

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Hubungan politik dan birokrasi sudah lama di bahas oleh berbagai ilmuwan termasuk Ilmu Politik. Politik dan birokrasi lahir dan mendapat pengakuan dari para *scientist* berkat tulisan Woodrow Wilson dengan judul, “*The Study of Administratin*” yang dimuat pertama kali oleh *The Journal Political Science Quarterly* pada Tahun 1887. Menurut Wilson, perlu adanya ilmu yang mengkaji mengenai masalah administrasi dan membantu menerjemahkan kebijakan-kebijakan politik. Politik dan administrasi harus dipisahkan karena keduanya memiliki tugas yang berbeda. Pemisahan antara politik dan administrasi dimaksudkan agar birokrasi politik dapat bekerja secara profesional dalam melayani kepentingan umum (*publik interest*) tanpa dibebani oleh isu-isu politik.<sup>1</sup>

Hal-hal yang disampaikan oleh Wilson diperkuat oleh Frank J. Goodnow, yang menyampaikan bahwa politik dan administrasi memiliki fungsi yang berbeda dari pemerintah. Menurut Goodnow, politik berhubungan dengan kebijakan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan (implementasi) kebijakan tersebut.<sup>2</sup> Pendapat Wilson dan

---

<sup>1</sup> Kumorotomo, Wahyudi. (2005). *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Kerja sama antara MAP-UGM dan Pustaka Belajar. Hlm. 157.

<sup>2</sup> Henry, Nicholas. (1988). *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 34.

Goodnow ditentang atau berbeda dengan Leonald D. White, yang menyatakan bahwa Ilmu Administrasi Publik tidak hanya dijalankan dengan efektif jika dipasangkan dengan teori pemerintahan.<sup>3</sup> Berdasarkan kedua sudut pandang yang berbeda tersebut, kemudian akan berimplikasi terhadap hubungan politik dan birokrasi pada tataran praktiknya.

Hubungan politik birokrasi di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari konteks sejarahnya. Hubungan politik birokrasi tidak lahir dengan sendirinya, akan tetapi dibentuk oleh sejarah yang telah mendahuluinya. Kajian politik birokrasi di Indonesia dapat membantu dalam memahami fenomena birokrasi yang terjadi, terutama fenomena politisasi birokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia.

Fenomena penting yang terjadi tersebut tidak terlepas dari masuknya aktor-aktor politik baru dalam sistem pemerintahan pasca gerakan tahun 1998 adalah kecenderungan terjadinya intervensi politisi terhadap kebijakan birokrasi. Dalam hal ini, yang sering bermunculan adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya berpedoman kepada sistem *merit*.<sup>4</sup> Pada beberapa kasus, tidak sedikit birokrat yang memiliki kinerja bagus namun mendapat tekanan politik.<sup>5</sup> Intervensi atau campur tangan banyak mengandung hal-hal negatif, namun yang seharusnya tidak terjadi, karena

---

<sup>3</sup> Thoha, Miftah. (2005). *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 11.

<sup>4</sup> Merit sistem merupakan salah satu sistem dalam manajemen sumber daya manusia yang menjadikan kualifikasi, kompetensi dan kinerja sebagai pertimbangan utama dalam proses perencanaan, perekrutan, penggajian, pengembangan, promosi, retensi, disiplin dan pensiun pegawai.

<sup>5</sup> Widya Wicaksono, Kristian. (2006). *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 10.

akan mengakibatkan terjadinya ketidakstabilan terhadap sebuah proses manajemen internal. Akan tetapi, ada kemungkinan intervensi yang dilakukan akan semakin memperkuat proses manajemen yang tengah berlangsung karena intervensi dapat bersifat negatif atau positif, tergantung dari seberapa jauh dampak yang ditimbulkan dari intervensi tersebut.

Birokrasi adalah suatu hierarki yang ditetapkan secara jelas yang mana pemegang kantor mempunyai fungsi yang sangat spesifik dan mengaplikasikan atau menerapkan aturan universal dalam semangat impersonalitas yang formalistik dan rasionalitas tertentu (*defining rationalities*).<sup>6</sup> 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 seseorang tersebut dengan mudah menanamkan pengaruhnya kepada orang lain.<sup>7</sup>

Politik seringkali menganggap dirinya sebagai *leader* birokrasi.<sup>8</sup> Hal ini membuat birokrasi pemerintah sulit untuk dilepaskan dari politik. Birokrasi yang selalu berhubungan dengan politik menimbulkan beberapa kepentingan dalam memberikan keuntungan tersendiri untuk birokrasi, mengingat politik dianggap sebagai pemimpin oleh birokrasi sehingga kepentingan-kepentingan birokrasi dapat diperoleh dari politik tersebut.

