

DINAMIKA HUBUNGAN ANTARA BIROKRASI DAN KEKUASAAN POLITIK

Sri Yulianty Mozin^{1)*}, Vivi Venti Vera Sulila²⁾, Nia Rahmadani Bangko³⁾

¹ Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Negeri Gorontalo
yulmozin@ung.ac.id

² Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Negeri Gorontalo
viviventiverasulila@gmail.com

³ Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Negeri Gorontalo
niabangko15@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis hubungan antara struktur kekuasaan dan hierarki birokrasi dalam konteks politik pemerintahan Indonesia. Fokus kajian diarahkan pada pengaruh kekuasaan politik terhadap profesionalisme, netralitas, dan efektivitas aparatur negara. Metode yang digunakan adalah literature review dengan menelaah 15 publikasi ilmiah nasional terbitan 2020-2025 yang membahas politisasi birokrasi, netralitas ASN, dan reformasi kelembagaan. Analisis dilakukan melalui pendekatan analisis isi dengan pengelompokan tematik. Hasil kajian menunjukkan bahwa birokrasi masih rentan terhadap intervensi politik dan loyalitas jabatan, sehingga menurunkan kemandirian dan efektivitasnya. Namun, penerapan merit sistem dan penguatan regulasi netralitas ASN menjadi langkah strategis menuju birokrasi yang profesional, akuntabel, dan berintegritas. Penelitian ini menegaskan pentingnya keseimbangan antara kekuasaan politik dan otonomi birokrasi untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang adaptif dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kata kunci: Birokrasi, Kekuasaan Politik, Netralitas ASN

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between power structures and bureaucratic hierarchy within Indonesia's political governance. It focuses on how political power affects bureaucratic professionalism, neutrality, and effectiveness. Using a literature review method, the study examines 15 national publications from 2020-2025 discussing bureaucratic politicization, civil service neutrality, and institutional reform. The analysis applies content analysis with thematic grouping. Findings reveal that bureaucracy remains vulnerable to political intervention and patronage, reducing its independence and performance. However, the application of a merit system and stronger neutrality regulations are strategic measures toward a professional and accountable bureaucracy. The study highlights the importance of balancing political power and bureaucratic autonomy to achieve adaptive and public-oriented governance.

Keywords: *Bureaucracy, Civil Service Neutrality, Political Power*

Submisi: 06-08-2025

Diterima: 06-08-2025

Dipublikasikan: 08-08-2025

PENDAHULUAN

Birokrasi merupakan pilar utama dalam tata kelola pemerintahan modern, karena melalui mekanisme birokratislah kebijakan negara dijabarkan menjadi pelayanan publik yang konkret. Keberadaannya menjadi tulang punggung negara dalam mengatur, mengelola, dan melayani masyarakat secara merata. Pada prinsipnya, birokrasi harus bekerja secara profesional, rasional, dan berdasarkan aturan hukum. Aparatur negara dituntut untuk melayani warga tanpa diskriminasi, menjunjung etika publik, serta menjaga integritas jabatan. Namun idealisme ini sering kali berbenturan dengan realitas politik di Indonesia. Dalam banyak kasus, fungsi birokrasi justru bergeser dari pelaksana kebijakan publik menjadi alat kekuasaan bagi elite politik untuk mempertahankan kepentingan mereka.

Konteks demokrasi elektoral, hubungan antara birokrasi dan politik menjadi semakin kompleks. Di satu sisi, birokrasi dituntut untuk netral dan tidak berpihak kepada kekuatan politik mana pun. Tetapi di sisi lain, keberlangsungan karier birokrat sering kali bergantung pada kedekatan dengan penguasa politik. Ketika kepala daerah atau pejabat politik berganti, struktur birokrasi ikut berubah mengikuti peta koalisi politik yang terbentuk. Hal ini menciptakan ketergantungan antara birokrat dan elit politik, sehingga memunculkan dilema etis: tetap profesional atau menyesuaikan diri demi mempertahankan posisi. Kondisi ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak sepenuhnya bebas dari intervensi politik, melainkan berada dalam jaringan kekuasaan yang saling memengaruhi.

Fenomena ini semakin tampak setelah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Setelah seorang pemimpin terpilih, langkah awal yang sering dilakukan adalah melakukan rotasi dan mutasi pejabat birokrasi, baik di tingkat strategis maupun operasional. Idealnya, pergantian jabatan dilakukan berdasarkan evaluasi kinerja dan kebutuhan organisasi. Tetapi dalam praktiknya, loyalitas politik dan kedekatan personal sering kali menjadi pertimbangan utama dalam menentukan posisi. Akibatnya, birokrasi kehilangan kontinuitas program, semangat profesionalisme melemah, dan pelayanan publik menjadi terganggu. Sehingga, menimbulkan kesan bahwa jabatan bukan merupakan bentuk amanah publik, tetapi bagian dari transaksi kekuasaan.

Penerapan otonomi daerah yang dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat juga membawa konsekuensi lain bagi dinamika birokrasi. Kewenangan besar yang diberikan kepada kepala daerah dalam mengelola sumber daya, anggaran, hingga penempatan pejabat menimbulkan relasi kekuasaan yang asimetris. Kepala daerah tidak hanya bertindak sebagai pimpinan politik, tetapi juga sebagai pembina birokrasi. Konsekuensinya, keputusan birokrasi sering kali lebih mencerminkan kepentingan politik lokal daripada kebutuhan publik. Praktik ini membuat birokrasi di daerah rentan terhadap kepentingan politik, bahkan berpotensi disalahgunakan untuk memperkuat dukungan menjelang pemilu berikutnya.

Permasalahan birokrasi tidak hanya berkaitan dengan struktur organisasi dan kekuasaan politik, tetapi juga menyangkut mentalitas dan budaya kerja aparatur negara. Di banyak daerah, birokrasi masih dipengaruhi oleh budaya patrimonial dan feodal, di mana kedekatan personal lebih dihargai daripada prestasi kerja. Budaya ini menumbuhkan sikap pasif, takut berbeda pendapat, dan enggan berinovasi karena khawatir bertentangan dengan

atasan atau penguasa. Ketergantungan pada figur pemimpin menyebabkan birokrasi sulit berubah menjadi organisasi yang adaptif dan berorientasi pada pelayanan publik.

Perkembangan zaman dan kemajuan teknologi informasi sebenarnya menawarkan peluang besar untuk memperbaiki tata kelola birokrasi. Pandemi COVID-19 menjadi momentum penting lahirnya transformasi digital dalam sistem pemerintahan. Berbagai layanan publik mulai dialihkan menjadi berbasis elektronik atau digital, seperti administrasi kependudukan, perizinan, hingga pengelolaan data keuangan daerah. Sistem e-government dan aplikasi pelayanan berbasis daring memberikan akses cepat, transparan, dan mengurangi kontak langsung antara aparat dan masyarakat. Namun di balik kemajuan itu, muncul tantangan baru seperti ketimpangan kemampuan teknologi, infrastruktur digital yang belum merata, serta risiko penyalahgunaan data digital oleh elit birokrasi atau politik.

Reformasi birokrasi sebenarnya telah lama digulirkan pemerintah melalui berbagai kebijakan. Upaya tersebut meliputi penyederhanaan struktur organisasi, penerapan sistem merit dalam pengisian jabatan, penguatan akuntabilitas kinerja, serta penerapan pelayanan publik berbasis teknologi. Namun reformasi ini masih sering berjalan lambat, tidak merata, dan berhenti di tataran administratif. Hambatan besar muncul dari dalam birokrasi itu sendiri, seperti resistensi perubahan, minimnya integritas, dan masih kuatnya budaya patronase. Reformasi birokrasi hanya akan berhasil jika ada komitmen kuat dari pemimpin politik dan partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Namun, yang terjadi saat ini banyaknya indikasi kasus ketidaknetralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia.

