

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Pengertian Birokrasi

Secara bahasa, birokrasi berasal dari bahasa Prancis yakni *bureau* yang artinya kantor atau meja tulis dan *kratein* dalam bahasa Yunani yang artinya mengatur (Said dalam Delly Mustafa 2014,1). Adapun definisi lain yang diungkapkan oleh Rourke (1978) dalam (Mas'ud Said, 2012:2), birokrasi merupakan tata administrasi serta penerapan tugas sehari-hari yang terstruktur, memiliki tata hierarki yang jelas, dilaksanakan sesuai regulasi atau prosedur tertulis (*written procedures*), dilaksanakan oleh bidang yang telah ditentukan yang berbeda dengan bidang yang lain, dilakukan oleh orang dengan kemampuan dan keahliannya masing-masing.

Birokrasi tak jarang diidentikan dengan institusi pemerintah. Max Weber menyumbangkan pemikirannya yang berkaitan dengan birokrasi ini bahwa birokrasi bisa terjadi di mana saja dalam artian di ruang lingkup pemerintah maupun non-pemerintah. Tidak menutup kemungkinan, birokrasi terjadi di sebuah perusahaan. Birokrasi akan terjadi dalam sebuah organisasi yang dominan (Thoha dalam Delly Mustafa, 2014:9). Di instansi pemerintahan, birokrasi menjadi proses dan tatanan yang sengaja dibentuk berdasarkan rasionalitas tertentu dengan harapan dapat menjamin proses

dan tata pengelolaan kerja yang disiplin, pasti, juga mudah untuk dikendalikan. Di instansi non-pemerintahan (perusahaan/bisnis), birokrasi memiliki peranan dalam mengefisiensikan penggunaan sumber daya sesuai capaian target serta keuntungan yang maksimal (Delly Mustafa, 2014:10).

Weber menempatkan demokrasi sebagai mekanisme rasionalisasi dunia modern secara kontekstual. Dalam pandangan Weber, birokrasi dengan rasionalitas yang baik dapat dijadikan sebagai elemen pokok dalam dunia modern yang rasionalis dengan memiliki keketapan dan kepastian yang dikembangkan melalui prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial (Mas'ud Said, 2012:4).

Dalam Delly Mustafa (2014:16-17), Weber mengartikan birokrasi sebagai sebuah hierarki yang ditentukan secara pasti yang mana pemegang kantor memiliki fungsi spesifik dengan pengaplikasian atau penerapan aturan umum dalam semangat impersonalitas yang formalistik juga rasionalitas yang tertentu (*defining rationalities*), berikut yang menjadi ciri utama dari struktur birokrasi adalah:

1.1. Spesialisasi

Diartikan sebagai kegiatan reguler yang mensyaratkan cita-cita organisasi didistribusikan melalui cara beserta tugas-tugas kantor secara tetap (*official duties*). Adanya pembagian tugas yang terpisah memiliki probabilitas untuk menempatkan orang-orang yang mahir di sebuah posisi (terspesialisasi) yang akan menjadikan orang

tersebut memiliki tanggung jawab kepada kinerja efektif sesuai tugas mereka masing-masing.

1.2. Organisasi yang Hierarkis

Organisasi jabatan di sebuah kantor atau instansi lainnya mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit bawahan berada di bawah kendali dan pengawasan organisasi atasan. Setiap pegawai/karyawan dalam hierarki tata kelola bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan beserta tindakan perlu mendapat persetujuan atasan. Untuk memberikan tanggung jawab kepada bawahan, atasan mempunyai hak atas bawahannya sehingga berhak memberi perintah yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh bawahan.

1.3. Sistem Aturan (*Sistem of Rules*)

Kegiatan ini dilakukan menurut sistem aturan yang dihormati secara sistematis. Sistem standar ini dirancang untuk memastikan keseragaman dalam kinerja setiap tugas, terlepas dari jumlah orang yang melakukan dan mengoordinasikan tugas yang berbeda. Aturan yang jelas ini mendefinisikan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan di antara mereka. Hal ini bukan berarti kewajiban birokrasi itu mudah dan rutin dikarenakan tugas birokrasi bervariasi dalam kompleksitas, dari tugas kantor yang telah menjadi rutinitas hingga yang sulit.

1.4. Impersonality

Standarnya pekerja bekerja memiliki etos kerja yang tinggi tanpa perlu diiringi kebencian terhadap pekerjaannya atau terlalu berambisi. Sebaiknya, operasi pemerintah dilakukan tanpa campur tangan kepentingan pribadi. Hal itu dilakukan untuk menjaga keadilan serta efisiensi *impersonal detachment* yang menimbulkan tindakan serupa terhadap sesama yang akan mendorong demokrasi ke dalam sistem administrasi.

