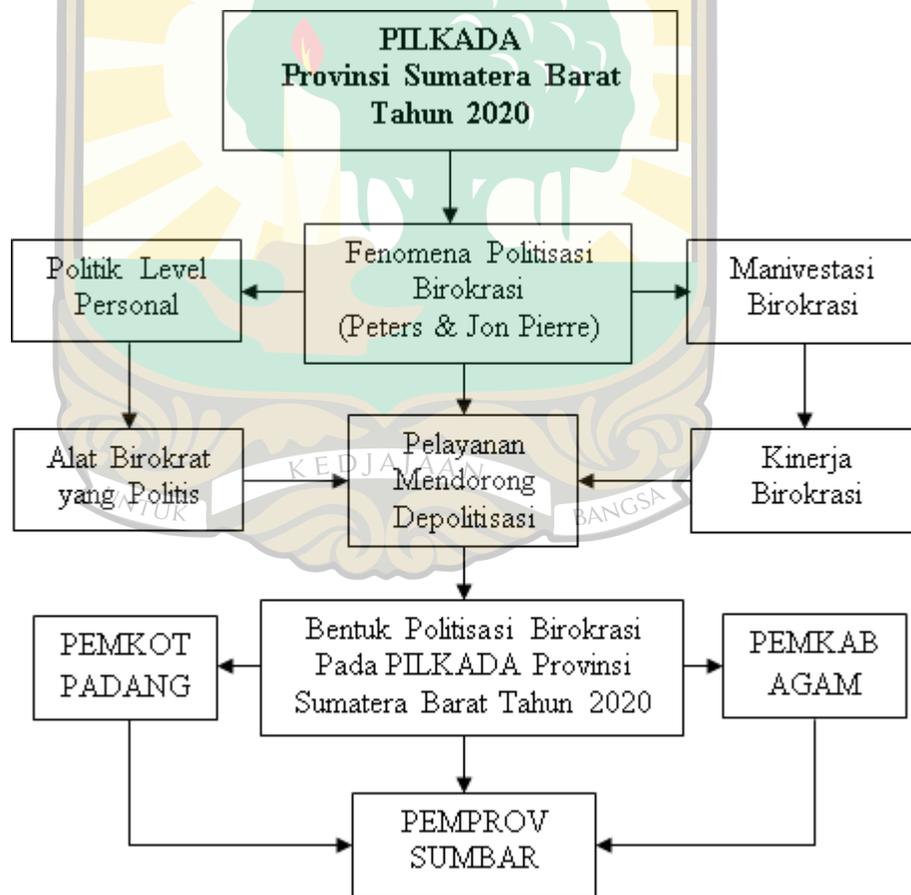
pegawai baru. Hal ini dipandang tidak begitu merusak nilai-nilai demokrasi dan sistem meritokrasi masih bisa diterapkan dengan baik.

Definisi keempat, politisasi birokrasi dimaknai sebagai alat birokrat untuk melaksanakan tugasnya demi tujuan yang bersifat politis. Ada banyak bukti pelanggaran dalam kajian yang dilakukan oleh KASN tentang peran dan fungsi pelayanan publik oleh seorang kepala daerah maupun ASN yang bentuknya hampir mirip dan sulit dibedakan antara pelayanan publik secara umum dengan pelayanan publik yang mengandung muatan politis, sehingga keduanya kesulitan dalam menempatkan diri pada situasi tersebut.

Definisi kelima, politisasi dimaknai lebih jauh pada pelayanan publik yang pada gilirannya mendorong depolitisasi. Hal ini karena pelayan publik dianggap sebagai pihak yang berkepentingan untuk politik tertentu sehingga terjadi relasi yang erat dengan berbagai pihak, seperti kelompok sosial dan ekonomi. Contohnya adalah pejabat yang berlatar partai politik menjabat di birokrasi. Mereka masih mengutamakan aspek politik dari pada kompetensi seorang pelayan publik, sehingga mempengaruhi pelayanan mereka terhadap masyarakat. Seringkali pelayanannya lebih mengutamakan kelompok dalam lingkaran mereka untuk mencapai kepentingan dan tujuan politiknya dibandingkan kelompok lain yang memiliki latar belakang berbeda.

Dari kelima klasifikasi politisasi birokrasi yang disampaikan oleh B Guys Peters dan Jon Pierre ini, maka akan diketahui nantinya bagaimana bentuk politisasi birokrasi yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat pada tiga institusi pemerintahan di daerah yang berbeda, yaitu pemerintahan Kota Padang dengan Walikotaanya

Mahyeldi, Kabupaten Agam yang dipimpin oleh Indra Catri dan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat di bawah kepemimpinan Nasrul Abit sebagai wakil gubernur. Ketiga kepala daerah tersebut merupakan calon tetap yang mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Provinsi Sumatera Barat. Ketiga calon kepala daerah tentu memiliki cara yang berbeda untuk memberdayakan ASN yang mereka pimpin, agar dapat membantu mereka dalam menghadapi Pilkada serentak tahun 2020. Sesuai dengan tujuan penelitian, peneliti menyusun sebuah kerangka konseptual untuk mengetahui fenomena politisasi birokrasi yang terjadi pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 yang dapat dilihat sebagai berikut.



Bagan 2.1. 1 Kerangka Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian

Penelitian tentang Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan memakai metode penelitian studi kasus. Menurut Lexy J Moleong penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari perilaku orang yang diamati. Penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami tentang apa yang dialami terhadap subjek penelitian³⁶ Penelitian kualitatif berguna untuk mempelajari fenomena sosial dengan tujuan menjelaskan dan menganalisis perilaku manusia dan kelompok dari sudut pandang yang sama sebagai objek yang akan diteliti. Peneliti menggunakan penelitian kualitatif agar data yang diperoleh lebih banyak dan mendalam, sehingga dapat membantu proses penelitian yang dilakukan peneliti. Adapun alasan pemilihan metode kualitatif dalam penelitian ini yaitu agar dapat menggambarkan situasi faktual atau empirik yang terdapat di lapangan sesuai dengan tujuan yang diharapkan dalam menjawab permasalahan pada penelitian ini yang berhubungan dengan bentuk-bentuk politisasi birokrasi pada Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat.

³⁶Lexy J. Moleong. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya. hlm. 4

Metode penelitian kualitatif dilaksanakan untuk menghasilkan temuan yang tidak bisa didapatkan melalui proses atau alat kuantitatif. Penelitian kualitatif cenderung mengarah kepada sejarah, perilaku seseorang atau hubungan interaksional.³⁷ Peneliti memilih metode kualitatif, karena penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan netralitas birokrasi itu sendiri pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sebagaimana yang tertulis di dalam undang-undang. Diharapkan dengan penggunaan metode kualitatif, maka penelitian ini mampu menjelaskan secara deskriptif dan bertahap terhadap fenomena yang terjadi dalam hal netralitas birokrasi dalam politik.

Sedangkan metode penelitian yang digunakan peneliti adalah studi kasus. Menurut Robert K. Yin penelitian studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok apabila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *how* atau *why*, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena yang kontemporer (masa kini) di dalam kehidupan nyata. Jenis penelitian studi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kasus jamak (*collective or mutiple case study*), karena akan dilakukan perbandingan terkait dengan praktik politisasi birokrasi di tiga daerah yang berbeda, yakni Kabupaten Agam, Kota Padang dan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat. Menurut Robert K. Yin (2009) studi kasus jamak adalah penelitian studi kasus yang menggunakan banyak (lebih dari satu) isu atau kasus di dalam satu penelitian. Penelitian ini dapat terfokus pada hanya satu isu

³⁷Rulam Ahmadi. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media. hlm. 15

atau perhatian dan memanfaatkan banyak kasus untuk menjelaskannya. Lebih lanjut Robert K. Yin (2009) juga mengatakan bahwa untuk melakukan penelitian studi kasus jamak ini, dapat menggunakan penelitian replikasi yang logis, yaitu dengan menggunakan suatu prosedur yang sama yang diberlakukan untuk setiap isu atau kasus. Peneliti kemudian melakukan generalisasi pada setiap isu atau kasus dan membandingkannya pada akhir kajian.³⁸

Fokus studi kasus adalah spesifikasi kasus dalam suatu kejadian baik itu yang mencakup individu, kelompok budaya ataupun suatu potret kehidupan.³⁹ Penelitian studi kasus merupakan uraian dan penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok atau organisasi. Peneliti berupaya menelaah dan mempelajari sebanyak mungkin data mengenai subyek yang diteliti, dengan tujuan memberikan pandangan yang lengkap dan mendalam. Penelitian studi kasus dapat memberi nilai tambah pada pengetahuan kita secara unik mengenai fenomena individual, organisasi dan bahkan masalah sosial politik. Dengan menggunakan pendekatan ini peneliti bisa memahami peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam kehidupan nyata. Melalui pendekatan ini peneliti berusaha untuk mengumpulkan informasi atau data sebanyak-banyaknya yang berhubungan dengan bentuk-bentuk Politisasi Birokrasi yang terjadi pada Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 dan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah terpilih dalam

³⁸ Robert K. Yin. 2009. *Studi Kasus: Desain & Metode*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

³⁹ John W. Creswell. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. London: SAGE Publications. hlm. 38

menempatkan birokrat yang terlibat dalam pemenangannya sebagai bentuk balas jasa politik di institusi birokrasi.