Data Bawaslu dan KASN menunjukkan bahwa dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada 2020), yaitu sebanyak 2.034 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN diterima. Hal tersebut mengindikasikan sebesar 74% di antaranya terjadi di level kabupaten/kota. Jenis pelanggaran dominan yang terjadi saat ini, yaitu berbagai dugaan keterlibatan ASN dalam kampanye media sosial dan dukungan terhadap petahana, (Sumber: KASN RI, 2024).

Hubungan antara birokrasi dan politik menjadi salah satu isu penting dalam kajian administrasi publik dan pemerintahan di Indonesia. Relasi ini tidak hanya berbicara tentang struktur pemerintahan, tetapi juga menyangkut dinamika kekuasaan, budaya organisasi, dan interaksi sosial. Jika hubungan ini tidak dikelola dengan baik, maka birokrasi akan kehilangan peran sebagai pelayan publik dan hanya menjadi bagian dari alat kekuasaan. Sebaliknya, jika birokrasi mampu menjaga profesionalisme dan integritas, maka birokrasi dapat menjadi kekuatan utama dalam memperkuat demokrasi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini disusun untuk menganalisis secara mendalam bagaimana kekuasaan politik mempengaruhi birokrasi di Indonesia. Fokus utama kajian mencakup politisasi birokrasi dalam pemerintahan, tantangan dalam penerapan netralitas aparatur sipil negara, serta strategi reformasi birokrasi yang dapat mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang bersih, profesional, dan demokratis. Harapannya, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perumusan kebijakan publik dan menjadi referensi dalam membangun birokrasi yang efektif dan berintegritas.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode *literature review* atau tinjauan pustaka sebagai pendekatan utama. Pendekatan ini dipilih karena mampu menyajikan analisis teoritis dan empiris secara mendalam mengenai relasi antara birokrasi dan kekuasaan politik, tanpa harus melakukan pengumpulan data lapangan secara langsung. Melalui *literature review*, peneliti menelaah konsep, temuan penelitian, serta dinamika kasus yang telah dipublikasikan dalam berbagai literatur akademik. Pendekatan ini memungkinkan penelusuran mendalam terhadap isu-isu seperti politisasi birokrasi, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), loyalitas politik, hingga pada strategi reformasi kelembagaan pemerintahan.

Sumber utama dalam penelitian ini berasal dari 15 publikasi ilmiah nasional terbitan tahun 2020 hingga 2025. Publikasi tersebut mencakup jurnal terakreditasi, prosiding seminar nasional, buku akademik, serta laporan penelitian dari beberapa lembaga ilmiah yang ada di Indonesia. Sehingga, dengan batasan tahun ini dipilih bertujuan untuk memastikan bahwa data dan pembahasan yang digunakan tetap relevan dengan kondisi birokrasi dan politik kontemporer. Penelusuran literatur dilakukan melalui portal ilmiah seperti Garuda (Garba Rujukan Digital), Google Scholar, SINTA, serta repositori universitas. Kata kunci yang digunakan dalam penelusuran terdiri atas istilah kata yaitu politisasi birokrasi, netralitas ASN, reformasi birokrasi, loyalitas politik aparatur, good governance, dan birokrasi daerah.

Proses seleksi literatur dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa kriteria, yaitu: relevansi dengan topik penelitian, kesesuaian konteks Indonesia, keterbaruan tahun publikasi, dan kualitas metodologis. Literatur yang dipilih tidak hanya berisi pembahasan teoritis, tetapi juga mencakup studi kasus dan data empiris mengenai dinamika birokrasi di tingkat pusat maupun daerah. Seluruh sumber kemudian diklasifikasikan ke dalam tema-tema utama, seperti politisasi jabatan, intervensi kekuasaan politik dalam birokrasi, profesionalisme ASN, serta kebijakan reformasi birokrasi.

Tahapan analisis dilakukan menggunakan pendekatan analisis isi (*content analysis*) dengan teknik pengelompokan tematik. Analisis dimulai dari tahap reduksi data, yaitu menyaring informasi penting dari masing-masing sumber yang berkaitan dengan isu penelitian. Selanjutnya, dilakukan penyajian data tematik, dengan mengorganisir temuan literatur ke dalam kategori seperti: pola intervensi politik, dampak loyalitas politik terhadap kinerja aparatur, strategi peningkatan netralitas ASN, dan penguatan meritokrasi. Pada tahap terakhir dilakukan penarikan kesimpulan, yaitu merumuskan pola hubungan antara politik dan birokrasi, serta merekonstruksi solusi strategis yang dapat diterapkan dalam konteks reformasi pemerintahan. Dengan menggunakan metode *literature review* yang sistematis, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman komprehensif mengenai bagaimana kekuasaan politik mempengaruhi birokrasi di Indonesia, baik dari perspektif struktural, kultural, maupun kebijakan. Selain itu, hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi akademik serta referensi strategis bagi perumusan kebijakan publik, penguatan netralitas ASN, dan implementasi reformasi birokrasi yang lebih profesional, akuntabel, serta bebas dari intervensi politik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Politisasi Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah

Politisasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah merupakan fenomena kompleks yang menunjukkan bagaimana struktur administratif negara dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan politik lokal. Secara prinsip, birokrasi dirancang untuk melayani kepentingan publik secara netral, profesional, dan berdasarkan regulasi yang berlaku. Akan tetapi, dalam konteks Pilkada, birokrasi sering kali dimobilisasi untuk tujuan politik, terutama dalam mempertahankan kekuasaan petahana atau memenangkan kandidat tertentu. Ako (2023) mencatat bahwa tekanan terhadap aparatur sipil negara (ASN) tidak hanya berupa instruksi terbuka, tetapi juga menggunakan strategi halus seperti pengondisian loyalitas, pengawasan terhadap kehadiran ASN dalam acara politik, dan ancaman mutasi bagi mereka yang dianggap tidak sejalan. Praktik ini membuat birokrasi berada dalam posisi dilematis antara menjaga profesionalitas atau mengamankan karier mereka dalam struktur kekuasaan.

Fenomena ini memperlihatkan bahwa birokrasi sering dimaknai bukan sebagai institusi pelayanan, tetapi sebagai bagian dari alat politik yang dapat dikendalikan oleh kekuasaan eksekutif daerah. Tekanan terhadap ASN tidak hanya terjadi di permukaan, tetapi berlangsung secara struktural, melalui instruksi informal dari kepala daerah, pembentukan tim sukses berbasis ASN, hingga pemanfaatan forum-forum kedinasan sebagai sarana pendekatan politik. Para pegawai negeri sipil di berbagai daerah terpaksa menghadiri pertemuan politik terselubung, mengikuti kegiatan deklarasi kandidat, bahkan diminta mengumpulkan dukungan suara di lingkungan keluarga atau masyarakat. Kondisi seperti ini menjadikan birokrasi rentan kehilangan netralitas dan integritasnya karena diposisikan sebagai subjek politik, bukan entitas publik yang berdiri di atas semua kepentingan.

Dalam realitasnya, para birokrat yang menolak atau tidak menunjukkan kesetiaan politik cenderung dikucilkan dari struktur kekuasaan. Mereka tidak mendapatkan akses pada jabatan strategis, peluang promosi, atau pengelolaan anggaran. Sebaliknya, ASN yang menunjukkan loyalitas terhadap kepala daerah atau calon tertentu diberi posisi penting meskipun belum tentu memenuhi syarat kompetensi teknis dan etika birokrasi. Keadaan ini menciptakan situasi di mana meritokrasi menjadi sesuatu yang diabaikan, digantikan oleh budaya *like and dislike* serta pola patronase politik. Di titik ini, birokrasi tidak lagi sekadar terdampak politik, tetapi sudah menjadi bagian integral dari strategi pemenangan kekuasaan.