1.5. Standar Karier

Tertera sistem promosi berdasarkan senioritas maupun prestasi, atau bahkan keduanya. Karyawan organisasi di sebuah birokrasi mengandalkan kualifikasi teknis dan mendapat perlindungan dari penolakan satu pihak. Kebijakan individu semacam ini mendorong pengembangan loyalitas terhadap organisasi dan *esprit de corps* (semangat kelompok) di antara anggotanya.

1.6. Efisiensi

Manajemen organisasi yang murni berwujud birokrasi dipercaya dapat meraih tingkat efisiensi yang unggul. Birokrasi yang memecahkan permasalahan organisasi dapat ditempuh dengan memaksimalkan efisiensi.

Taliziduhu Ndraha (2003) dalam Delly Mustafa (2014:13), menyebutkan setidaknya terdapat empat jenis definisi birokrasi yang masih berkembang hingga saat ini:

- a. Birokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang berjalan, digerakkan oleh petugas yang ditetapkan oleh penguasa (*government by bureaus*).
- b. Birokrasi diartikan sebagai karakteristik atau tindakan pemerintahan yang berpenyakit (buruk).
- c. Birokrasi dengan standar ideal organisasi.
- d. Birokrasi (pemerintahan) sebagai sebuah organisasi pemerintahan didalamnya terdapat bagian-bagian struktur yang berhubungan satu sama lain dengan fungsi, peran, serta kewenangan dalam menjalankan roda pemerintahan agar dapat mencapai visi, misi, tujuan, serta program yang sudah ditentukan.

Hegel (Mifta Thoha, 2014:22) menyebutkan bahwasannya administrasi negara (birokrasi) adalah sebuah media untuk mengaitkan relasi di antara pemerintah juga rakyat. Adapun yang dimaksud rakyat disini yaitu rakyat yang berasal dari kelompok profesional, usahawan, serta kelompok yang lain sebagai perwakilan untuk memenuhi kepentingan kelompok secara khusus. Di antara dua tersebut birokrasi pemerintahan sesuatu yang medium sehingga bisa digunakan sebagai penghubung antar kepentingan khusus dengan kepentingan umum.

Sedangkan dalam kajian ilmu politik dewasa ini ada sejumlah teori yang mendefinisikan dan dijadikan model dalam menciptakan lembaga birokrasi di seluruh negara. dari beberapa teori itu ada empat yang dominan atau selalu dijadikan rujukan, yaitu:

- **Model Administrasi Rasional (*Rational-Administrative Model*)**

Bentuk ini digagas oleh Max Weber (1922) menjelaskan bahwa birokrasi ideal yaitu birokrasi berdasar kepada suatu sistem aturan yang rasional, tidak berlandaskan kepada *paternalisme* sistem hubungan antar pemimpin dan yang dipimpin. Dalam hal ini birokrasi harus dibangun dengan rasional sebagai suatu institusi sosial yang bisa diprediksi, kredibel, terukur dan efisien. Yang pada poinnya suatu birokrasi harus mengabdikan pada pelaksanaan ketentuan hukum yang adil tidak berpihak kepada kepentingan politik manapun. Hal ini berdasar pada suatu pemahaman bahwa di dalam kehidupan bermasyarakat pada saat ini birokrasi dibutuhkan dalam mendukung suatu kegiatan dalam percepatan pembangunan politik budaya, dan ekonomi. Weber berpendapat juga dalam menciptakan birokrasi rasional tidak bisa lepas dari tuntutan demokrasi yang mengharuskan diterapkannya *law enforcement* (penegakan hukum) dan dasar hukum formal dalam tugas penyelenggaraan negara. Maka dari itu birokrasi harus bisa dibentuk sebagai organisasi yang kuat, terstruktur, dan mempunyai sistem kerja terorganisir dengan baik.