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat tahun 2020 ini dilakukan di Kabupaten Agam, Kota Padang dan Provinsi Sumatera Barat. Alasan pemilihan lokasi ini dikarenakan adanya tiga calon Gubernur/Wakil Gubernur yang ikut berkontestasi pada Pilgub Sumatera Barat tahun 2020 di masing-masing daerah, seperti di Kabupaten Agam diwakili oleh Indra Catri sebagai bupati aktif yang maju selaku calon wakil gubernur berpasangan dengan Nasrul Abit. Kemudian di Kota Padang ada Mahyeldi yang masih menjabat selaku walikota dan maju sebagai calon gubernur yang diusung oleh Partai PKS dan PPP.

Sementara itu di Provinsi Sumatera Barat ada Nasrul Abit selaku wakil gubernur yang berstatus sebagai kandidat petahana diajukan oleh Partai Gerindra. Ketiga tokoh tersebut memiliki posisi yang sama dengan kandidat lain, seperti Ali Mukhni Bupati Padang Pariaman yang menjadi calon Wakil Gubernur berpasangan dengan Mulyadi. Kandidat selanjutnya adalah Genius Umar Walikota Pariaman yang juga mencalonkan diri sebagai wakil gubernur berpasangan dengan Fakhrizal mantan Kapolda Sumatera Barat. Namun dalam hal ini peneliti hanya memilih tiga daerah saja yang dijadikan lokasi penelitian, yaitu Kabupaten Agam, Kota Padang dan Provinsi Sumatera Barat.

Ketiga tokoh yang maju sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur di tiga daerah tersebut merupakan pejabat aktif sebagai kepala daerah di masing-masing

wilayah. Meskipun kontestasi sukses dimenangkan oleh Mahyeldi, akan tetapi dalam proses politik pemilihan kepala daerah tidak menutup kemungkinan melakukan praktik politisasi birokrasi di instansi pemerintahan Gubernur Provinsi Sumatera Barat, karena Mahyeldi merupakan putra daerah asli Kabupaten Agam. Bisa saja ia mengedepankan asas ikatan primodialisme dalam menyusun badan kepegawaian di instansi yang baru.

Hal inilah yang menarik untuk dikaji secara lebih dalam. Peneliti ingin melihat apa yang dilakukan birokrasi di setiap daerah dalam proses pencalonan dan Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020. Selain itu, pemilihan tiga lokasi di dua kota ini juga bertujuan untuk mendapatkan variasi data yang valid dan memperoleh perbandingan terhadap perilaku politik calon kepala daerah di institusi masing-masing.

Diharapkan dengan pemilihan tiga lokasi yang berbeda ini mampu memberikan gambaran secara umum kondisi netralitas birokrasi pada ranah politik praktis yang mereka hadapi.

3.3 Unit Analisis

Unit analisis berguna untuk memfokuskan kajian dalam penelitian yang akan dilakukan. Objek yang akan diteliti ditentukan sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Menurut Robert K. Yin unit analisis dibedakan dalam dua bagian yaitu individu meliputi orang-orang dan non individu meliputi organisasi atau

lembaga.⁴⁰ Unit analisis sebagai pedoman definisi dikaitkan dengan cara penentuan pertanyaan-pertanyaan awal penelitian.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi unit analisis pada penelitian ini adalah individu yaitu PNS yang bekerja di Pemerintah Kota Padang dan juga PNS yang bekerja di lingkup Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk meminta pandangan dan realita yang mereka alami selaku PNS dalam penyelenggaraan proses politik pemilihan langsung kepala daerah. Sedangkan yang menjadi unit analisis non individu adalah dinas terkait sebagai satuan unit kerja pemerintah di Kabupaten Agam, Kota Padang dan Provinsi Sumatera Barat yang menjadi sasaran kebijakan mutasi dan rotasi jabatan dari suatu unit kerja kedinasan dipindahkan ke dinas lain atau dari suatu posisi dipindahkan ke posisi lain dalam instansi yang sama oleh gubernur/wakil gubernur terpilih yang sukses memenangkan kontestasi Pilgub Sumatera Barat.

3.4 Teknik Pemilihan Informan

Untuk memperdalam analisis data yang diperoleh peneliti tentang bentuk Politisasi Birokrasi yang dilakukan kepala daerah masing-masing di tiga lokasi penelitian yang berbeda, maka peneliti melakukan wawancara mendalam dengan informan penelitian. Menurut Iskandar, Informan penelitian adalah orang yang dipilih untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam kegiatan penelitian yang menjadi sumber informasi penelitian

⁴⁰Lihat Robert K. Yin. *Op. Cit.* hlm. 30

adalah para informan yang berkompeten dan mempunyai relevansi dengan penelitian.⁴¹

Dalam penelitian ini peneliti memilih sendiri informan untuk memperoleh data yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Informan yang relevan dengan masalah yang diteliti dalam penelitian ini yaitu orang-orang yang menjadi sasaran kebijakan atau individu-individu yang memiliki kedekatan dengan kepala daerah di tiga birokrasi pemerintahan yang berbeda.

Menurut peneliti orang-orang yang dijadikan sebagai informan dalam penelitian ini adalah kepala dinas maupun PNS yang berada di tiga birokrasi yaitu Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, Pemerintah Kota Padang dan Pemerintah Kabupaten Agam. Selain PNS yang ada dalam instansi pemerintah, peneliti juga memilih ketiga calon kepala daerah yang mengikuti kontestasi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2020 sebagai informan kunci dalam penelitian ini, yaitu Indra Catri sebagai kandidat calon wakil gubernur yang mendampingi petahana Nasrul Abit yang hanya berada di posisi kedua. Kemudian peneliti juga memilih informan dari pihak-pihak yang berseberangan pendapat dengan ketiga calon kepala daerah di instansi terkait sebagai pembanding dari data-data yang diperoleh untuk mendukung tujuan penelitian.

Pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Menurut Arikunto pemilihan informan dengan menggunakan teknik

⁴¹Iskandar. 2008. *Metodologi Peneliti Pendidikan dan Sosial*. Jakarta : Gaung Persada Press. hlm. 219

purposive sampling merupakan pengambilan sampel berdasarkan tujuan penelitian⁴². Sementara Sugiyono mengemukakan *purposive sampling* sebagai teknik pengambilan sampel data dengan pertimbangan tertentu⁴³. Pertimbangannya yaitu orang tersebut yang paling tahu tentang apa yang akan diteliti, sehingga akan memudahkan peneliti menjelajah objek/situasi sosial yang akan diteliti. Persoalan utama dalam menentukan kriteria, dimana kriteria harus mendukung tujuan penelitian. Biasanya teknik *purposive sampling* dipilih untuk penelitian yang lebih mengutamakan kedalaman data, dari pada untuk tujuan representatif yang dapat digeneralisasikan. Pemilihan informan dengan teknik *purposive sampling* pada penelitian ini akan berpedoman pada syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut :⁴⁴

1. Pengambilan sampel harus didasarkan atas ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu, yang merupakan ciri-ciri pokok populasi.
2. Subjek yang diambil sebagai sampel benar-benar merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi (*key subjects*).
3. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan cermat di dalam studi pendahuluan.

Persoalan utama dalam menentukan kriteria, yaitu kriteria harus mendukung tujuan penelitian. Biasanya teknik *purposive sampling* dipilih untuk penelitian yang

⁴²Suharsimi Arikuntu. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta. hlm. 140

⁴³ Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung Alfabeta. hlm. 218

⁴⁴ Lihat Suharsimi, Arikuntu. *Op. Cit.* hlm. 183

lebih mengutamakan kedalaman data, daripada untuk tujuan representatif yang dapat digeneralisasikan. Berdasarkan pengertian di atas, maka peneliti memilih informan yang memiliki kriteria tersendiri yaitu individu yang mengetahui dan mengalami praktik politisasi birokrasi yang terjadi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020. Kriteria individu yang menjadi informan dalam penelitian ini seperti, tim pemenangan baik yang berasal dari internal partai pengusung maupun dari relawan. Kemudian Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai individu yang terdampak dari kebijakan kepala daerah terpilih, baik yang menjadi korban kebijakan ataupun yang naik jabatan ke tingkat yang lebih tinggi di instansi pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dan kandidat calon kepala daerah.