Dalam berbagai kasus, intervensi politik juga muncul setelah pemilihan selesai. Penelitian Yulvia et al. (2024) menunjukkan bahwa pascapilkada, terjadi rotasi jabatan secara besar-besaran sebagai bentuk balas budi politik kepada pihak yang berjasa memenangkan kontestasi. Pergeseran jabatan ini umumnya tidak melalui mekanisme evaluasi kinerja yang jelas, melainkan didasarkan pada tingkat loyalitas selama proses Pilkada. ASN yang sebelumnya netral atau berada di pihak lawan politik sering dipindahkan ke posisi yang tidak strategis, bahkan di-nonjob-kan. Sebaliknya, individu yang memiliki kedekatan dengan kepala daerah dilantik menduduki jabatan eselon atau posisi strategis, tanpa memperhatikan kompetensi teknis maupun integritas pribadi.

Praktik ini tidak hanya merusak mental aparatur, tetapi juga menciptakan ketidakpastian dalam sistem birokrasi daerah.

Dampak terbesar dari politisasi birokrasi adalah terganggunya kualitas pelayanan publik. Ketika birokrat bekerja bukan berdasarkan aturan, melainkan berdasarkan loyalitas, maka orientasi pelayanan berubah dari kepentingan masyarakat menjadi kepentingan kekuasaan. Banyak kebijakan publik yang semula dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat akhirnya diubah, dibatalkan, atau dialihkan demi kepentingan politik. Hal ini menyebabkan terhentinya sejumlah program pembangunan strategis, pengalihan anggaran untuk kepentingan pencitraan politik, dan berkurangnya efektivitas pemerintahan daerah. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi tidak hanya merugikan ASN secara individu, tetapi juga berdampak luas pada kesejahteraan masyarakat, kelancaran pembangunan, dan kredibilitas pemerintah.

Selain itu, politisasi birokrasi melahirkan budaya ketakutan dan kehati-hatian berlebihan di kalangan ASN. Banyak aparatur merasa tidak aman dalam menjalankan tugas administratif karena khawatir keputusan mereka bertentangan dengan kepentingan politik pimpinan daerah. Fenomena ini menciptakan mentalitas asal selamat (*saving face*), birokrat cenderung bersikap pasif, menghindari inovasi, dan enggan mengambil keputusan strategis karena takut disalahartikan sebagai bentuk ketidakloyalan. Budaya kerja seperti ini menyebabkan stagnasi birokrasi, menurunkan kualitas pelayanan publik, serta memperpanjang proses administratif karena setiap kebijakan harus terlebih dahulu diperhitungkan dari sisi politik.

Dalam jangka panjang, praktik politisasi menciptakan pola patronase dan klienelisme dalam struktur pemerintahan daerah. Relasi antara kepala daerah dan birokrat berubah menjadi hubungan timbal balik berbasis kepentingan, di mana dukungan politik dibayar dengan posisi, fasilitas, atau kekuasaan administratif. Sistem ini menjadikan jabatan publik sebagai bagian dari transaksi politik, bukan amanah untuk mengabdikan pada masyarakat. Akibatnya, muncul fenomena politik balas budi yang menjalar hingga lapisan birokrasi terendah. Hal ini melahirkan siklus ketergantungan antara kekuasaan dan birokrasi, sehingga reformasi birokrasi menjadi sangat sulit diterapkan secara konsisten.

Lebih jauh lagi, politisasi birokrasi menyebabkan degradasi moral dan hilangnya kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Masyarakat mulai memandang birokrasi bukan sebagai pelayan publik, tetapi sebagai bagian dari mesin politik yang bekerja untuk kepentingan kelompok tertentu. Ketika publik merasa bahwa birokrasi tidak adil, tidak netral, dan tidak melayani semua orang secara setara, maka legitimasi pemerintah dapat melemah. Kondisi ini sangat berbahaya dalam konteks negara demokrasi karena kepercayaan masyarakat adalah fondasi utama bagi stabilitas politik dan pemerintahan.

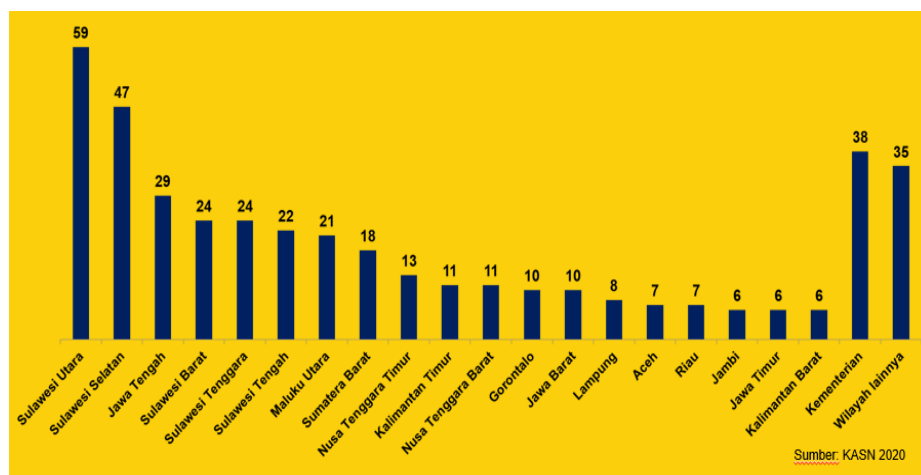
Secara keseluruhan, politisasi birokrasi dalam Pilkada merupakan persoalan serius yang tidak bisa diselesaikan hanya dengan regulasi, tetapi memerlukan perubahan budaya politik dan kesadaran moral dari penyelenggara negara. Penguatan sistem merit, penegakan sanksi terhadap ASN dan kepala daerah yang menyalahgunakan kekuasaan, serta transparansi dalam pengisian jabatan publik menjadi langkah penting untuk memutus mata rantai politisasi. Tanpa itu, birokrasi akan terus terjebak dalam lingkaran

kekuasaan, kehilangan integritas, dan gagal menjadi pilar utama pelayanan publik dan demokrasi.

2. Netralitas ASN dan Tantangan Etika Administratif

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sesungguhnya dirancang sebagai pilar penting dalam membangun administrasi negara yang profesional, imparial, serta berorientasi pada kepentingan publik. Namun dalam realitas birokrasi di Indonesia, prinsip ini sering kali terganggu oleh intervensi kekuasaan politik, terutama ketika proses pemilihan kepala daerah berlangsung. Jamaluddin (2024) menjelaskan bahwa pelanggaran netralitas kerap terjadi dalam bentuk keterlibatan ASN dalam deklarasi politik, kampanye terselubung, atau aktivitas dukungan di media sosial. Di sisi lain, data Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan bahwa pada periode 2020–2023 terdapat 1.288 laporan pelanggaran netralitas ASN, dan 878 di antaranya telah dikenakan sanksi disiplin. Fakta ini menunjukkan adanya jarak antara norma ideal dan situasi nyata di lapangan akibat tekanan politik, lemahnya pengawasan, serta rendahnya kesadaran etika dalam struktur birokrasi.