---

<sup>6</sup> Delly Mustafa. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Alfabeta. CV : Bandung. Hal 16

<sup>7</sup> Irvan Setiawan. 2014. *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintahan Daerah*. Literatur Institute Pemerintahan Dalam Negeri.

<sup>8</sup> Kegiatan dalam pemerintahan tidak bisa dipisahkan dari yang namanya politik, dimana saat sekarang ini para pemilik kekuasaan yang berada di level atas, yang dipilih melalui pemilihan umum, yang mekanismenya diawali dengan kader partai politik, membuat kekuatan politik dalam birokrasi tidak dapat dipisahkan. Oleh sebab itu politik seringkali menganggap dirinya sebagai pimpinan dari birokrasi.

Dikotomi antara politik dan birokrasi di Indonesia tampaknya sulit untuk dihindari. Karena politisi tidak hanya berperan sebagai aktor pembuatan kebijakan, tetapi juga telah melakukan penetrasi terhadap gelanggang kerja birokrasi. Campur tangan antara politik dan birokrasi tidak mungkin bisa dihindarkan terlebih dalam konteks pemilihan kepala daerah (Pilkada). Politik tidak hanya bersaing dalam arena kontrak sosial tetapi juga berkompetisi dalam gelanggang birokrasi. Keterlibatan ini bisa dirasakan mulai dari menentukan struktur organisasi dan kelembagaan birokrasi, mempengaruhi tujuan, menetapkan strategi dan program hingga menolak atau menerima usulan anggaran. Selain itu, campur tangan politisi juga terjadi dalam proses rekrutmen dan penempatan kerja dalam struktur birokrasi pemerintahan. Lebih dari itu logika bagi-bagi jabatan setelah pemilihan umum baik di tingkat nasional maupun lokal sepertinya menjadi kabiasaan yang tidak bisa dipisahkan dalam setiap proses politik.

Dalam menjalankan roda pemerintahan kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai partner yang tidak terpisahkan, baik sebagai pejabat publik untuk mengelola pemerintahan daerah maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Jabatan politik antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini tentunya akan mengespalai jabatan birokrasi di suatu daerah, hal ini membuat dilema bagi birokrasi, sebab disatu sisi birokrasi diharapkan bersikap professional akan tetapi karir birokrasi dalam penjenjangan karirnya sangat ditentukan oleh pejabat pembina birokrasi di daerah. Sementara Kepala Daerah dan Wakil Kepala



Daerah adalah pejabat pengendali dari politisasi birokrasi karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai seperangkat kewenangan yang dapat membuat birokrasi mau tidak mau harus tunduk kepada Kepala Daerah, kecuali bersedia menanggung risiko terhambat kariernya di birokrasi. Kewenangan itu antara lain dalam hal penentuan pejabat eselon, kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dalam membuat SK pengangkatan birokrasi dan kewenangan dalam membuat SK kenaikan pangkat bagi birokrasi.

Mutasi pejabat birokrasi dan pemberian promosi jabatan pasca dilantiknya seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, saat ini bukan lagi dilihat dari kompetensi atau kapasitas, melainkan lebih dominan dipengaruhi oleh faktor kedekatan dengan penguasa, atau dalam budaya politik sering disebut dengan pola hubungan patron-client. Interaksi di antara kedua pihak tersebut bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Hal ini tidak lain disebabkan karena adanya kepentingan politik dari penguasa. Terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dimobilisasi oleh birokrasi tentukan memaksa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut untuk melakukan politik balas jasa kepada birokrat yang bersangkutan dengan mengamankan atau menaikkan kedudukannya dalam birokrasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dalam mutasi jabatan ini bukan tidak mungkin akan menimbulkan perbedaan terkait pengisian jabatan

di birokrasi tersebut. Beberapa perubahan susunan jabatan di birokrasi yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Isitilah orang titipan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk bekerja di instansi pemerintahan tentunya memberikan peluang tumbuhnya politisi birokrasi.