Selanjutnya sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji, maka peneliti menetapkan informan penelitian yaitu PNS di lokasi penelitian yaitu : Informan 1 (Kepala Bagian di Pemprov Sumbar, usia 36 tahun), Informan 2 (Camat di Kota Padang, usia 36 tahun), Informan 3 (Kepala Dinas di Kabupaten Agam, usia 45 tahun), Informan 4 (Kasubag di Pemprov Sumbar, usia 38 tahun) Informan 5 (wartawan kantor Gubernur Sumbar, usia 30 tahun), Informan 6 (Kepala Dinas di Kota Padang, usia 42 tahun), Informan 7 (Kasubag di Pemprov Sumbar, usia 37 tahun), Informan 8 (Anggota TPSM, usia 50 tahun), Informan 9 (Kepala Dinas di Kota Padang, usia 46 tahun), Informan 10 (Pejabat Eselon 3 di Kota Padang)⁴⁵, Mabruri Tanjung (Ketua Tim Relawan Mahyeldi-Audy), Eka Putra Buhari (Camat Kuranji Kota Padang). Mengingat informasi wawancara yang akan disampaikan

⁴⁵ Untuk kepentingan penelitian nama Informan disamarkan. Identitas asli Informan ada pada peneliti.

berkemungkinan bisa memberikan dampak negatif terhadap karir dan pribadi Informan, dan dalam rangka mendapatkan keterangan atau data yang valid, peneliti memilih untuk tidak menuliskan semua nama atau jabatan Informan. Selain Pegawai Negeri Sipil, peneliti juga menetapkan calon kandidat Gubernur dan Wakil Gubernur yang mengikuti kontestasi pada Pilkada Sumatera Barat, seperti Indra Catri pasangan dari Nasrul Abit sebagai kandidat petahana. Selanjutnya peneliti juga memilih individu yang terlibat langsung sebagai tim pemenangan dan relawan pasangan Mahyeldi-Audy Joinaldy, baik dari internal partai pengusung maupun relawan atau simpatisan yang berkemungkinan ikut memberikan masukan dan intervensi politik kepada calon gubernur/wakil gubernur terpilih Provinsi Sumatera Barat periode 2020-2024.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data untuk memperoleh data, informasi, dan bahan pendukung lainnya menggunakan beberapa sumber baik dari sumber primer maupun sumber data sekunder. Data primer merupakan data yang didapat dari hasil wawancara langsung dengan informan penelitian, sedangkan data sekunder berupa bentuk data tertulis seperti buku dan dokumen.

1. Studi Dokumentasi

Hasil penelitian dari wawancara ataupun observasi akan lebih baik jika didukung oleh dokumen yang merupakan pelengkap dari penelitian kualitatif. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan (catatan harian, peraturan, kebijakan, dan sebagainya), gambar, (foto sketsa)

atau karya monumental dari seseorang. Pada penelitian ini peneliti akan berupaya mencari seluruh dokumen yang ada hubungannya dengan bentuk-bentuk Politisasi Birokrasi yang terjadi pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020. Namun mengingat dokumentasi mengenai keterlibatan PNS pada politisasi birokrasi Pilgub Sumbar 2020 diyakini cukup sulit untuk ditemukan, maka peneliti akan lebih mengedepankan dokumentasi dari aspek pemberitaan media massa, terutama media online.

2. Wawancara

Dalam mendapatkan informasi, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara bersama informan penelitian. Wawancara merupakan percakapan dengan maksud dan tujuan tertentu. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara mendalam (*deep interview*). Sejalan dengan pernyataan Guba dan Lincoln dalam Rulam Amadi bahwa teknik wawancara mendalam adalah ciri khas teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif. Selanjutnya Patton juga mengatakan cara utama yang dilakukan oleh para ahli metodologi kualitatif untuk memahami persepsi, perasaan dan pengetahuan orang-orang adalah wawancara mendalam dan intensif.⁴⁶

Pada penelitian ini, peneliti akan melaksanakan wawancara dengan ASN/PNS yang bekerja di Pemerintah Kota Padang dan juga ASN/PNS yang bekerja di lingkup pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk meminta pandangan dan realita yang mereka alami selaku Pegawai Negeri Sipil dalam penyelenggaraan proses politik

⁴⁶ Rulam Ahmadi. Opcit. hlm. 119

pemilihan langsung kepala daerah di Kota Padang. Selain melakukan wawancara dengan PNS, untuk lebih meningkatkan validasi data, peneliti juga melakukan wawancara dengan mantan kepala daerah yang menjadi kontestan politik pemilihan langsung kepala daerah di provinsi Sumatera Barat. Diharapkan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam, peneliti akan mendapatkan data-data dan informasi yang akurat dan empirik, sehingga penelitian yang dilaksanakan ini dapat memberikan hasil yang sesuai dengan kenyataan yang ada.

Penggunaan teknik wawancara mendalam juga diharapkan bisa mendapatkan *tacit knowledge* atau pengetahuan tersembunyi, atau pengetahuan yang tidak bisa diumumkan secara luas, yang mungkin tidak akan ada dalam dokumen-dokumen atau pernyataan-pernyataan resmi. Karena peneliti berpendapat banyak diantara pernyataan atau dokumen-dokumen pemerintah yang berkaitan dengan politik, hanya sebatas dokumen legal-formal dan tidak menggambarkan kondisi atau situasi yang sebenarnya. *Tacit knowledge* atau pengetahuan tersembunyi atau pengetahuan yang tidak terucapkan ini juga merupakan salah satu karakteristik penelitian kualitatif.⁴⁷ Peneliti berpendapat bahwa dalam penelitian yang peneliti lakukan, *tacit knowledge* berperan penting untuk dapat menggambarkan situasi dan kondisi yang sebenarnya, mengingat netralitas birokrasi atau ASN dalam Pilkada masih dianggap sebagai pembahasan yang cukup tabu untuk dibicarakan secara terbuka. Dengan teknik wawancara ini, peneliti mewawancarai informan penelitian satu persatu untuk pengumpulan data yang berhubungan Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Kepala

⁴⁷ Ibid., hlm. 61

Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2020.

3.6 Triangulasi Data

Untuk menjamin keabsahan data dalam penelitian ini, data yang telah didapatkan kemudian diuji dengan metode triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu sendiri. Teknik triangulasi yang paling cocok digunakan adalah triangulasi sumber. Menurut Sugiyono triangulasi sumber adalah untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan teknik yang sama.⁴⁸

Teknik triangulasi sumber digunakan untuk membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui orang-orang (sumber) yang berbeda. Kesimpulan yang didapatkan peneliti merupakan gabungan atas data yang didapatkan dari informan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etik*). Untuk melakukan uji keabsahan data, peneliti mengawalinya dengan proses klarifikasi data agar data yang diperoleh lebih konsisten. Pada penelitian tentang Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Provinsi Sumatera Barat, peneliti melakukan uji keabsahan data menggunakan triangulasi sumber dengan memilih pihak-pihak yang tidak sejalan atau berbeda perspektif dengan calon kepala daerah di tiga lokasi penelitian.

⁴⁸Sugiyono, hlm. 214

3.7 Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi dengan mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari serta membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.⁴⁹ Dengan adanya analisis data, maka data dapat disajikan dan lebih mudah dipahami, sehingga hasil penelitian dapat dikomunikasikan dengan baik kepada orang lain. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap keterangan informan yang diwawancarai. Ketika data-data yang diperoleh dari informan belum memuaskan, peneliti langsung melanjutkan pertanyaan sampai pada tahap tertentu hingga diperoleh data yang kredibel. Hal ini sesuai dengan aktivitas dalam proses analisis data kualitatif yang dilakukan secara terus-menerus sampai tuntas.⁵⁰ Proses analisis data yang akan peneliti lakukan dalam penelitian ini yaitu :

1. Mengumpulkan serta mempelajari dan memahami data sekunder berupa aturan-aturan tertulis meliputi peraturan pemerintah dan teori dari para ahli tentang politisasi birokrasi yang digunakan untuk menganalisis masalah yang diteliti.

⁴⁹ Sugiyono, hlm. 244

⁵⁰Lexy J. Muleong, hlm. 246

2. Menyusun konsep untuk wawancara dengan para informan sebagai bahan untuk mendapatkan data primer.
3. Melakukan wawancara dengan informan penelitian yang sudah ditetapkan pada saat turun lapangan, baik wawancara dengan calon kepala daerah sebagai informan kunci maupun dengan pegawai negeri sipil.
4. Mengumpulkan hasil wawancara yang telah diperoleh tentang politisasi birokrasi pada pemilihan kepala daerah dan menganalisisnya untuk tahap pertama.
5. Melakukan wawancara ulang dan pelengkapan data jika masih ada masalah penelitian yang belum terpecahkan, dengan melakukan wawancara kepada informan lainnya sebagai triangulasi sumber untuk proses pengujian keabsahan data yang digunakan sebagai data pembanding dengan tujuan adanya keseimbangan data dalam menganalisis data yang diperoleh.
6. Membuat jawaban atas permasalahan yang diteliti, menganalisis bentuk politisasi birokrasi dengan menggunakan paradigma politik dan birokrasi, melihat beberapa indikator yang ada serta membuat kesimpulan dan menyampaikan saran yang sekiranya bisa direkomendasikan sebagai upaya perbaikan birokrasi pemerintahan dimasa yang akan datang.