Jika ditelusuri lebih dalam, pelanggaran netralitas ASN tidak terjadi secara tiba-tiba atau semata-mata karena niat individu, tetapi muncul karena adanya struktur politik yang menekan dan kultur birokrasi yang permisif. Pada tahun 2019, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mencatat jumlah pelanggaran netralitas ASN tertinggi berada di provinsi besar seperti Jawa Barat dengan sekitar 59 kasus, disusul Jawa Timur 55 kasus, Jawa Tengah 52 kasus, dan Sulawesi Selatan sekitar 48 kasus (KASN, 2020). Daerah seperti Riau, Lampung, Jambi, dan Kalimantan Barat berada pada kisaran 40–45 kasus, sementara wilayah dengan pelanggaran terendah berada antara 35–36 kasus seperti Gorontalo atau Maluku Utara. Angka ini menunjukkan bahwa semakin besar jumlah ASN dan semakin ketat kompetisi politik, maka semakin tinggi pula risiko pelanggaran netralitas yang terjadi.



Gambar 1. Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN Tahun 2019
Berdasarkan wilayah Provinsi dan Instansi

Fenomena pelanggaran netralitas ASN secara masif tersebut menunjukkan bahwa birokrasi berada pada posisi dilematis, di mana mereka harus menjaga profesionalisme, tetapi dalam saat yang sama berhadapan dengan tekanan dari kepala daerah, partai politik, bahkan sesama pejabat di dalam struktur birokrasi. Banyak ASN yang secara psikologis berada dalam situasi terpaksa, bukan karena mendukung kandidat tertentu secara ideologis, tetapi lebih karena kekhawatiran terhadap ancaman mutasi, penundaan kenaikan pangkat, atau pengucilan dalam struktur organisasi. Dalam konteks ini, pelanggaran netralitas tidak hanya menjadi persoalan etika individu, tetapi merupakan refleksi bahwa sistem birokrasi belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan bagi ASN untuk bersikap independen di tengah kompetisi politik daerah.

Masalah semakin rumit ketika setelah proses Pilkada selesai, kepala daerah yang terpilih menggunakan kebijakan mutasi dan promosi jabatan sebagai alat untuk mengatur loyalitas politik dalam birokrasi. Susanti (2022) mencatat di Sumatera Barat terdapat lebih dari 52% pejabat struktural yang dimutasi pascapilkada tanpa melalui prosedur evaluasi kompetensi. Jamaluddin (2024) juga menegaskan bahwa praktik mutasi semacam ini sering dianggap sebagai bentuk “balas budi politik”. Dalam banyak kasus, pejabat yang tidak mendukung kepala daerah sebelumnya kemudian dipindahkan ke posisi yang tidak strategis, sementara mereka yang loyal diberi jabatan penting tanpa mempertimbangkan kompetensi teknis ataupun rekam jejak. Jika mekanisme seperti ini terus dibiarkan, maka semangat meritokrasi dalam birokrasi akan tergantikan oleh budaya patronase dan politik balas jasa.

Struktur birokrasi daerah, di mana secara praktik mutasi politis membawa dampak psikologis dan struktural yang cukup berat. ASN menjadi takut menyampaikan pendapat yang berbeda, khawatir dianggap tidak setia kepada pimpinan, dan pada akhirnya memilih bersikap pasif agar tidak terkena implikasi politik. Kondisi ini mematikan inovasi karena pegawai tidak lagi bekerja berdasarkan semangat profesionalitas dan pelayanan publik, tetapi lebih pada bagaimana bertahan dalam sistem kekuasaan. Akibatnya, birokrasi menjadi tidak responsif, lambat dalam mengambil keputusan, dan kehilangan kepercayaan masyarakat karena dianggap lebih berpihak pada kelompok politik dibanding pelayanan publik. Selain itu, politisasi birokrasi sering merembes hingga ke ranah kebijakan publik dan pengelolaan anggaran. Dalam situasi tertentu, anggaran APBD, program bantuan sosial, hingga pengadaan barang/jasa dapat diarahkan untuk mendukung kepentingan elektoral kepala daerah atau kelompok tertentu.

Alokasi bantuan sosial di beberapa daerah, mencapai 30% digunakan untuk kegiatan non-prioritas yang sebenarnya lebih berkaitan dengan penggalangan dukungan politik ketimbang penanganan masalah sosial masyarakat. Bila praktik ini terus terjadi tanpa pengawasan ketat, maka birokrasi tidak hanya kehilangan netralitas, tetapi juga berpotensi terlibat dalam penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi kebijakan.

Kondisi ini semakin mengkhawatirkan karena sistem pelaporan pelanggaran etika atau *whistleblowing* di banyak instansi pemerintah belum berjalan optimal. Kementerian PAN-RB pada tahun 2023 mencatat hanya sekitar 43% pemerintah daerah yang memiliki mekanisme pelaporan pelanggaran etika yang efektif. Artinya, lebih dari separuh instansi tidak memiliki saluran aman untuk ASN melaporkan pelanggaran atau

tekanan politik. Akibatnya, banyak kasus penyimpangan administrasi, penyalahgunaan wewenang, hingga pelanggaran netralitas ASN tidak pernah sampai ke tahap penindakan. Situasi ini menjadikan pelanggaran seolah-olah hal yang biasa dan dapat ditoleransi dalam praktik birokrasi.

Regulasi mengenai netralitas ASN sebenarnya sudah cukup kuat secara normatif. Pemerintah telah menerbitkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN, serta Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri PAN-RB, Mendagri, KASN, dan BKN untuk mencegah keterlibatan ASN dalam politik praktis. Namun pada tingkat implementasi, pelaksanaan regulasi masih menemui kendala seperti tidak dilaksanakannya rekomendasi KASN oleh pemerintah daerah. Pada tahun 2022, dari 1.068 rekomendasi pelanggaran netralitas ASN, hanya sekitar 66,7% yang ditindaklanjuti. Sisanya terhambat karena kepala daerah enggan menjatuhkan sanksi terhadap ASN yang mendukung mereka secara politis. Oleh karena itu, persoalan netralitas ASN tidak hanya cukup diselesaikan melalui regulasi, tetapi membutuhkan strategi yang lebih komprehensif dan menyentuh akar permasalahan. Penguatan sistem merit, peningkatan literasi etika aparatur, mekanisme perlindungan ASN dari intervensi politik, serta partisipasi masyarakat sipil dan media harus menjadi bagian dari solusi.

Konsep netralitas ASN harus dipahami sebagai tanggung jawab moral dan profesional, bukan hanya ancaman sanksi disiplin. Inisiatif ini harus disertai dengan reformasi kelembagaan yang memberikan ruang bagi pejabat berintegritas untuk bertahan dan berkembang di dalam birokrasi. Pada akhirnya, menjaga netralitas ASN adalah bagian dari menjaga demokrasi itu sendiri. Tanpa birokrasi yang profesional, independen, dan berintegritas, maka proses pemilu hanya akan menjadi ritual kekuasaan yang miskin makna. Data pelanggaran netralitas ASN yang tersebar di berbagai provinsi menunjukkan bahwa persoalan ini bersifat struktural dan membutuhkan campur tangan serius dari pemerintah pusat, lembaga pengawas seperti KASN, serta pihak akademisi dan masyarakat sipil. Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak boleh berhenti pada tataran kebijakan, melainkan harus menyentuh perubahan budaya kerja, struktur kekuasaan, dan kesadaran etika setiap aparatur negara.