- ***Power Block Model***

Teori ini memiliki arti birokrasi sebagai alat penghalang (*block*) rakyat untuk menjalankan kekuasaan. Teori ini memiliki keterkaitan dengan paham Marxisme, oleh Marx birokrasi diartikan sebagai suatu gejala yang mempunyai keterkaitan dengan proses diskusi kelas sosial antar

kelas miskin dan kaya, Marx berpandangan birokrasi itu memiliki bentuk mekanisme pertahanan dan organ dari kaum borjuis untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Dalam pengertian ini birokrasi sebagai alat penindas bagi kaum miskin (lemah) dan hanya membela kepentingan orang-orang yang memiliki *power* atau kaum kaya. Marx juga beranggapan bahwa birokrasi tidak mencitakan kekayaan dengan sendirinya, melainkan melakukan kontrol, koordinasi, dan mengatur pola produksi, distribusi dan konsumsi kekayaan. Birokrasi sebagai suatu strata sosial memperoleh penghasilan yang diambil dari kekayaan rakyat dengan rekayasa hukum melalui pajak, retribusi, upeti, lisensi dan lain-lain. Oleh karena itu birokrasi dipandang sebagai beban atau *cost* bagi masyarakat.

- ***Bureaucratic Oversupply Model***

Pandangan ini memiliki pandangan bahwa kapabilitas institusi yang dipandang *too large* (terlalu besar) dan terlalu ikut campur urusan masyarakat, memakan banyak sumber daya. Birokrat, terlepas dari sebagai seorang pelayan masyarakat, tentu sebagai seseorang yang mempunyai motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karir dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Maka dari itu seorang birokrat cenderung membesarkan organisasi mereka agar memudahkan pekerjaan dan tanggung jawab, menggelembungkan anggaran dan mempunyai kewenangan yang sangat besar. Dengan berjalannya hal itu birokrat mampu menyelamatkan pekerjaan, memperluas prosek karir,

meningkatkan penghasilan, dan memperbesar kekuasaan dan wibawa. Dampak dari itu semua adalah birokrasi menjalankan hal yang bertentangan dengan apa yang seharusnya bejalan yaitu kepentingan publik. Hingga berakibat terjadinya korupsi, tidak efisien, manajemen yang buruk dan pemborosan.

Sehingga pada penganut pandangan ini memperjuangkan kekuatan birokrasi diperkecil (*less government*) dengan mengurangi peranan dan jumlah aparatur birokrasi, dan peran yang para birokrat itu kerjakan dilimpahkan kepada pihak swasta dan *market mechanism* (mekanisme pasar).

- **Model Pelayanan Publik Baru (*New Public Service Model*)**

Pemahaman ini adalah anti-tesa dari teori birokrasi harusnya diserahkan pada mekanisme pasar, birokrasi bagaimanapun harus mempunyai peran dan sistem kerja berbeda dengan swasta atau mekanisme pasar, yang berarti perannya tidak bisa digantikan oleh pihak swasta. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam mekanisme pasar, sehingga ketika memaksakan sistem manajemen pasar pada kinerja birokrasi akan berdampak pada kinerja birokrasi itu sendiri. Baik atau buruknya birokrasi tidak tidak terletak pada pemenuhan standar nilai pasar atau tidak, akan tetapi pada persoalan apakah birokrasi telah melakukan pelayanan bagi masyarakat. Dalam hal ini teori model pelayanan publik baru menafsirkan bahwa jika kinerja birokrasi ditentukan atas dasar nilai-nilai pasar, maka

esensi dari birokrasi itu sendiri akan hilang karena berorientasi pada sistem pasar yang berbeda dengan kedaulatan rakyat, bahwa peran birokrasi harus dikembalikan pada fitrahnya sebagai pelayanan publik.

2. Politisasi Birokrasi

Syafuan Rozi (Yunus, 2017:16) mendefinisikan politisasi birokrasi sebagai fenomena yang didalamnya memiliki keterkaitan secara langsung dan terbuka dengan birokrasi untuk mendukung dan menjadi anggota organisasi peserta pemilu dalam rangka mendapatkan kekuasaan di parlemen dan eksekutif. Dalam situasi peralihan kekuasaan yang dalam hal ini dimaksudkan adalah pilkada, hal itu menafsirkan bahwasannya birokrasi secara langsung menjadi pendukung pasangan calon kepala daerah dengan tujuan memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif.

Peralihan kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) selalu diiringi pula oleh peralihan eksekutif birokrasi yang ada di bawahnya. Peralihan tersebut dikenal dengan istilah mutasi yang mana selalu menjadi topik menarik bagi khalayak, khususnya mereka dari golongan birokrat sendiri setelah pergantian tersebut terjadi.