BAB IV

GAMBARAN UMUM STRUKTUR BIROKRASI PEMERINTAHAN

PADA PEMILIHAN GUBERNUR SUMATERA BARAT 2020

Pada bab ini disampaikan beberapa uraian terkait Deskripsi dari 3 (tiga) Lokasi Penelitian, Deskripsi Struktur Birokrasi pada 3 Pemerintahan di Sumatera Barat, serta Deskripsi Pemilihan Gubernur Sumatera Barat tahun 2020.

4.1 Deskripsi Lokasi Penelitian

Berikut peneliti sampaikan uraian terkait deskripsi lokasi penelitian, yang meliputi wilayah Provinsi Sumatera Barat secara umum, wilayah Kota Padang secara umum, dan wilayah Kabupaten Agam secara umum.

4.1.1 Provinsi Sumatera Barat

Provinsi Sumatera Barat dengan Ibu Kota Padang, merupakan salah satu provinsi di Indonesia, yang terletak di sepanjang pesisir barat Sumatera bagian tengah. Berdasarkan posisi geografisnya, Provinsi Sumatera Barat memiliki batas-batas: Utara: Provinsi Sumatera Utara dan Riau; Selatan: Samudera Hindia; Barat: Samudera Hindia; Timur: Provinsi Jambi dan Bengkulu.

Pada tahun 2021 Sumatera Barat mempunyai 19 daerah Kabupaten/Kota, yaitu; Kabupaten: Kepulauan Mentawai, Pesisir Selatan, Solok, Sijunjung, Padang Pariaman, Tanah Datar, Agam, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya dan Pasaman Barat, kemudian Kota; Padang, Solok, Sawahlunto, Padang Panjang, Bukittinggi, Payakumbuh, Pariaman. Dari 19 daerah

Penduduk Sumatera Barat tahun 2021 hasil Proyeksi Penduduk Interim 2020-2023 (pertengahan tahun/ Juni) sebanyak 5,58 juta jiwa yang terdiri dari 2,81 juta laki-laki dan 2,77 juta perempuan dengan rasio jenis kelamin 101,47. Dibandingkan dengan jumlah penduduk tahun 2020 (hasil sensus penduduk), jumlah penduduk mengalami penambahan sekitar 45,76 ribu jiwa. Tingkat kepadatan penduduk Sumatera Barat tahun 2021, sebesar 133 orang per km². Kepadatan penduduk tertinggi di Kota Bukittinggi mencapai 4,817 orang per km², sedangkan yang paling rendah terdapat di Kabupaten Kepulauan Mentawai yaitu sekitar 15 orang per km².⁵³

4.1.2 Kota Padang

Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat yang terletak di pantai barat pulau Sumatera, tidak hanya itu, Kota Padang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) telah Ditetapkan sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1980, Kota Padang secara administratif memiliki luas wilayah 165,35 KM², yang pada tahun 2005 telah bertambah menjadi 1.414,96 KM² menurut Peraturan Daerah No. 10 tahun 2005, dengan 11 (sebelas) Kecamatan serta 105 Kelurahan.⁵⁴

Table 4.1.2. 1 Daftar Kecamatan di Kota Padang

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Daftar Kelurahan
1	Bungus Teluk Kabung	6	<ul style="list-style-type: none"> • Bungus Barat • Bungus Selatan • Bungus Timur • Teluk Kabung Selatan

⁵³ Ibid., h 131.

⁵⁴“Badan Pusat Statistik Kota Padang,” accessed August 5, 2022, <https://padangkota.bps.go.id/publication/2021/02/26/8bd456c475a4c0708989be2c/kota-padang-dalam-angka-2021.html>.

			<ul style="list-style-type: none"> • Teluk Kabung Tengah • Teluk Kabung Utara
2	Koto Tengah	13	<ul style="list-style-type: none"> • Air Pacah • Balai Gadang • Batang Kabung Ganting • Batipuh Panjang • Bungo Pasang • Dadok Tunggul Hitam • Koto Panjang Ikuwa Koto • Koto Pulai • Lubuk Buaya • Lubuk Minturun • Padang Sarai • Parupuk Tabing • Pasir Nan Tigo
3	Kuranji	9	<ul style="list-style-type: none"> • Ampang • Anduring • Gunung Sarik • Kalumbuk • Korong Gadang • Kuranji • Lubuk Lintah • Pasar Ambacang • Sungai Sapih • Banuaran Nan XX • Batung Taba Nan XX • Cengkeh Nan XX • Gates Nan XXGurun Laweh Nan XX • Kampung Baru Nan XX • Kampung Jua Nan XX • Koto Baru Nan XX • Lubuk Begalung Nan XX • Pagambiran Ampalu Nan XX • Pampangan Nan XX • Parak Laweh Pulau Air Nan XX • Pitameh Tanjung Saba Nan XX • Tanah Sirah Piai Nan XX • Tanjung Aur Nan XX
4	Lubuk Begalung	15	<ul style="list-style-type: none"> • Bandar Buat • Batu Gadang • Beringin • Indarung • Koto Lalang • Padang Besi • Tarantang
5	Lubuk Kilangan	7	<ul style="list-style-type: none"> • Gurun Laweh
6	Nanggalo	6	

			<ul style="list-style-type: none"> • Kampung Lapai • Kampung Olo • Kurao Pagang • Surau Gadang • Tabing Banda Gadang
7	Padang Barat	10	<ul style="list-style-type: none"> • Belakang Tangsi • Berok Nipah • Flamboyan Baru • Kampung Jao • Kampung Pondok • Olo • Padang Pasir • Purus • Rimbo Kaluang • Ujung Gurun
8	Padang Selatan	12	<ul style="list-style-type: none"> • Air Manis • Alang Laweh • Batang Arau • Belakang Pondok • Bukit Gado-Gado • Mato Aie • Pasa Gadang • Ranah Parak Rumbio • Rawang • Seberang Padang • Seberang Palinggam • Teluk Bayur
9	Padang Timur	10	<ul style="list-style-type: none"> • Andalas • Ganting Parak Gadang • Jati • Jati Baru • Kubu Dalam Parak Karakah • Kubu Marapalam • Parak Gadang Timur • Sawahan • Sawahan Timur • Simpang Haru
10	Padang Utara	7	<ul style="list-style-type: none"> • Air Tawar Barat • Air Tawar Timur • Alai Parak Kopi • Gunung Pangilun • Lolong Belanti • Ulak Karang Selatan • Ulak Karang Utara
11	Pauh	9	<ul style="list-style-type: none"> • Binuang Kampuang Dalam • Cupak Tengah • Kapalo Koto • Koto Luar • Lambung Bukit • Limau Manis

- Limau Manis Selatan
- Piai Tengah
- Pisang

Sumber: Kota Padang dalam Angka 2021



Sumber: Kota Padang dalam Angka 2021

Gambar 4.1.2. 1 Peta Wilayah Kota Padang

Kemudian, Kota Padang berbatasan langsung dengan; Sebelah Utara: Kabupaten Padang Pariaman; Sebelah Selatan: Kabupaten Pesisir Selatan; Sebelah Timur: Kabupaten Solok; dan Sebelah Barat: Samudera Hindia. Berdasarkan data dari Pemerintah Kota Padang pada tahun 2016,⁵⁵ penduduk Kota Padang mencapai

⁵⁵ Codingest, "Gambaran Umum Kota Padang," padang.go.id, January 1, 2016, <https://padang.go.id/gambaran->

914.968 jiwa, meningkat jumlahnya sebanyak 12.555 jiwa dari tahun sebelumnya, sehingga kepadatan penduduk bertambah dari 1.299 jiwa/km² menjadi 1.317 jiwa/km².