3. Struktur Kekuasaan dan Hierarki dalam Birokrasi

Struktur birokrasi di Indonesia sejak awal dirancang mengikuti model hierarki Weberian yang menekankan rasionalitas, aturan formal, rantai komando, dan pembagian kerja yang jelas. Namun dalam praktiknya, struktur hierarki ini tidak sepenuhnya mencerminkan idealisme Weber, karena di berbagai tingkatan pemerintahan, logika birokrasi rasional seringkali berkelindan dengan sistem patronase politik. Penelitian Devi (2023) menunjukkan bahwa lebih dari 70% keputusan strategis di tingkat pemerintah daerah terutama yang menyangkut mutasi, promosi jabatan, dan alokasi anggaran lebih banyak ditentukan oleh kepala daerah ketimbang mekanisme sistem merit yang berbasis evaluasi kinerja. Kondisi ini diperparah oleh temuan Iriawan & Edyanto (2024) yang menyebutkan bahwa kultur birokrasi Indonesia masih memiliki karakter patrimonial, di mana loyalitas terhadap pimpinan sering dianggap lebih penting daripada akuntabilitas dan profesionalisme terhadap publik. Jika dihipunkan secara

keseluruhan, maka dapat disimpulkan bahwa struktur kekuasaan dalam birokrasi bukan hanya persoalan administratif, tetapi juga bagian dari strategi politik.

Tabel 1. Hubungan Ideal antara Struktur Kekuasaan Politik dan Hierarki Birokrasi

Tingkatan	Unsur Kekuasaan Politik	Unsur Birokrasi	Pola Hubungan Ideal
Pusat	Presiden, Menteri	Sekretaris Jenderal, Dirjen	Koordinasi dan akuntabilitas kebijakan nasional
Provinsi	Gubernur, DPRD Provinsi	Sekda Provinsi, Kepala Dinas	Sinkronisasi dan implementasi kebijakan nasional dan daerah
Kabupaten/Kota	Bupati/Wali Kota, DPRD	Sekda Kabupaten/Kota, Kepala OPD	Pelaksanaan pelayanan publik dan kebijakan daerah
Kecamatan	Camat	Aparatur Kecamatan	Pelaksanaan teknis pelayanan masyarakat
Desa/Kelurahan	Kepala Desa/Lurah	Perangkat Desa/Kelurahan	Pelayanan langsung kepada masyarakat

(Sumber: Devi, 2023)

Dalam kenyataannya, struktur hierarki yang menempatkan pimpinan tertinggi sebagai pengendali utama membuat birokrasi rentan menjadi alat kekuasaan ketimbang alat pelayanan. Kepala daerah, sebagai pejabat politik tertinggi di wilayahnya, memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur mutasi, promosi jabatan, hingga mengendalikan anggaran. Kondisi ini menciptakan ketergantungan psikologis ASN terhadap figur pimpinan, karena masa depan karier mereka sangat ditentukan oleh keputusan politik, bukan oleh kinerja atau kompetensi. Ketika sistem seperti ini terus direproduksi dalam setiap siklus pemerintahan, maka pada titik tertentu birokrasi kehilangan independensi dan berubah menjadi instrumen legitimasi politik. ASN yang semula diharapkan menjadi pelaksana kebijakan secara netral, justru bergerak mengikuti arah kekuasaan karena takut kehilangan jabatan, tunjangan, atau kesempatan karier.

Keterpusatan kekuasaan di tangan kepala daerah menjadikan mekanisme checks and balances dalam birokrasi berjalan sangat lemah. Banyak pejabat struktural seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, atau Camat tidak memiliki ruang yang cukup untuk menolak perintah politik atau kebijakan yang tidak sesuai prosedur administratif. Dalam kondisi seperti ini, birokrasi terbiasa bekerja bukan karena aturan atau etika profesi, melainkan karena “kehendak politik” atasan. Bahkan ketika suatu instruksi bertentangan dengan regulasi tertulis, banyak pejabat birokrasi yang tetap menjalankannya demi menjaga posisi atau keamanan politiknya. Akibatnya, prinsip birokrasi yang seharusnya berfungsi sebagai mesin rasional negara berubah menjadi struktur relasi kekuasaan yang didominasi kepentingan individu dan kelompok tertentu.

Ketika hierarki kekuasaan tidak disertai mekanisme etika birokrasi yang kuat, maka politisasi birokrasi menjadi mudah terjadi terutama setelah Pilkada. Ibrahim dan

Oli (2024) mencatat bahwa dalam situasi pasca-pemilihan, mutasi dan promosi jabatan sering digunakan sebagai bentuk balas budi politik kepada pejabat atau ASN yang dianggap berjasa memenangkan kandidat kepala daerah terpilih. Di beberapa kabupaten, tercatat lebih dari sepertiga jabatan struktural mengalami mutasi hanya dalam kurun waktu tiga bulan setelah pelantikan kepala daerah. Fenomena ini dianggap sebagai bentuk “politik balas jasa” yang merusak profesionalisme birokrasi karena jabatan tidak lagi ditentukan oleh kinerja atau evaluasi kompetensi, tetapi oleh kedekatan personal dan afiliasi politik. Akibatnya, ASN kehilangan kepercayaan pada sistem merit dan justru cenderung mencari dukungan politik daripada meningkatkan kinerja.

Budaya birokrasi yang hierarkis ini juga menyebabkan birokrat bawah menjadi aktor pasif yang hanya menjalankan perintah tanpa memiliki ruang untuk menyampaikan gagasan maupun inovasi. Dalam kondisi ideal, setiap level birokrasi seharusnya memiliki ruang refleksi dan tanggung jawab moral dalam menerapkan kebijakan publik. Namun ketika struktur terlalu sentralistik, inisiatif dan kreativitas justru dianggap sebagai bentuk pembangkangan yang melampaui kewenangan. Efek jangka panjangnya adalah munculnya mentalitas birokrat yang hanya bekerja “sesuai perintah” tanpa rasa kepemilikan terhadap pekerjaan maupun kebutuhan masyarakat. Pola ini membentuk budaya kerja yang stagnan, lambat, dan tidak progresif terhadap perubahan zaman.

Kelemahan struktur kekuasaan birokrasi juga terlihat dalam lambatnya adaptasi terhadap reformasi digital. Perubahan teknologi informasi menuntut adanya sistem kerja yang fleksibel, kolaboratif, dan responsif. Tetapi pola kerja birokrasi yang terlalu bertumpu pada rantai komando vertikal membuat banyak ASN enggan berinovasi karena khawatir dianggap melangkahi pimpinan. Selain itu, keputusan-keputusan yang berkaitan dengan modernisasi birokrasi masih sangat bergantung pada kemauan politik kepala daerah. Jika kepala daerah tidak memiliki visi reformasi, maka seluruh proses digitalisasi pelayanan publik akan berjalan lambat dan tidak merata. Artinya, bukan karena ASN tidak mampu, tetapi struktur politik-birokrasi yang menahan perubahan.

Hierarki birokrasi seharusnya menciptakan koordinasi yang sistematis dan meminimalkan konflik wewenang. Namun, ketika hierarki tidak disertai transparansi dalam pengambilan keputusan, yang terjadi justru sebaliknya: birokrasi menjadi penuh intrik politik internal. Di banyak daerah, pejabat eselon sering bersaing bukan karena prestasi kerja, melainkan demi mendapatkan perhatian politik dari pimpinan. Hal ini memunculkan fenomena “loyalitas semu,” yaitu loyalitas yang dibangun atas dasar keuntungan pribadi, bukan atas dasar komitmen melayani publik. Jika dibiarkan berlangsung lama, kondisi ini akan membuat birokrasi terus-menerus berada dalam pusaran konflik kepentingan dan jauh dari nilai integritas.