Penelitian terkait politik birokrasi memberikan ketertarikan dalam dunia penelitian. Sebagian besar dari beberapa penelitian terdahulu mengkaji bagaimana hubungan politik dan birokrasi yang selalu berdampingan dan tidak bisa dipisahkan terutama dalam pemerintahan di daerah. Beberapa penelitian tersebut seperti penelitian dari; Yunus,<sup>9</sup> Tommy TRD,<sup>10</sup> Eko Prastyo Purnomo dkk.<sup>11</sup> Pada dasarnya, beberapa penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk praktik politisasi birokrasi yang terjadi selama masa pemilihan kepala daerah. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terlihat lebih mengedepankan prosedur atau teknis pelaksanaan mutasi jabatan dalam lingkungan pemerintahan dan melihat dari perspektif politisasi secara umum.

Kemudian terdapat temuan dari Ramli Mahmud, dkk<sup>12</sup> yang membahas persoalan politik birokrasi pada pemerintah daerah. Ramli menyimpulkan bahwa ada beberapa faktor yang menghambat perilaku

---

<sup>9</sup> Yunus. 2017. Politasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Studi Kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara). *Skripsi*. Makassar. FISIP Universitas Muhamadiyah Makassar

<sup>10</sup> Tommy TRD. 2020. Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020. *Tesis* unpublsh. Padang. Magister Ilmu Politik Universitas Andalas.

<sup>11</sup>Eko Prastyo Purnomo, Zaili Rusli dan Muchid. 2020. "Politik Mutasi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir". *Jurnal Kemunting* Vol 1 (2).

<sup>12</sup> Ramli Mahmud dkk, 2022, Perilaku Rasional Politik Birokrasi dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Bolemo, PUBLIK: *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Adminstrasi dan Pelayanan Publik*, Vol 9. No 3, 2022.

rasional birokrasi pada pemilihan umum dimana birokrasi yang berada di jajaran struktural dan fungsional cenderung tidak berperilaku rasional dalam pemilihan umum. Djoni Gunanto<sup>13</sup> juga menjelaskan bahwa politisi birokrasi banyak terjadi dengan melakukan pemanfaatan suara pegawai negeri sipil, kandidat *incumbent* yang kembali maju dalam pemilu memiliki kesempatan yang besar untuk melakukan politik birokrasi ini, dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terlihat lebih difokuskan untuk mengetahui bentuk-bentuk praktik politisasi birokrasi yang terjadi selama masa pemilihan umum. Pada dasarnya pelaksanaan penataan pejabat birokrasi dalam suatu lingkup pemerintahan memang membutuhkan penerapan mekanisme yang jelas sesuai dengan aturan yang berlaku. Akan tetapi jika dilihat juga dari perspektif kepentingan pejabat politik secara khusus yang memiliki wewenang terhadap penataan pejabat birokrasi dalam pemerintahan, tentunya penelitian terkait politisasi birokrasi belum sepenuhnya dapat terjawab. Untuk itu perlu adanya penelitian lanjutan terhadap fenomena politisasi birokrasi dari perspektif kepentingan, karena dari segi keilmuan sangat membutuhkan perspektif baru dari masalah-masalah yang timbul, sehingga nantinya dapat dijadikan sebagai kebaruan yang akan menyempurnakan penelitian-penelitian yang telah dilakukan.

Berangkat dari masalah yang ditemukan terkait fenomena politisasi birokrasi dalam pemerintahan terkhususnya pada penataan pejabat birokrasi,

---

<sup>13</sup> Djoni Gunanto, 2020, Politisi Birokrasi dalam Pelaksanaan Pilkada di Indonesia, *INDEPENDEN: Jurnal Politik Indonesia dan Global*, vol 1, No.2. (Oktober 2020).

kemudian didukung oleh teori dan konsep yang akan digunakan akhirnya peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian yang diberi judul “Politisasi Birokrasi dalam Proses Pergantian Jabatan Birokrasi Pasca Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Dharmasraya 2022.” Menarik untuk diteliti karena penelitian yang menghubungkan fenomena politisasi birokrasi dengan persoalan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum banyak dilakukan, kemudian terdapat masalah kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang peneliti temukan pada salah satu daerah di Sumatera Barat yaitu di Kabupaten Dharmasraya. Adanya kekosongan jabatan Wakil Bupati di Kabupaten Dharmasraya ini tentunya berpengaruh terhadap mekanisme mutasi jabatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Dharmasraya, sehingga muncul asumsi penelitian yang menitikberatkan pada praktik politisasi birokrasi pada proses pelaksanaan mutasi jabatan birokrasi yang terjadi saat kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah.