Menurut Woodrow Wilson (Ismail, 2009:33) menyatakan “birokrasi pemerintah memiliki fungsi untuk menjalankan kebijakan politik yang nantinya birokrasi tersebut berada di luar kajian politik. Seiring dengan yang dinyatakan Woodrow, Goodnow (Ismail,2009:33) mengikutinya melalui pernyataan “setidaknya terdapat dua fungsi utama pemerintah yang begitu berbeda antara satu dengan yang lainnya yakni fungsi utama politik dan

administrasi. Fungsi politik dimaksudkan bahwa pemerintah menciptakan dan merancang kebijakan-kebijakan, sedangkan fungsi administrasi dimaksudkan bahwa pemerintah hanya perlu atau dapat langsung menjalankan kegiatan itu.”

Sedangkan berdasarkan sudut pandang lain tentang netralisasi birokrasi dikemukakan Rourke (Ismail, 2009:33) menyatakan “meskipun birokrasi pada awalnya hanya berperan menjalankan kebijakan politik, namun birokrasi juga dapat berfungsi menciptakan sebuah kebijakan politik.” Lebih lanjutnya netralisasi birokrasi dari politik hampir tidak mungkin, karena jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pembangunan dan menggalang dukungan, maka birokrasi akan menjalankan tugasnya sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang dapat membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi, yaitu masyarakat luar, legislatif dan birokrasi itu sendiri (cabang eksekutif). Komunitas luar yang dimaksud adalah pers, pengusaha, mahasiswa. Legislatif dari DPR dan birokrasi itu sendiri, misalnya dari perguruan tinggi (Rourke dalam Ismail, 2009:34).

Henry (Ismail,2009:34) menyatakan “bahwa birokrasi memiliki kekuasaan (*power*). Adapun yang dimaksud dengan kekuasaan yaitu kekuasaan untuk menetap selamanya (*staying power*) serta kekuasaan untuk menciptakan keputusan (*policy-making power*).” Dalam pandangan teori liberal, birokrasi pemerintah melaksanakan aturan-aturan pemerintah yang memiliki akses secara langsung dengan rakyat melalui mandat yang didapat dari proses

pemilihan. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah tidak sebatas didominasi para birokrat saja, karena didalamnya terdapat bagian-bagian lain yang ditempati oleh pejabat politik. Dengan begitu, dalam sebuah birokrasi pemerintah tidak hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik saja karena terdapat pula birokrasi karier secara profesional (Carino dalam Ismail,2009:37).

Gagasan mengenai supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi muncul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan anggapan tentang superioritas fungsi politik atas administrasi. Slogan klasik juga telah ditawarkan bahwa ketika fungsi politik berakhir, fungsi administrasi dimulai (ketika politik berakhir, administrasi dimulai). Slogan ini mengandung makna bahwa birokrasi pemerintah sebagai mesin pelaksana kebijakan politik dibuat oleh pejabat politik (Wilson dalam Ismail, 2009:38).

1. Tipe-tipe politisasi birokrasi:

Pertama, politisasi secara terbuka. Dalam tipe ini, terdapat usaha-usaha yang dapat dijalankan secara langsung sehingga tidak ada yang perlu disembunyikan. Tipe politisasi ini berlaku pada periode demokrasi parlementer (1950-1959). Pada masa itu, pemimpin partai politik berkompetisi untuk mendapatkan posisi menteri yang akan memimpin sebuah kementerian. Sesudah mendapatkan kursi menteri, maka menteri yang bersangkutan akan mencoba untuk mempertahankan kepemimpinannya serta kebijakan yang Setelah menduduki kursi menteri, maka sang menteri akan berusaha secara maksimal mempertahankan kursinya dan kebijakan yang dijalankannya sehingga pegawai-pegawai di kementerian itu memilih untuk

masuk dan menjadi anggota ke dalam partai sang menteri. Dengan situasi seperti itu maka akhirnya beberapa kementerian menjadi tempat atau basis bagi partai politik seperti misal yang sangat terlihat jelas ada di Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertanian didominasi oleh PNI, Kementerian Agama didominasi secara bergilir oleh NU atau Masyumi, Kementerian Luar Negeri diisi secara bergiliran oleh PSI dan PNI.

Kedua, politisasi setengah terbuka. Tipe kedua ini dilaksanakan oleh pimpinan-pimpinan partai politik di masa demokrasi terpimpin. Disebut sebagai politisasi setengah terbuka dikarenakan politisasi ini hanya berlaku untuk partai politik tertentu yang menjadi perwakilan kelompok nasionalis, agama, dan komunis (Nasakom). Tetapi, kelompok terakhir di satu sisi secara resmi mempunyai hak dalam memberikan tempat bagi beberapa pemimpin maupun tokoh yang bersangkutan ke dalam kabinet serta melaksanakan politisasi birokrasi. Namun di sisi lain, kelompok komunis sama sekali tidak menikmati haknya karena bergabungnya PKI ke dalam kabinet selalu mendapat pertentangan dari dua kelompok lain yaitu (nasionalis dan agama). Selain dua kelompok tersebut, PKI juga ditentang oleh militer.