Permasalahan birokrasi yang sangat hierarkis juga berdampak pada implementasi kebijakan. Ketika kebijakan dirumuskan di tingkat atas tanpa melibatkan partisipasi ASN lapisan bawah, maka pelaksanaannya sering tidak sesuai dengan kebutuhan di lapangan. ASN yang bertugas langsung melayani masyarakat menjadi sekadar pelaksana teknis tanpa memiliki ruang untuk mengkritisi atau memperbaiki kebijakan. Padahal, dalam konteks pelayanan publik, keberhasilan implementasi sangat

tergantung pada pengetahuan lokal dan partisipasi kolektif. Oleh karena itu, struktur yang terlalu vertikal bukan hanya menutup ruang aspirasi, tetapi juga menghambat inovasi berbasis kebutuhan masyarakat.

Meski demikian, struktur hierarki tidak selalu bersifat negatif. Jika dimanfaatkan secara tepat, hierarki justru dapat menjadi sarana koordinasi yang efektif dan mempercepat pelaksanaan kebijakan. Beberapa daerah seperti Jawa Tengah dan Jawa Barat menunjukkan bahwa ketika pimpinan memiliki komitmen terhadap meritokrasi dan tata kelola yang transparan, maka struktur hierarki dapat bekerja secara lebih profesional. Seleksi jabatan berbasis CAT, keterbukaan data promosi jabatan, hingga pengurangan jabatan struktural ke jabatan fungsional adalah upaya konkret yang menunjukkan bahwa struktur birokrasi sebenarnya bisa diubah menjadi lebih sehat. Artinya, masalah bukan terletak pada struktur itu sendiri, tetapi pada cara struktur tersebut dijalankan.

Dengan demikian, persoalan struktur kekuasaan dalam birokrasi bukan hanya berkaitan dengan desain organisasi, tetapi juga menyangkut moralitas politik, komitmen etika birokrasi, dan konsistensi penerapan sistem merit. Reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika hanya mengubah aturan tanpa menyentuh kultur kekuasaan yang hierarkis dan patrimonial. Diperlukan keberanian politik untuk membatasi intervensi kekuasaan, membangun mekanisme kontrol internal yang kuat, dan menumbuhkan budaya birokrasi yang berbasis profesionalisme, bukan loyalitas personal. Jika struktur kekuasaan birokrasi mampu diarahkan pada nilai integritas dan pelayanan publik, maka birokrasi tidak lagi menjadi alat kekuasaan politik, melainkan kembali pada hakikatnya sebagai pelayan negara dan masyarakat.

4. Reformasi Birokrasi dan Upaya Peningkatan Profesionalisme

Reformasi birokrasi pada dasarnya lahir dari kesadaran bahwa struktur kekuasaan yang hierarkis dan feodalistik telah menghambat profesionalisme aparatur sipil negara (ASN). Struktur birokrasi Indonesia masih mengikuti model Weberian yang menempatkan kekuasaan secara vertikal dari pejabat politik kepada pejabat struktural dan kemudian ke lapisan birokrat teknis. Dalam konteks ini, manajemen perubahan menjadi aspek kunci untuk menggeser birokrasi dari pola patrimonial menuju birokrasi modern yang adaptif dan berintegritas. Menurut Rudianto (2024), perubahan birokrasi tidak hanya menyangkut regulasi dan prosedur, tetapi juga transformasi nilai, budaya organisasi, serta mindset ASN. Hal ini sejalan dengan Setyasih (2023) yang menyatakan bahwa reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika hanya dilakukan secara administratif tanpa menyentuh dimensi etika, integritas, dan moralitas kekuasaan. Dengan demikian, struktur kekuasaan dalam birokrasi harus diubah bukan dengan meruntuhkan hierarki, melainkan menata ulang agar berbasis merit, akuntabilitas, dan orientasi pada pelayanan publik.

Penataan peraturan perundang-undangan menjadi tahap kedua dalam reformasi birokrasi karena banyaknya regulasi tumpang tindih yang justru memperkuat dominasi politik atas birokrasi. Misalnya, kewenangan kepala daerah dalam mengangkat dan memutasi pejabat sering dimanfaatkan sebagai alat konsolidasi kekuasaan politik. Struktur kekuasaan ini menciptakan ketergantungan birokrat terhadap elite politik demi

keberlanjutan jabatan, bukan terhadap mekanisme merit sistem yang semestinya dijalankan. Ketidakharmonisan antara Undang-Undang ASN dan praktik politik lokal menyebabkan reformasi berjalan setengah hati: di satu sisi ASN dituntut netral, namun di sisi lain, karier mereka bergantung pada preferensi politik kepala daerah. Oleh karena itu, penataan regulasi bukan hanya soal membuang aturan lama dan mengganti dengan yang baru, tetapi memastikan bahwa setiap regulasi memperkuat independensi ASN serta melindungi birokrasi dari intervensi politik elektoral.

Struktur birokrasi di banyak daerah masih bersifat gemuk, hierarkis, dan memiliki terlalu banyak lapisan jabatan struktural. Penataan organisasi dalam reformasi birokrasi harus diarahkan untuk memperbaiki struktur tersebut agar lebih efisien, responsif, dan meminimalkan ruang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Kompleksitas kekuasaan ini semakin kuat ketika posisi strategis seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, atau Kepala Badan menjadi komoditas politik dalam Pilkada. Oleh karena itu, penyederhanaan birokrasi melalui penghapusan beberapa jenjang eselon, digitalisasi administrasi, serta pembentukan unit kerja berbasis kinerja menjadi langkah penting dalam meruntuhkan hierarki kekuasaan yang tidak produktif.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024, bahwa Road Map RB 2020-2024 sebelum penajaman, kegiatan yang dilakukan diarahkan pada perbaikan berbagai aspek pemerintahan yang dikenal dengan delapan area perubahan. Delapan area perubahan ini meliputi Manajemen Perubahan, Deregulasi Kebijakan, Penataan Organisasi, Penataan Tata laksana, Penataan SDM Aparatur, Penguatan Akuntabilitas, Penguatan Pengawasan, dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Pada Road Map RB 2020-2024 setelah penajaman, kegiatan RB tidak akan dikaitkan dengan delapan area perubahan melainkan akan berfokus pada pelaksanaan Kegiatan Percepatan (*acceleration*). Kegiatan percepatan adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya birokrasi digital serta kegiatankegiatan RB lain yang sudah dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya yang perlu dipastikan keberlanjutannya.

Penguatan akuntabilitas kinerja diarahkan untuk memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran, pelaksanaan program, dan capaian kinerja birokrasi dapat diukur, dilaporkan, dan dipertanggungjawabkan kepada publik secara transparan. Pada Pengadilan Agama Jombang, akuntabilitas diperkuat melalui penyusunan Perjanjian Kinerja, evaluasi capaian sasaran strategis, pengisian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), dan pengawasan internal oleh aparat pengawasan fungsional. Sistem ini tidak hanya menuntut pelaporan administratif, tetapi mendorong setiap unit kerja untuk benar-benar menghasilkan output dan outcome yang bermanfaat bagi masyarakat serta menghindari program kerja sekadar untuk menghabiskan anggaran. Namun dalam praktiknya, masih dijumpai aparatur yang menganggap laporan kinerja hanya sebagai kewajiban rutin yang harus diisi tanpa refleksi mendalam terhadap capaian dan dampak nyata, sehingga diperlukan kepemimpinan yang mampu mengubah akuntabilitas dari sekadar dokumen menjadi budaya kerja, yakni budaya mempertanggungjawabkan tugas kepada Tuhan, negara, dan warga.