4.1.3 Kabupaten Agam

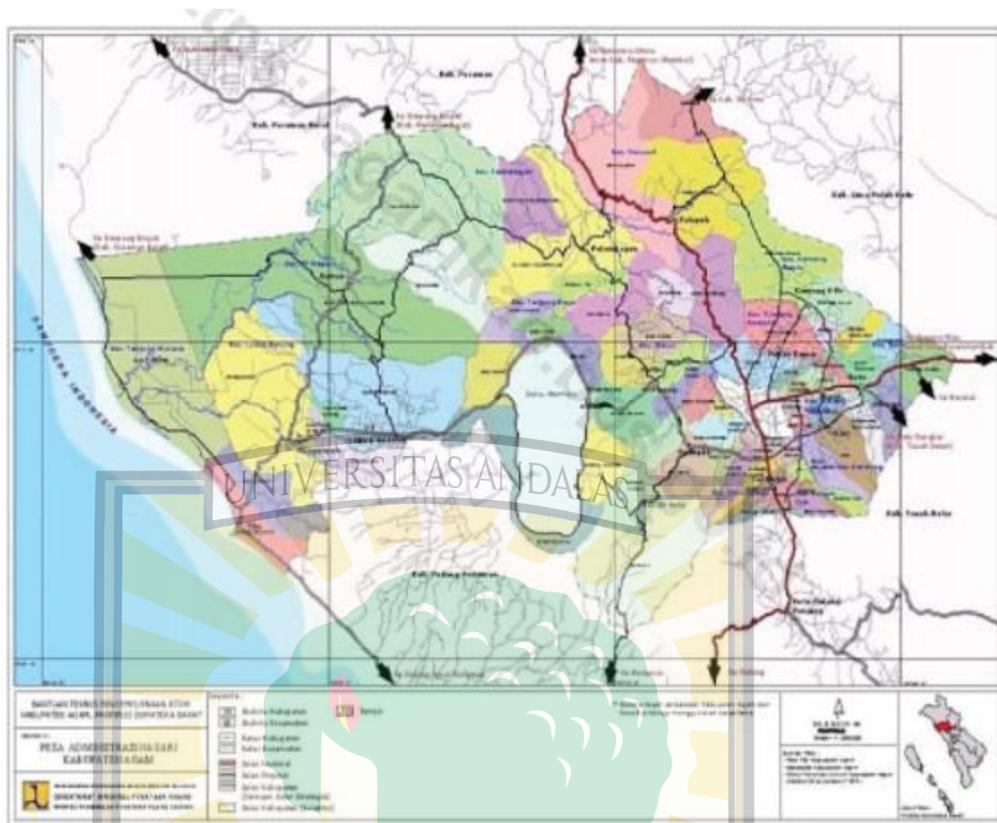
Agam adalah salah kabupaten yang terletak di Provinsi Sumatera Barat. Memiliki luas daerah secara administratif seluas 2.232,30 KM², yang berbatasan langsung; Sebelah Utara: Kabupaten Pasaman, Sebelah Timur: Kabupaten 50 Kota, Sebelah Selatan: Kabupaten Padang Pariaman dan Kabupaten Tanah Datar, kemudian Sebelah Barat: Samudera Indonesia. Disamping itu, secara ekonomi geografis Kabupaten Agam terletak pada kawasan strategis yakni kawasan *Fider Road* atau jalur Lintas Tengah Sumatera dan jalur Lintas Barat Sumatera yang menjadikan kabupaten ini memiliki potensi sebagai kawasan perekonomian yang baik.⁵⁶

Kabupaten Agam memiliki 16 Kecamatan dan 83 Nagari. Penduduk Kabupaten Agam hasil Sensus Penduduk 2020 kondisi september adalah sebanyak 529.138 jiwa, sehingga Kabupaten Agam menjadi kabupaten yang terbanyak ke dua di Provinsi Sumatera Barat setelah Kota Padang.⁵⁷

umum-kota-padang.

⁵⁶Milla Apriliana M.Kom S. Kom, "agamkab," *agamkab*, accessed August 8, 2022, <https://www.agamkab.go.id/Agamkab/profil>.

⁵⁷"Kabupaten_Agam_Dalam_Angka_2021.Pdf," accessed August 5, 2022, https://www.agamkab.go.id/template/file/Kabupaten_Agam_Dalam_Angka_2021.pdf.



Sumber: Kota Padang dalam Angka 2021

Gambar 4.1.3. 1 Peta Wilayah Kabupaten Agam

Table 4.1.3. 1 Daftar Kecamatan Beserta Nagari di Kabupaten Agam

Kecamatan	Nagari	Kecamatan	Nagari	Kecamatan	Nagari
Kec. Ampek Nagari	Batu Kambing	Kec. Kamang Magek	Magek	Kec. Tanjung Mutiara	Tiku V Jorong
	Bawan		Kamang Hilir		Tiku Selatan
	Sitanang	Kamang Mudik	Tiku Utara		
Kec. Banuhampu	Sitalang	Kec. Lubuk Basung	Geragahan	Kec. Tanjung Raya	Sungai Batang
	Padang Lua		Kampung Pinang		Bayua
	Sungai Tanang		Lubuk Basung		Tanjung Sani
	Taluak IV Suku		Manggopoh		Koto Gadang Anam Koto

	Pakan Sinayan		Kampung Tengah	Koto Malintang
	Ladang Laweh	Kec. Malalak	Malalak Utara	Duo Koto
	Cingkaring		Malalak Selatan	Paninjauan
	Kubang Putih		Malalak Timur	Maninjau
Kec. Baso	Simarasok		Malalak Barat	Koto Kaciak
	Padang Tarok	Kec. Matur	Matua Hilia	Kec. Tilatang Kamang
	Koto Tinggi		Lawang	Koto Tengah
	Tabek Panjang		Panta Pauh	Gadut
	Salo		Matua Mudik	Kapau
	Koto Baru		Tigo Balai	
Kec. Candung	Cduang		Parik Panjang	
	Koto Laweh			
	Lasi	Kec. Palembayan	Ampek Koto Palembayan	
	Bukik Batabuah		Sipinang	
Kec. IV Angkek	Panampuang		Sungai Puar	
	Biaro Gadang		Baringin	
	Ampang Gadang		Tigo Koto Silungkang	
	Batu Taba		Salareh Aia	
	Lambah	Kec. Palupuh	Pagadih	
	Pasia		Koto Rantang	
	Balai Gurah		Pasia Laweh	
Kec. IV Koto	Balingka		Nan Tujuh	
	Guguak Tabek Sarojo	Kec. Sungai Puar	Padang Laweh	
	Koto Tuo		Sungai Pua	
	Koto Panjang		Batu Palano	
	Koto Gadang		Batagak	
	Sungai Landia		Sariak	
	Sianok Anam			
	Suku			

Sumber: <https://www.agamkab.go.id/Agamkab/profil>⁵⁸

⁵⁸ M.Kom, "agamkab."

4.2 Deskripsi Struktur Birokrasi Pemerintahan

Berikut peneliti sampaikan uraian terkait Deskripsi Struktur Birokrasi pada 3 Pemerintahan di Sumatera Barat yang dijadikan sebagai subjek dalam penelitian ini, yakni: Birokrasi pada Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, Birokrasi pada Pemerintahan Kota Padang, Birokrasi pada Pemerintahan Kabupaten Agam.

4.2.1 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan data yang diambil dari Sumatera Barat *Province in Figures* 2022,⁵⁹ merilis jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat yakni 18.332 orang yang tersebar dalam beberapa lembaga pemerintahan di lingkungan provinsi. Dimana, lembaga Pemerintah Daerah Provinsi terdiri dari Gubernur, Sekretaris Daerah, Inspektorat Provinsi, Dinas Kehutanan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air, Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan, Dinas Pariwisata, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral, Badan Keuangan, Daerah, Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah, Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Kemudian, Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pangan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Dinas Pemberdayaan Masyarakat

⁵⁹ *Provinsi Sumatera Barat Dalam Angka 2022*, h 49.

Desa, Dinas Kearsipan dan Perpustakaan, Dinas Koordinasi Penanaman Modal Provinsi dan Pelayanan Satu Pintu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Sekretariat Dewan, Sekretariat Dewan Pengurus Korpri, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengembangan dan Sumber Daya Manusia, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pendapatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Badan Penghubung Pemerintah Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja.

Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintah, maka seluruh PNS di lingkungan Provinsi Sumatera Barat mengacu kepada Peraturan Gubernur (Pergub) No 5 Tahun 2017 tentang Mekanisme Koordinasi Kerja Pemerintah Daerah yang telah diperbaharui menjadi Pergub No 3 Tahun 2021. Dalam Pergub pada Pasal 7, Gubernur adalah penanggungjawab dari penyelenggaraan pemerintah baik di bidang perekonomian, pembangunan, serta kesejahteraan rakyat. Gubernur memegang kendali dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah tersebut, baik dalam bentuk koordinasi vertikal struktural, horizontal fungsional, vertikal fungsional hingga diagonal fungsional.