Ketiga, politisasi tertutup. Politisasi semacam ini terjadi pada masa Orde Baru. Pada periode dari tingkat pusat (Presiden Suharto) hingga tingkat desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan menjadi anggota sekaligus pembina Golkar. Memang masih ada dua partai lagi, yakni PPP dan PDI, namun sejak diterima sebagai PNS, semua orang dilarang membuat

pernyataan tertulis di atas kertas bermaterai. Dalam kertas itu disebutkan calon pegawai tidak akan menjadi anggota partai.

Bukti dapat diajukan kepada kedua belah pihak, walaupun pegawai negeri tidak berkeinginan untuk bergabung dengan partai politik. Selain itu, dapat ditambahkan pula bahwasannya semua jabatan di bawah menteri tidak terkecuali jabatan birokrat karier dijadikan sebagai jabatan politik yang berdampak pada terhambatnya karier birokrat karena tidak tersedianya akses bagi birokrat untuk melakukan mobilitas vertikal dalam mencapai posisi puncak dalam karier. Keadaan seperti ini diperuncing dengan adanya mekanisme rekrutmen pegawai negeri yang dilaksanakan secara terbuka dan besar-besaran menjelang pemilu. Walaupun diakui bahwasannya implementasi kebijakan nololoyalitas birokrasi saat orde baru turut serta dalam menciptakan kestabilan dan kemampuan umum pemerintah yang berpotensi menjadikan pemerintah mendapatkan dukungan dari birokrasi menciptakan pembangunan di banyak bidang, akan tetapi kinerja birokrasi lebih berpihak pada keuntungan penguasa dan mengabaikan rakyat. Keadaan tersebut, terdapat perbedaan dengan masa orde lama di mana adanya kesulitan untuk menciptakan pembangunan yang dikarenakan oleh anggota birokrasi yang tidak terintegrasi (terpecah belah) ke dalam banyak afiliasi politik (banyaknya partai politik berbasis Nasakom).

2. Fenomena-Fenomena Politisasi Birokrasi

a. Mempolitisir fasilitas negara

Politisasi birokrasi yang berkenaan dengan pemanfaatan fasilitas negara dimungkinkan dapat terlihat pada saat waktu pemilihan umum tiba. Walaupun netralitas birokrasi sudah diterbitkan melalui Peraturan Pemerintah No. 1999 yang mengungkapkan bahwasannya Pegawai Negeri Sipil atau yang dalam hal ini dimaksudkan adalah ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak melakukan tindakan yang sifatnya diskriminatif, terutama dalam melayani masyarakat, namun untuk seorang calon kepala daerah yang masih dalam masa jabatan, hal tersebut akan sulit untuk dipatuhi karena dia dalam posisi memiliki segalanya, kedudukan, uang, serta kekuasaan. Sebagaimana akta Lord Action: *power tend to corrupt*. yang berarti siapa saja yang memiliki kekuasaan maka dia cenderung korup.

Berdasarkan laporan hasil riset, telah ditemukan bahwa terdapat fasilitas negara yang digunakan pada kegiatan rapat-rapat konsolidasi, *lobby* antar partai politik, serta kampanye (mobilisasi massa). Mobil dinas, pakaian dinas, serta ruang ataupun gedung rapat milik negara tidak jarang dimanfaatkan dalam situasi seperti itu.

b. Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Berbicara mengenai mobilisasi (pengerahan) ASN di masa-masa pilkada berarti berbicara pula tentang netralitas birokrasi. Banyak

usaha yang sengaja dilakukan untuk menetralkan birokrasi yang telah dilakukan. Sebagaimana yang dikatakan Miftah Thoha (2007:156-157), netralitas birokrasi pada masa reformasi sudah lebih berkembang. Hal tersebut diawali pada saat eksistensi organisasi KORPRI yang mendapat gugatan dari banyak pihak, seperti gugatan dari UI, serta adanya tindakan-tindakan yang bertujuan untuk memburkan KORPRI atau bersikap netral ketika sedang menjalankan proses politik.