Elemen penguatan pengawasan dalam reformasi birokrasi diarahkan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Pengawasan dilakukan melalui mekanisme pengaduan masyarakat (Whistleblowing System), audit internal, evaluasi kinerja, pemeriksaan Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN), hingga pembentukan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). Dengan adanya pengawasan yang ketat, setiap tindakan penyimpangan seperti gratifikasi, penyalahgunaan wewenang, dan jual beli kasus dapat diminimalisir. Namun, tantangan terbesar dalam pengawasan bukan hanya pada mekanismenya, melainkan pada keberanian moral aparatur untuk melaporkan pelanggaran meskipun pelaku adalah atasan sendiri, serta komitmen pimpinan untuk menindak pelaku tanpa pandang bulu. Jika pengawasan hanya dilakukan secara formal tetapi tidak disertai integritas, maka reformasi birokrasi hanya akan menjadi slogan tanpa dampak substantif.

Tujuan akhir dari seluruh rangkaian reformasi birokrasi adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik agar masyarakat memperoleh layanan yang lebih cepat, lebih murah, lebih mudah, dan lebih transparan. Di lingkungan peradilan agama, ini tercermin dari penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), inovasi pelayanan berbasis daring seperti e-court, e-litigasi, penyediaan informasi sidang secara real-time, hingga layanan konsultasi hukum gratis. Dengan adanya digitalisasi layanan, masyarakat tidak perlu lagi mengantri lama, bolak-balik membawa berkas fisik, atau menghadapi pungutan liar saat mengurus perkara. Namun, pelayanan publik yang berkualitas tidak cukup hanya diukur dari kecepatan, tetapi juga empati, keramahan, dan kejelasan informasi yang diberikan oleh petugas kepada masyarakat yang seringkali datang dengan kondisi psikologis terbebani karena persoalan keluarga atau hukum. Oleh karena itu, reformasi pelayanan publik harus menekankan dua dimensi: inovasi teknologi dan humanisasi layanan.

Meskipun delapan komponen reformasi birokrasi seolah dapat dipahami secara terpisah, namun sesungguhnya seluruh aspek tersebut saling berkelindan dan tidak dapat berjalan secara sendiri-sendiri karena kualitas birokrasi hanya akan tercapai jika terjadi sinergi antara perubahan pola pikir, penyederhanaan regulasi, penyempurnaan struktur organisasi, profesionalitas SDM, disiplin tata laksana, penguatan pengawasan, peningkatan akuntabilitas, dan pelayanan publik yang responsif. Apabila hanya satu aspek yang dibenahi tanpa menyentuh aspek lainnya, maka hasilnya tidak akan pernah optimal. Misalnya, penerapan e-government yang modern akan menjadi sia-sia apabila pegawai masih bekerja dengan budaya lama, tidak disiplin, atau cenderung menghindari inovasi karena takut dianggap melangkahi atasan. Begitu pula penataan organisasi tidak akan efektif jika regulasi belum selaras atau SDM tidak kompeten dalam menjalankan tugas barunya. Di sejumlah wilayah, kebijakan reformasi birokrasi masih hanya sebatas formalitas administratif seperti pembuatan dokumen rencana aksi, penyusunan SOP, atau pemasangan banner “Zona Integritas”, tetapi tidak benar-benar diterapkan secara konsisten dalam perilaku, pola kerja, dan sistem pengambilan keputusan. Tantangan terbesar justru terletak pada bagaimana mengubah birokrasi dari sekadar struktur menjadi kultur, dari sekadar aturan menjadi kebiasaan, dan dari sekadar dokumen

menjadi tindakan nyata yang dirasakan oleh masyarakat. Reformasi birokrasi harus dipahami bukan sebagai proyek jangka pendek, melainkan sebagai proses panjang yang memerlukan kontinuitas, konsistensi, dan adaptasi terhadap perubahan zaman. Keberhasilan reformasi tidak hanya diukur dari capaian indeks.

Reformasi Birokrasi atau predikat Wilayah Bebas Korupsi (WBK), tetapi juga dari bagaimana birokrasi mampu bertahan dan tetap profesional dalam menghadapi dinamika politik, perkembangan teknologi, tuntutan masyarakat, serta perubahan sosial di masa mendatang. Reformasi yang berhasil adalah ketika ASN memiliki integritas meskipun tidak diawasi, bekerja melayani meskipun tidak diberi penghargaan, dan tetap netral meskipun berada dalam tekanan kekuasaan politik. Untuk mewujudkan hal ini, diperlukan regenerasi aparatur yang visioner, transformasi digital yang tidak berhenti pada aplikasi, keselarasan antara pusat dan daerah dalam kebijakan, serta pengawasan masyarakat yang semakin cerdas dalam mengontrol jalannya pemerintahan. Jika seluruh unsur ini bergerak secara simultan, maka reformasi birokrasi tidak hanya menjadi slogan atau program pemerintah, tetapi akan menjadi budaya baru dalam penyelenggaraan negara, yaitu birokrasi yang profesional, melayani, bersih, transparan, akuntabel, dan dipercaya publik. Dan ketika kepercayaan publik telah terbentuk, di situlah esensi tertinggi reformasi birokrasi benar-benar tercapai.

5. Membangun Birokrasi Berintegritas dan Berbasis Meritokrasi

Membangun birokrasi yang berintegritas dan berbasis meritokrasi merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditunda dalam konteks tata kelola pemerintahan modern. Di tengah tantangan globalisasi dan kompleksitas sistem politik yang sering kali mengaburkan batas antara kepentingan publik dan kepentingan politik, keberadaan birokrasi yang kuat, netral, dan profesional menjadi tulang punggung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Konsep meritokrasi sebagaimana dijelaskan oleh Wulandari (2023) menekankan pentingnya sistem rekrutmen, promosi, dan rotasi jabatan yang berlandaskan pada kompetensi, kinerja, dan integritas, bukan berdasarkan pada faktor afiliasi politik ataupun hubungan personal. Namun dalam praktiknya, sistem merit masih menghadapi hambatan yang cukup serius karena dominasi kekuasaan politik di berbagai tingkat pemerintahan sering kali menciptakan tekanan dan intervensi terhadap keputusan administratif. Akibatnya, birokrasi sulit menjalankan fungsinya secara objektif karena selalu berada dalam bayang-bayang kepentingan politik jangka pendek.

Persoalan mendasar yang menghambat lahirnya birokrasi berintegritas adalah lemahnya kesadaran moral dan etika publik di kalangan aparatur negara. Banyak birokrat yang memahami tugas administratifnya secara mekanis, tetapi tidak memahami esensi moral dari pelayanan publik itu sendiri. Integritas bukan sekadar kepatuhan terhadap aturan, melainkan kesediaan untuk bertindak benar meskipun tanpa pengawasan. Birokrat yang berintegritas tinggi akan menolak segala bentuk penyimpangan walaupun dihadapkan pada tekanan struktural dari atasan atau kepentingan politik tertentu. Ketika nilai-nilai moral ini tidak menjadi bagian dari budaya organisasi, maka birokrasi mudah terjebak dalam praktik kompromi yang melemahkan legitimasi publik terhadap lembaga pemerintah.

Pembangunan integritas birokrasi harus dimulai dari internalisasi nilai-nilai etika publik dalam sistem pendidikan, pelatihan, dan pengawasan aparatur negara. Dalam banyak kasus, reformasi birokrasi gagal karena hanya menekankan perubahan prosedural tanpa menyentuh dimensi kultural dan moral yang lebih mendasar. Misalnya, program sertifikasi, pelatihan etika, atau kode etik sering kali hanya dipahami sebagai kewajiban administratif, bukan sebagai upaya pembentukan karakter profesional. Padahal, birokrat yang memiliki kepribadian jujur, tangguh, dan disiplin akan menjadi contoh nyata bagi lingkungan kerjanya, sehingga membentuk iklim organisasi yang mendorong perilaku etis. Ketika integritas menjadi nilai bersama, maka pengawasan eksternal tidak lagi menjadi beban, melainkan bagian dari sistem kontrol sosial yang disepakati bersama.