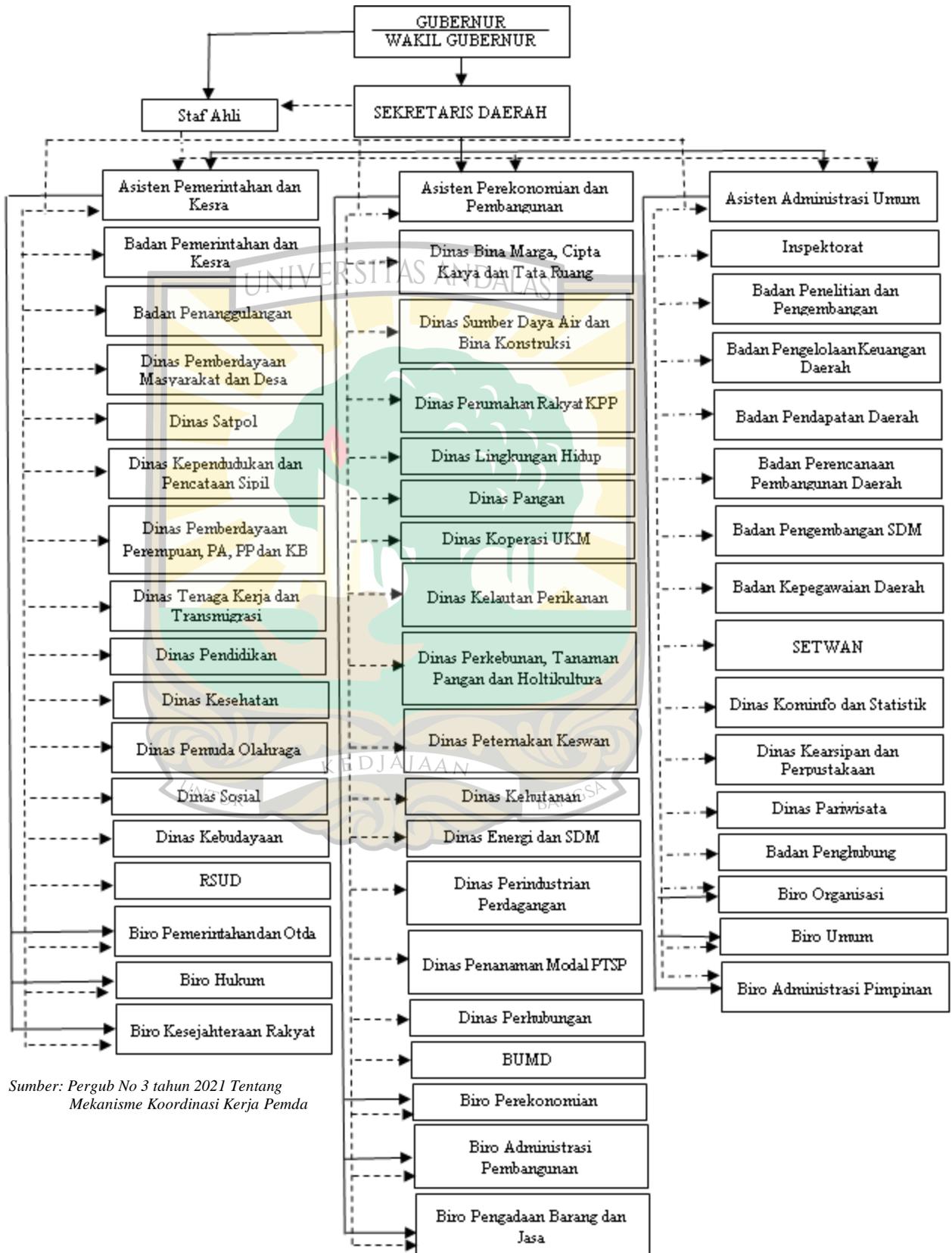
Dalam membantu Gubernur mengkoordinasikan penyusunan kegiatan dan melakukan pembinaan pelaksanaan koordinasi kerja dengan staf ahli dan Perangkat Daerah, maka Sekretaris Daerah (Sekda) didelegasikan sebagai pelaksanaannya menerapkan prinsip sinkronisasi, koordinasi serta optimalisasi kinerja. Selanjutnya, Sekda dapat melimpahkan sebahagian kewenangan koordinasi kejanya kepada Asisten. Asisten berkoordinasi dengan Kepala Biro sesuai dengan pembedangannya,

kemudian melaporkan tugas kepada Sekda, kemudian Sekda melaporkannya kepada Gubernur dan wakilnya.



Bagan 4.2.1. 1 Struktur Lembaga Pemerintahan di Lingkungan Provinsi

Sumatera Barat



Sumber: Pergub No 3 tahun 2021 Tentang Mekanisme Koordinasi Kerja Pemda

4.2.2 Pemerintah Kota Padang

Berdasarkan data yang diambil dari Padang *Municipality in Figures 2021*,⁶⁰ merilis jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pemerintah Kota Padang tahun 2020 yakni 9.030 orang pegawai yang tersebar dalam beberapa lembaga pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kota Padang.

Lembaga Pemerintahan Kota Padang berdasarkan Perda Kota Padang No 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang,⁶¹ yang diperbaharui melalui Perda No 3 Tahun 2020.⁶² Terdiri dari Walikota, Sekretaris Daerah, Asisten Pemerintahan, Asisten Perekonomian, Pembangunan dan Kesra, Asisten Administrasi, Inspektorat, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan, Dinas Pemadam Kebakaran, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian, Dinas Pemberdayaan Perempuan, PA, PP dan KB, Dinas Pangan, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Koperasi, UKM, Dinas PM dan PTSP, Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan.

⁶⁰ “Badan Pusat Statistik Kota Padang,” h 21.

⁶¹ “Perda Kota Padang No 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang,,” n.d.

⁶² “Perda Kota Padang No 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Perda No 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang,,” n.d.

Kemudian, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Badan Pendapatan Daerah, Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM. Lalu, Kecamatan Padang Utara; dengan Kelurahan Air Tawar Timur; Kelurahan Air Tawar Barat; Kelurahan Ulak karang Utara; Kelurahan Ulak Karang Selatan; Kelurahan Lolong Belanti; Kelurahan Alai Parak Kopi; Kelurahan Gunung Pangilun.

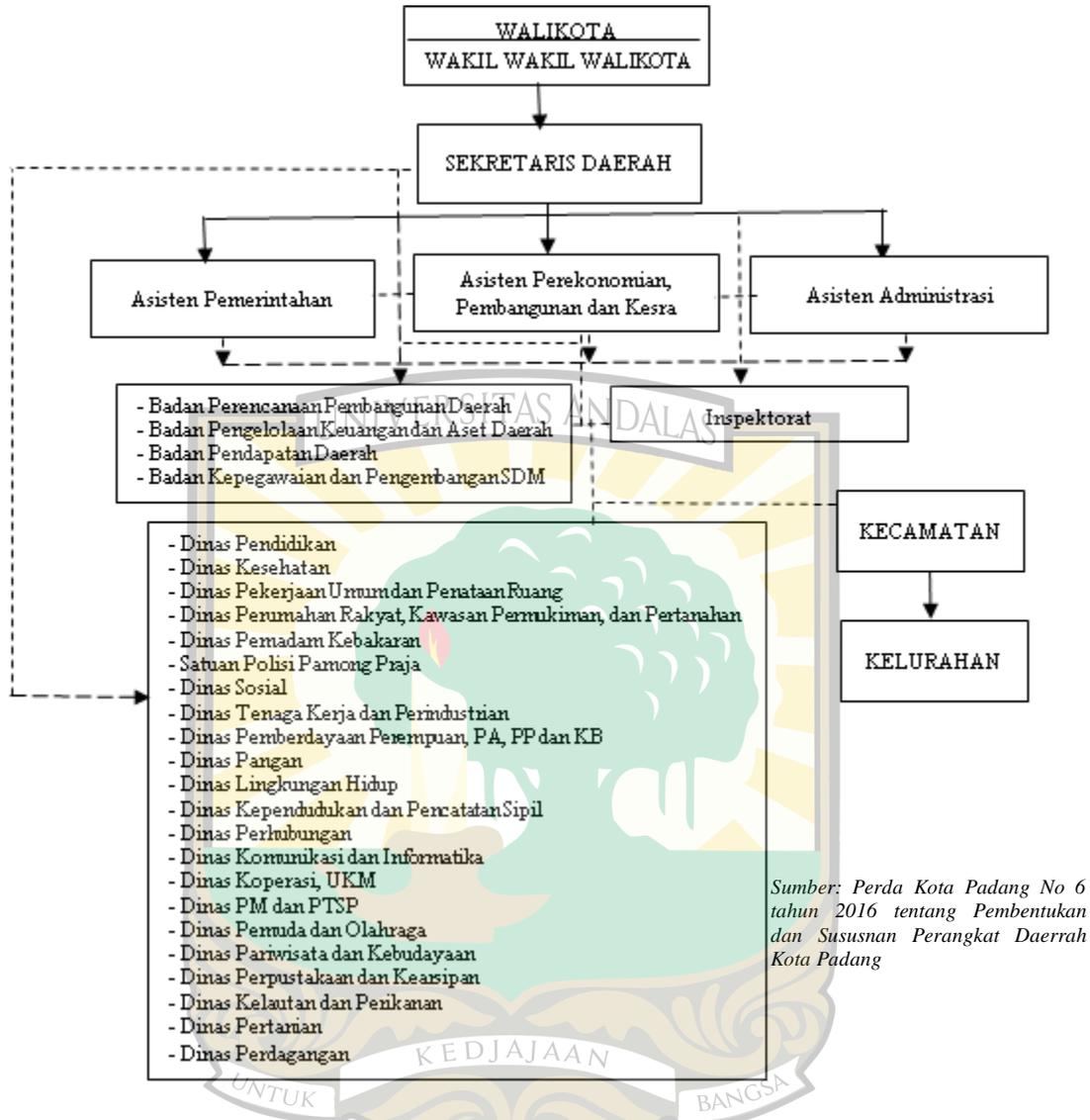
Kecamatan Padang Selatan; Kelurahan Belakang Pondok; Kelurahan Ranah Parak Rumbio; Kelurahan Pasa Gadang; Kelurahan Batang Arau; Kelurahan Seberang Padang; Kelurahan Mata Air; Kelurahan Rawang; Kelurahan Teluk Bayur; Kelurahan Air Manis; Kelurahan Bukit Gado-gado. Kecamatan Padang Timur; Kelurahan Andalas; Kelurahan Ganting Parak Gadang; Kelurahan Jati; Kelurahan Jati Baru; Kelurahan Kubu Dalam Parak Karakah; Kelurahan Kubu Marapalam; Kelurahan Parak Gadang Timur; Kelurahan Sawahan; Kelurahan Sawahan Timur; Kelurahan Simpang Haru. Kecamatan Padang Barat; Kelurahan Belakang Tangsi; Kelurahan Berok Nipah; Kelurahan Flamboyan Baru; Kelurahan Kampung Jao; Kelurahan Kampung Pondok; Kelurahan Olo; Kelurahan Padang Pasir; Kelurahan Purus; Kelurahan Rimbo Kaluang; Kelurahan Ujung Gurun. Kecamatan Koto Tangah; Kelurahan Air Pacah; Kelurahan Balai Gadang; Kelurahan Batang Kabung Ganting; Kelurahan Batipuh Panjang; Kelurahan Bungo Pasang; Kelurahan Dadok Tunggul Hitam; Kelurahan Koto Panjang Ikua Koto; Kelurahan Koto Pulai; Kelurahan Lubuk Buaya; Kelurahan Lubuk Minturun; Kelurahan Padang Sarai; Kelurahan Parupuk Tabing; Kelurahan Pasir Nan Tigo. Kecamatan Nanggalo.