Walaupun kala itu masih terdapat perbedaan pendapat mengenai kewajiban pegawai negeri untuk bersikap netral dan berhenti menguruskan partai politik atau menganggap bahwa berpolitik termasuk dalam hak asasi setiap individu. Nyatanya, asumsi kedua sampai saat ini masih dipertahankan. Dari hal tersebut, muncul kenetralan pegawai negeri di setiap proses politik jauh panggang dari api. Setiap kali pemilu dilaksanakan, suara pegawai negeri menjadi sebuah modal dalam memberikan dampak yang signifikan. Suara pegawai negeri dimanfaatkan dengan begitu jelas dan mudah untuk para kandidat *incumbent*. Dengan diberikan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilitas pegawai negeri di masa-masa pemilu dan pilkada sering kali terjadi baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan pusat.

c. Adanya kompensasi (imbalan) jabatan

Kompensasi ataupun imblan jabatan sering terjadi dan mudah ditemukan di tingkat pusat. Setelah adanya gerakan mahasiswa tahun 1998 (reformasi), muncul kecenderungan campur tangan politisi terhadap kebijakan-kebijakan birokrasi. Hadirnya kejadian masuknya para pelaku politik yang baru ke dalam tatanan pemerintahan. Sebagai contoh, munculnya kerja sama atau yang biasa disebut sebagai koalisi dalam kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, dalam contoh seperti itu dapat diketahui bahwa partai-partai yang berkenan untuk menjalin koalisi dengan Partai Demokrat mendapat kuota kursi di kabinet. Banyaknya kursi yang didapatkan akan disesuaikan dengan banyaknya jumlah suara yang didapat saat pemilihan legislatif. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan pula untuk melakukan proses tawar-menawar.

Di wilayah kedudukan-kedudukan strategis yang dalam hal ini dimaksudkan adalah sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi media untuk saling melakukan lobi politik antar partai pemenang dengan partai yang lain yang akan berdampak pada terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya berpegang teguh pada prinsip *merit system* (berdasarkan profesionalisme) dikarenakan banyak ditemukan birokrat profesional akan tetapi akan mengalami kekalahan jika dihadapkan dengan birokrat lain yang mendapat dukungan dari partai politik.

d. Mempolitisir rekrutmen pegawai negeri baru

Selain hal-hal yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat pula kesepakatan yang melibatkan penguasa dengan partai koalisi. Kesepakatan tersebut diantaranya adalah pemberian kuota ketika pemerintah pusat maupun pemerintah daerah hendak menggelar rekrutmen pegawai negeri baru. Sebagaimana yang telah diketahui, walaupun banyak orang sudah tahu bahwasannya pegawai negeri itu memiliki gaji kecil, akan tetapi dengan melekatnya rasa aman dan tenteram melalui pendapatannya yang setiap bulan sudah pasti menjadi salah satu penyebab utama mengapa rakyat Indonesia masih mengidam-idamkan untuk menjadi seorang pegawai negeri. Pembagian jatah tersebut nampak jelas dikarenakan ketika seseorang berniat untuk menjadi pegawai negeri harus ada yang “membawa (baca: memberi rekomendasi)” dan pihak yang dapat “membawa” harus mengatasnamakan partai-partai politik.

e. Adanya komersialisasi jabatan

Praktik politisasi birokrasi yang berkenaan dengan komersialisasi jabatan dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, di satu sisi seorang birokrat memerlukan biaya yang cukup besar untuk mendapatkan kesempatan mengikuti pendidikan pelatihan dan kenaikan pangkat. Sedangkan di sisi lain, mereka harus mampu mengorbankan materi yang dimilikinya untuk memperoleh posisi dalam pengembangan/peningkatan kariernya.

Karena itulah, mengapa seorang birokrat diharuskan melakukan komersialisasi jabatan karena adanya tujuan untuk mengembalikan modal yang dikeluarkan pada saat mengikuti pendidikan, pelatihan, serta pencapaian jabatan yang baru. Dampaknya yaitu seorang birokrat melakukan upaya-upaya untuk mempolitisasi dalam rangka mendapatkan perlindungan atas posisi jabatannya agar tidak tergeser pihak lain.

Kedua, sebagaimana yang diketahui banyak orang, motivasi birokrat-birokrat untuk ikut serta dalam pendidikan dan pelatihan bukanlah untuk memperoleh dan menguasai suatu keahlian secara profesional melainkan untuk memenuhi kualifikasi formal untuk menaikkan pangkat dan jabatan. Politisasi dianggap sebagai sebuah alternatif untuk memperlancar usaha menuju jabatan yang diinginkan. Jadi, walaupun sudah dilaksanakan pendidikan dan pelatihan dengan profesional namun begitu memulai untuk menjalankan pekerjaannya, birokrat-birokrat tersebut kembali melakukan langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatan mereka.

- f. Pencopotan jabatan karir (Sekretaris Daerah/Sekda) karena alasan politis

Pada saat beberapa jabatan setingkat daerah dipromosikan tidak berdasarkan *merit system* melainkan berdasarkan politisasi demokrasi, yang akan terjadi adalah pencopotan (depromosi).

pencopotan tersebut dikarenakan proses politisasi birokrasi. Hal tersebut dipertegas oleh hasil riset yang dilakukan oleh Sjahrazad Masdar dalam disertasinya dengan judul ‘Intervensi Politisasi Terhadap Birokrasi (Studi Tentang Pengaruh Politisi Terhadap Kebijakan Promosi dan Depromosi Birokrat di Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo)’ yang didalamnya menunjukkan gejala umum mengenai proses pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah yang melibatkan pola relasi interventif.

Kasus seperti itu memperlihatkan pola pemberhentian Sekretaris Daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah merupakan sebuah proses yang dipenuhi oleh hal-hal yang sifatnya politis, terlebih lagi untuk melanggengkan kekuasaan kepala daerah sendiri. Adapun di Situbondo, saat Sekretaris Daerah tidak berkenan mengakomodir keinginan kelompok mayoritas, banyak usaha yang dilakukan untuk menggeser Sekretaris Daerah dari jabatannya. Walaupun Kepala Daerah berdasarkan prinsipnya tidak setuju atas desakan pemberhentian karena alasan objektif dan rasional tertentu, tetapi pada akhirnya Sekretaris Daerah tetap akan diberhentikan karena kuatnya desakan dari pihak-pihak lain di luar birokrasi. (Martini 2010, *hal* 70-73).

3. Sistem Merit

Sistem merit merupakan suatu kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) berlandaskan kepada kompetensi, kualifikasi, serta kinerja yang

adil juga wajar dan tanpa membedakan jenis kelamin, kondisi kecacatan, umur, status pernikahan, asal usul, agama, ras, warna kulit dan tentunya latar belakang politik. Dalam proses pelaksanaan sistem merit melalui cara seleksi dan promosi dengan kompetitif serta adil, mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan, penghargaan, hukuman, dan penggajian berbasis kinerja. Menjaga pegawai ASN dari intervensi kepentingan politik dan dari tindakan yang sewenang-wenang. Sistem merit mempunyai tujuan untuk menjaga birokrasi supaya memiliki ciri khas yang harmonis, netral, organis/adaptif, apolitik yang hanya bertujuan untuk menciptakan pelayanan publik dan menghilangkan penyakit birokrasi (*bureaumania*). Hal tersebut bukan saja ditujukan pada birokrasi yang ada di tingkat pusat saja, akan tetapi harus bisa sampai pada birokrasi tingkat kota/kabupaten (Wungu & Jiwo. 2005:24).

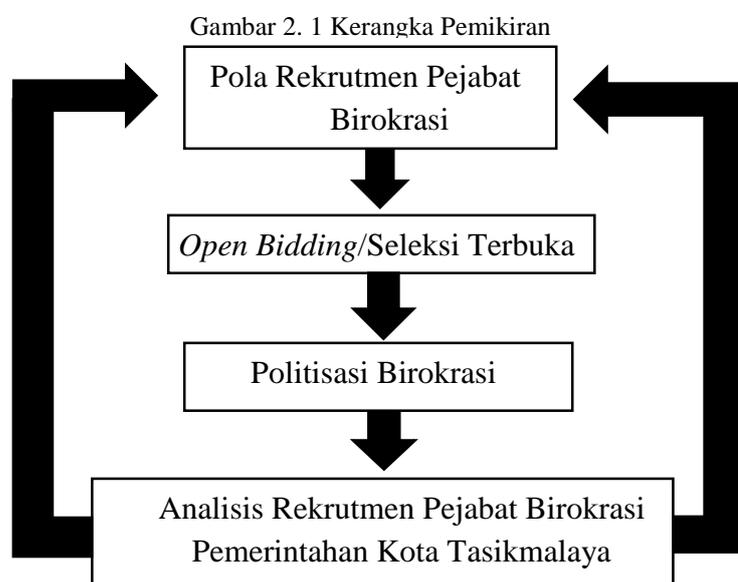
Pengertian sistem merit menurut kosa kata yaitu "*Merit; a good quality which is deserve to be praised* (hal-hal yang baik patut di hargai)" sedangkan "*System; a set of thing that are connected or that work together*. (Gabungan beberapa faktor yang terkait satu sama lain, dan jika salah satu faktor berubah akan mempengaruhi perubahan pada faktor-faktor lain) (Wungu & Jiwo. 2005:24). Sedangkan definisi sistem merit yang lain dikemukakan oleh Hartarto Brotoharsojo (Brotoharsojo, 2003), yaitu pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada prestasi (*merit*), yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya "baik atau buruk", hal mana berpengaruh langsung pada naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai.