Kelurahan Gurun Laweh; Kelurahan Kampung Lapai; Kelurahan Kampung Olo; Kelurahan Kurao Pagang; Kelurahan Surau Gadang.

Selanjutnya, Kelurahan Tabing Banda Gadang Kecamatan Kuranji; Kelurahan Ampang; Kelurahan Anduring; Kelurahan Gunung Sarik; Kelurahan Kalumbuk; Kelurahan Korong Gadang; Kelurahan Kuranji; Kelurahan Lubuk Lintah; Kelurahan Pasar Ambacang; Kelurahan Sungai Sapih. Kecamatan Pauh; Kelurahan Binuang Kampuang Dalam; Kelurahan Cupak Tengah; Kelurahan Kapalo Koto; Kelurahan Koto Luar; Kelurahan Lambung Bukit; Kelurahan Limau Manis; Kelurahan Limau Manis Selatan; Kelurahan Piai Tengah; Kelurahan Pisang. Kecamatan Lubuk Kilangan; Kelurahan Bandar Buat; Kelurahan Batu Gadang; Kelurahan Beringin; Kelurahan Indarung; Kelurahan Koto Lalang; Kelurahan Padang Besi; Kelurahan Tarantang.

Kecamatan Lubuk Begalung; Kelurahan Banuaran Nan XX; Kelurahan Batung Taba Nan XX; Kelurahan Cengkeh Nan XX; Kelurahan Gates Nan XX; Kelurahan Gurun Laweh Nan XX; Kelurahan Kampung Baru Nan XX; Kelurahan Kampung Jua Nan XX; Kelurahan Koto Baru Nan XX; Kelurahan Lubuk Begalung Nan XX; Kelurahan Pagambiran Ampalu Nan XX; Kelurahan Pampangan Nan XX; Kelurahan Parak Laweh Pulau Air Nan XX; Kelurahan Pitameh Tanjung Saba Nan XX; Kelurahan Tanah Sirah Piai Nan XX; Kelurahan Tanjung Aur Nan XX. Kecamatan Bungus Teluk Kabung; Kelurahan Bungus Barat; Kelurahan Bungus Selatan; Kelurahan Bungus Timur; Kelurahan Teluk Kabung Selatan; Kelurahan Teluk Kabung Tengah; Kelurahan Teluk Kabung Utara.

Bagan 4.2.2. 1 Struktur Lembaga Pemerintahan di Lingkungan Kota Padang



Sumber: Perda Kota Padang No 6 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.⁶³ Walikota adalah penanggungjawab dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kewenangan kota, dimana sekretaris Daerah (Sekda) kabupaten merupakan perangkat daerah di kota yang bertanggung

⁶³ “PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah [JDIH BPK RI],” accessed August 9, 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/5739/pp-no-18-tahun-2016>.

jawab kepada walikota. Sekda mempunyai tugas membantu dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.⁶⁴

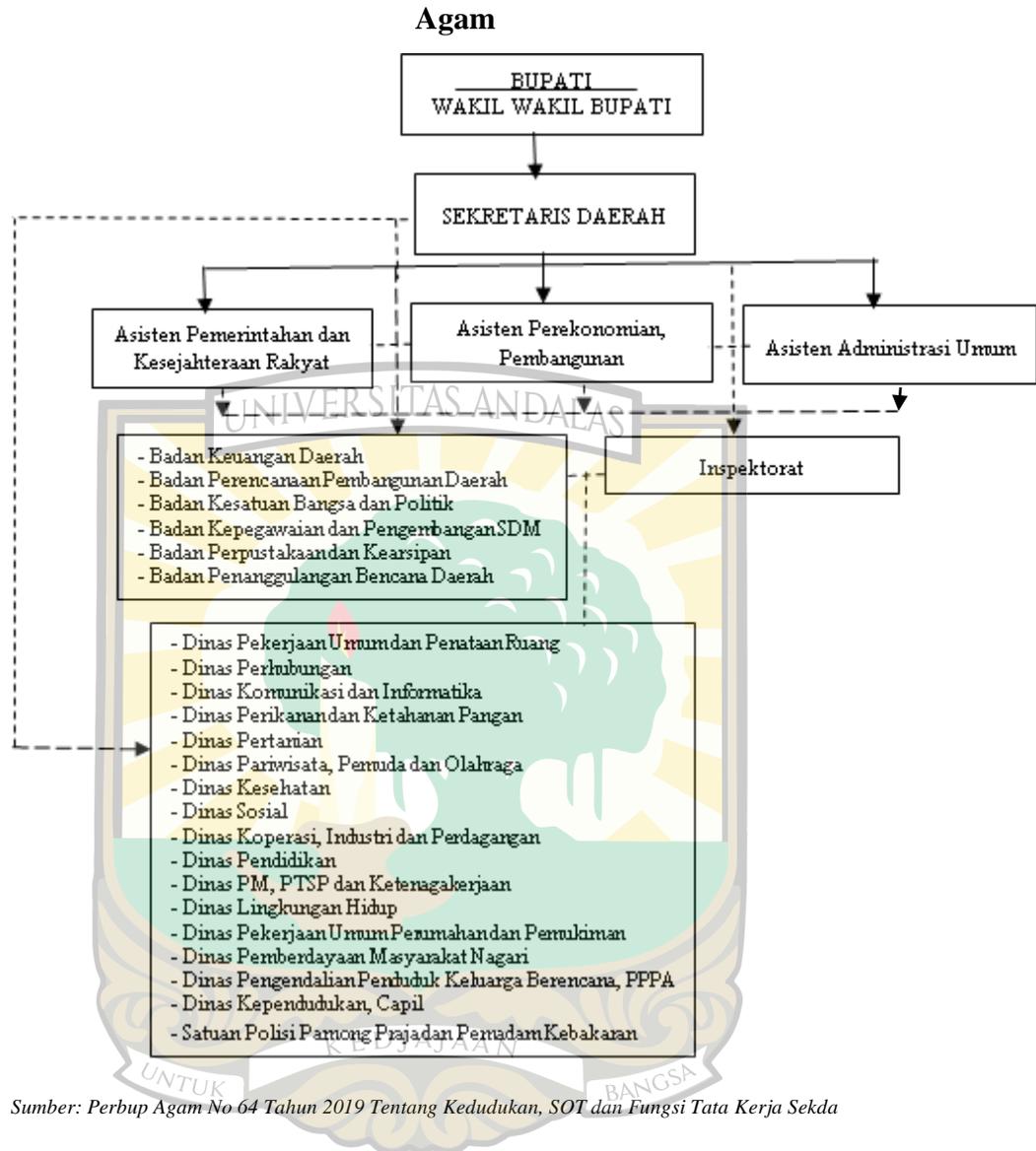
4.2.3 Pemerintah Kabupaten Agam

Data yang diambil dari *Agam Regency in Figures 2021*,⁶⁵ merilis jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pemerintah Kabupaten Agam per Desember tahun 2020 yakni 6.286 orang pegawai yang tersebar dalam beberapa lembaga pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam. Dimana Lembaga Pemerintah Daerah terdiri dari Bupati, Sekretaris Daerah, Inspektorat Daerah, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Badan Keuangan Daerah, Dinas Koperasi, Industri dan Perdagangan, Dinas Pendidikan, Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Ketenagakerjaan, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pemukiman, Sekretariat Dewan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Perpustakaan dan Kearsipan, Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran.

⁶⁴ “Perda Kota Padang No 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang.”