Bagian yang lebih penting dari sistem merit mencakup pada kegiatan pengembangan, pemeliharaan, dan penarikan pekerja. Sedangkan parameter penilaian sistem merit yang berhubungan dengan seleksi/rekrutmen pegawai yaitu: 1) perencanaan yang baik dan handal melalui teknik perekrutan kreatif dan agresif. 2) semua yang berpartisipasi dalam program ini harus bertanggung jawab dan didefinisikan dengan baik. 3) perekrutan melibatkan individu yang mampu dan sumber yang tepat dalam upaya untuk mendapatkan pekerja dari semua segmen masyarakat. 4) semua pelamar diperlakukan secara adil tanpa memandang latar belakang politik, ras, agama, warna, asal, etnis, jenis kelamin, status perkawinan, usia, atau cacat, serta mendapatkan penggajian yang sesuai untuk privasi mereka dan hak-hak konstitusional. 5) seleksi didasarkan pada kemampuan, pengetahuan, dan terbuka bagi semua untuk memiliki kesempatan yang sama. 6) metode seleksi dapat digunakan untuk memastikan bahwa hanya kandidat yang mampu mendapatkan pekerjaan serta penempatan mereka pada posisi yang paling tepat. 7) karyawan atau pegawai diterima harus dilindungi dari pilih kasih atau penipuan pada tujuan politik (Sulardi, 2005).

Kemudian, Gatewood dan Field (2001) untuk menjalankan pengangkatan atau perekrutan seleksi yang baik dan benar, prosesnya harus dipersiapkan dan disiapkan dengan sangat matang. Hal ini harus dilaksanakan bidang tertentu dalam suatu organisasi yang mempunyai keahlian menebak dan memperhitungkan dengan tepat kemampuan masing-masing individu pendaftar. Hal tersebut selaras dengan yang disampaikan oleh Prasodjo

bahwa ketika melakukan seleksi atau rekrutmen institusi atau badan pelaksana harus dipisahkan dari badan yang membuat kebijakan dan harus independen demi menghindari tendensi atau konflik kepentingan. Dalam struktur penerapan, hubungan dalam rantai harus kecil; ada kontrol atas pelaksanaannya (Prasodjo, 2006).

B. Kerangka Pemikiran



Penjelasan:

Dalam melakukan rekrutmen seorang birokrat untuk mengisi posisi disuatu lembaga atau institusi harus di isi oleh sumber daya manusia yang kompeten. Sehingga dalam melakukan rekrutmen dan pengangkatan pejabat birokrat ada beberapa cara pengangkatan yaitu, pertama, berdasarkan pertimbangan politik, kedua, berdasarkan hubungan kedekatan individu, dan terakhir pengangkatan berdasarkan kapasitas. Sedangkan yang diterapkan oleh Pemerintah Pusat untuk melakukan rekrutmen pejabat birokrat di Indonesia

yaitu dengan pengangkatan *merit system* (berdasarkan kapasitas). Sesuai dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Akan tetapi di Pemerintahan Kota Tasikmalaya sendiri dalam proses rekrutmen atau pengangkatan jabatan khususnya dalam pengangkatan jabatan pimpinan tinggi atau setara Kepala Dinas, Kepala Badan dan Sekretaris daerah masih menggunakan sistem seleksi terbuka, hal itu mengacu pada Permenpanrb Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Dari sistem ini semua pejabat birokrasi yang telah memenuhi persyaratan bisa mengikuti Seleksi terbuka, dan dikhawatirkan terjadinya politisasi birokrasi atau adanya kepentingan politik dalam menentukan siapa yang berhak dan layak menduduki jabatan tersebut, sehingga dalam proses berjalannya pemerintahan apalagi pasca pergantian kursi kekuasaan Bupati/Walikota pasti akan ada yang memanfaatkan relasi birokrasi dan politik, dimana kepentingan-kepentingan tersebut selalu mempengaruhi birokrasi politik seperti pergantian jabatan, politik transaksional, dan komersialisasi jabatan.