⁶⁵ “Kabupaten Agam Dalam Angka 2021.Pdf,” h 19.

Bagan 4.2.3 1 Struktur Lembaga Pemerintahan di Lingkungan Kabupaten



Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.⁶⁶ Bupati adalah penanggungjawab dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kewenangan kabupaten, dimana sekretaris Daerah (Sekda) kabupaten merupakan perangkat daerah di kabupaten yang

⁶⁶ “PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah [JDIH BPK RI].”

bertanggung jawab kepada bupati. Sekda di kabupaten mempunyai tugas membantu bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.⁶⁷

4.3 Deskripsi Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020

Pemilihan umum Gubernur Sumatera Barat 2020 merupakan pemilihan umum lokal yang diselenggarakan di Provinsi Sumatera Barat. Pemilihan ini digelar oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sumatera Barat, yang mana pemilihan ini diadakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur periode 2021–2024.

Berdasarkan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat No 10/PL.02.7-Kpt/13/KPU-Prov/II/2021 tentang Penetapan Pasangan Calon Gubernur Dan Wakil Gubernur Terpilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020,⁶⁸ KPU Sumatera Barat menetapkan 4 (empat) pasangan calon yang maju pada pemilihan kepala daerah Provinsi Sumatera Barat yaitu:

1. Pasangan Mulyadi-Ali Mukhni pada nomor urut satu diusung oleh koalisi Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional (PAN).
2. Pasangan Nasrul Abit-Indra Catri pada nomor urut dua yang diusung oleh Partai Gerindra.

⁶⁷ “Peraturan Bupati Agam No 64 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Tata Kerja Sekretariat Daerah,” n.d.

⁶⁸ “JDIH - KPU PROVINSI SUMATERA BARAT,” accessed August 9, 2022, <https://www.jdih.kpu.go.id/sumbar/detailkepkud-424e5458705539455153557a5241253344253344>.

3. Pasangan Fakhrizal-Genius Umar pada nomor urut tiga yang diusung koalisi Partai Golkar, NasDem dan PKB.
4. Pasangan Mahyeldi-Audy Joinaldy. Pada nomor urut empat diusung oleh koalisi Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Pembangunan.

Latar belakang dari ke empat paslon tersebut antara lain paslon nomor urut satu; Mulyadi merupakan anggota DPR RI aktif yang mengundurkan diri dari jabatannya, sementara pasangannya Ali Mukhni adalah Bupati aktif Padang Pariaman. Kemudian paslon nomor urut dua; Nasrul Abit sebagai Wakil Gubernur aktif Provinsi Sumatera Barat dan pasangannya Indra Catri adalah Bupati aktif Kabupaten Agam yang telah terpilih dua periode secara berturut-turut. Lalu, paslon nomor urut tiga; Fakhrizal merupakan mantan Kapolda Sumbar periode 2017-2019 dan pasangannya Genius Umar adalah Walikota aktif Pariaman. Terakhir paslon nomor urut empat; Mahyeldi merupakan Walikota Padang terpilih selama dua periode dan wakilnya merupakan seorang pengusaha muda.

Dilihat dari ke empat paslon tersebut, maka terdapat 5 (lima) calon gubernur dan wakil gubernur merupakan kepala dan wakil kepala daerah aktif di masing-masing wilayah pemerintahannya yakni;

1. Ali Mukhni adalah Bupati aktif Kabupaten Padang Pariaman.
2. Nasrul Abit adalah Wakil Gubernur aktif Provinsi Sumatera Barat.
3. Indra Catri adalah Bupati aktif Kabupaten Agam.
4. Genius Umar adalah Walikota aktif Kota Pariaman.
5. Mahyeldi adalah Walikota aktif Kota Padang



**DAFTAR PASANGAN CALON
PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
PROVINSI SUMATERA BARAT
TAHUN 2020**



1	2	3	4
 <p>CALON GUBERNUR H. H. MULYADI</p> <p>CALON WAKIL GUBERNUR Drs. H. ALI MUKMIN</p> <p>GABUNGAN PARTAI POLITIK PENGUSUL</p> 	 <p>CALON GUBERNUR Drs. H. NASRUL ABIT</p> <p>CALON WAKIL GUBERNUR Dr. H. H. INDRACHARI, M.T.</p> <p>PARTAI POLITIK PENGUSUL</p> 	 <p>CALON GUBERNUR Irjen. Pol. (P), Drs. H. FAHRIZAR, M.Mum</p> <p>CALON WAKIL GUBERNUR Dr. H. GENIES UMAR, S.Sos, M.Si</p> <p>GABUNGAN PARTAI POLITIK PENGUSUL</p> 	 <p>CALON GUBERNUR H. MAHTEDI, SP</p> <p>CALON WAKIL GUBERNUR Ir. AIDIY JURNALDI, S.Pd, M.M, IPM, ASEAN, Eng</p> <p>GABUNGAN PARTAI POLITIK PENGUSUL</p> 
<p>VISI TERWUJUDNYA SUMBAR YANG RESEK, SEJAHTERA, BERKHAIR, ADIL, DAN DEMOKRATIS MELALUI PEMERDEKAAN EKONOMI PRO PAKSI BERLANDASKAN BUKLAH DAN AGAT BASANDI SYARAK, SYARAK BASANDI KIBALULLAH</p> <p>MISI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menunjukkan keajaiban masyarakat melalui program-program yang bermanfaat sosial yang adil dan merata. 2. Meningkatkan pendapatan masyarakat melalui program-program pembangunan UMMAM yang berlandaskan potensi lokal. 3. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kesehatan masyarakat, khususnya di tengah Pandemi Covid-19. 4. Meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi pertanian dan perikanan sebagai sumber daya Provinsi untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. 5. Membangun insan Sumbar yang unggul dan berdaya saing melalui pembangunan-pendidikan berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi. 6. Menunjukkan akon terhadap infrastruktur publik secara adil dan merata berlandaskan ruang kelola, sosial dan budaya. 7. Membangun insan Sumbar yang berAKM dan memiliki jiwa nasionalisme yang tinggi. 	<p>VISI TERWUJUDNYA SUMATERA BARAT UNGGUL, UNTUK SEMUA</p> <p>MISI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memulihkan dan memulihkan perekonomian pascapandemi Covid-19 dengan mengembangkan sektor unggulan. 2. Pembangunan infrastruktur untuk mobilitas dan konektivitas. 3. Tata kelola pemerintahan baik, singkat dan sinergis. 4. Meningkatkan sumber daya manusia unggul. 5. Memperkuat tata kelola pemerintahan dalam kerangka baru berdasarkan falsafah ASL - SEK. 	<p>VISI MELWUJUDKAN SUMBAR YANG RESEK, SEJAHTERA, DAN BERMAKARABAT</p> <p>MISI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan menjadikan Sumatera Barat sebagai destinasi pengembangan ilmu pengetahuan dan pusat pendidikan bergengsi di Indonesia. 2. Mengembangkan paradigma berdasar nilai-nilai adat dan agama. 3. Memulihkan masyarakat berbasis pengembangan pariwisata yang terintegrasi dengan pertumbuhan ekonomi berdaya. 4. Menjamin keamanan, ketertiban, dan kepastian hukum, guna mendukung pertumbuhan modal. 5. Meningkatkan birokrasi demi membangun pemerintahan yang tangguh dan mandiri di seluruh teritorial wilayah serta kebutuhan masyarakat. 6. Meningkatkan mutu daya saing daerah melalui pembangunan infrastruktur berkeadilan yang berorientasi lingkungan. 7. Meningkatkan ekosistem kreatif digital bagi pengembangan talenta kreatif di Sumbar. 	<p>VISI TERWUJUDNYA SUMATERA BARAT MADANI YANG UNGGUL DAN BERKELANJUTAN</p> <p>MISI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia yang sehat, berprestasi, terampil dan berdaya saing. 2. Meningkatkan tata kelola sosial kemasyarakatan berdasarkan falsafah Adli Basandi Syarak - Syarak Basandi Kibullah. 3. Meningkatkan nilai tambah dan produktivitas pertanian, perikanan, peternakan dan perikanan. 4. Meningkatkan usaha perdagangan dan industri kecil menengah serta ekonomi berbasis digital. 5. Meningkatkan ekonomi kreatif dan daya saing kepariwisataan dan kebudayaan. 6. Meningkatkan Pembangunan Infrastruktur yang berkeadilan dan berkelanjutan. 7. Meningkatkan Tata Kelola Pemerintahan dan pelayanan publik yang bersih, akuntabel serta berkualitas.

Sumber: commons.wikimedia.org

Gambar 4.3. 1 Daftar Paslon Gubernur dan Wakil Gubernur Sumbar pada Pilgub 2020



⁶⁹ General Election Commission of West Sumatra Province Indonesia, *Bahasa Indonesia: Daftar Pasangan Calon Pilgub Sumbar 2020*, December 9, 2020, December 9, 2020, <https://sumbar.kpu.go.id/index.php/site>, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Daftar_Pasangan_Calon_Pilgub_Sumbar_2020.jpg.