Penerapan meritokrasi menuntut adanya sistem yang objektif dan transparan dalam menilai kinerja serta menentukan jenjang karier ASN. Seperti diungkapkan oleh Iriawan dan Edyanto (2024), salah satu kendala utama dalam pelaksanaan sistem merit di Indonesia adalah adanya resistensi dari struktur kekuasaan lama yang masih terbiasa menggunakan patronase politik sebagai alat distribusi jabatan. Situasi ini menyebabkan proses promosi dan mutasi sering kali tidak mencerminkan kompetensi, tetapi lebih menonjolkan aspek kedekatan personal dengan penguasa. Akibatnya, para aparatur yang memiliki kemampuan profesional dan integritas tinggi justru tidak mendapatkan kesempatan yang layak untuk berkembang. Ketika hal ini terus terjadi, maka semangat meritokrasi akan tereduksi menjadi slogan administratif tanpa makna substantif yang dapat mengubah perilaku birokrasi secara nyata.

Birokrasi yang berbasis meritokrasi tidak hanya berbicara tentang sistem penilaian kinerja atau seleksi jabatan, tetapi juga tentang transformasi paradigma dalam melihat posisi seorang aparatur negara. Aparatur bukanlah pelaksana pasif kebijakan politik, melainkan penggerak utama dalam penyediaan layanan publik yang bermutu. Untuk itu, setiap birokrat harus ditempatkan sesuai dengan kompetensinya dan diberi ruang untuk berinovasi tanpa rasa takut terhadap intervensi politik. Apabila struktur organisasi masih tertutup dan hierarkis, maka ide-ide baru yang muncul dari bawah akan sulit diterima. Dalam konteks ini, desentralisasi pengambilan keputusan dan pemberian otonomi kerja menjadi penting agar setiap pegawai dapat berkontribusi sesuai dengan kapasitasnya.

Integritas birokrasi juga sangat bergantung pada mekanisme pengawasan yang efektif dan independen. Tanpa sistem pengawasan yang kuat, meritokrasi hanya akan menjadi formalitas karena tidak ada jaminan bahwa setiap keputusan administratif bebas dari penyalahgunaan wewenang. Pengawasan publik melalui lembaga-lembaga seperti Ombudsman, KASN, dan sistem pengaduan digital menjadi sarana penting untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas birokrasi. Namun pengawasan yang bersifat represif tidak cukup; yang dibutuhkan adalah sistem pengawasan partisipatif di mana masyarakat dapat berperan aktif dalam menilai kualitas pelayanan publik dan etika aparatur. Ketika publik ikut mengawasi, maka birokrasi akan terdorong untuk menjaga kepercayaan masyarakat dengan bertindak jujur dan profesional.

Upaya membangun birokrasi berintegritas juga harus mempertimbangkan faktor kesejahteraan pegawai. Rendahnya kesejahteraan dapat menjadi pemicu

terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme, karena aparatur negara yang tidak sejahtera cenderung mencari jalan pintas untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus mencakup kebijakan remunerasi yang adil dan berbasis kinerja, di mana penghargaan dan insentif diberikan secara proporsional sesuai kontribusi. Sistem ini akan memotivasi pegawai untuk bekerja lebih produktif dan mengurangi praktik transaksional yang merusak integritas lembaga. Ketika kesejahteraan dijamin dan penghargaan diberikan secara objektif, maka loyalitas terhadap lembaga akan tumbuh secara alami.

Budaya organisasi yang sehat menjadi faktor fundamental dalam menopang keberhasilan sistem merit. Lingkungan kerja yang terbuka, kolaboratif, dan menghargai pencapaian individu akan memperkuat semangat kerja kolektif. Organisasi birokrasi yang masih berorientasi pada senioritas, kepatuhan buta terhadap perintah, dan loyalitas personal terhadap pimpinan cenderung menekan potensi pegawai muda yang inovatif. Oleh karena itu, pimpinan harus menjadi teladan moral dan profesional yang mampu mendorong perubahan perilaku di semua tingkatan. Keteladanan pimpinan dalam menjunjung nilai-nilai kejujuran, keadilan, dan tanggung jawab akan menjadi kekuatan moral yang menular ke seluruh unit kerja.

Kemajuan teknologi digital dapat dimanfaatkan untuk memperkuat integritas dan penerapan meritokrasi dalam birokrasi. Digitalisasi proses administrasi, mulai dari rekrutmen hingga evaluasi kinerja, dapat meminimalkan ruang manipulasi data dan praktik koruptif. Sistem berbasis digital memungkinkan masyarakat untuk memantau langsung proses pelayanan publik, sehingga transparansi menjadi norma baru dalam tata kelola pemerintahan. Namun demikian, penerapan teknologi harus diimbangi dengan literasi digital dan integritas moral, karena teknologi hanyalah alat, sedangkan nilai kejujuran dan tanggung jawab tetap bergantung pada manusia yang menggunakannya. Reformasi birokrasi berbasis digital akan berhasil jika dibarengi dengan perubahan mindset aparatur yang siap bekerja secara terbuka dan akuntabel. Dengan demikian, membangun birokrasi berintegritas dan berbasis meritokrasi bukanlah proyek jangka pendek, melainkan proses panjang yang membutuhkan konsistensi, komitmen politik, dan kesadaran moral seluruh komponen pemerintahan. Reformasi tidak cukup hanya dengan membuat regulasi baru, tetapi harus mampu menanamkan nilai-nilai etika publik, transparansi, dan profesionalisme sebagai budaya kerja yang hidup di setiap instansi. Ketika meritokrasi dijalankan secara konsisten, maka birokrasi akan menjadi institusi yang kuat, independen, dan dipercaya masyarakat. Pada akhirnya, keberhasilan membangun birokrasi berintegritas tidak hanya diukur dari efisiensi administratif, tetapi dari sejauh mana birokrasi mampu menjadi pilar moral dan penopang utama dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, berkeadilan, dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat.

SIMPULAN

Birokrasi di Indonesia masih menghadapi tantangan mendasar dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berintegritas, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik. Struktur kekuasaan yang hierarkis serta kecenderungan dominasi politik dalam

proses pengambilan keputusan sering kali menyebabkan birokrasi kehilangan otonomi administratifnya. Ketidakseimbangan antara fungsi birokrasi sebagai pelaksana kebijakan publik dan posisinya sebagai instrumen kekuasaan menjadikan lembaga birokrasi rentan terhadap praktik yang tidak sesuai dengan prinsip netralitas dan profesionalisme. Dalam konteks ini, penguatan sistem merit menjadi kebutuhan mendesak agar birokrasi dapat bekerja secara objektif, transparan, dan akuntabel, serta menempatkan kompetensi dan etika profesi sebagai dasar utama dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.

Membangun birokrasi yang berintegritas memerlukan perubahan mendasar dalam paradigma dan budaya kerja aparatur. Integritas tidak cukup diwujudkan melalui regulasi formal, melainkan melalui pembentukan karakter, moralitas, dan kesadaran etis setiap individu dalam birokrasi. Aparatur negara harus memiliki komitmen kuat terhadap nilai-nilai kejujuran, tanggung jawab, dan pelayanan publik yang berkeadilan. Ketika etika publik menjadi pedoman utama dalam setiap tindakan birokrasi, maka profesionalisme akan tumbuh secara alami, dan loyalitas terhadap kepentingan rakyat akan mengalahkan loyalitas terhadap kepentingan politik. Reformasi birokrasi dengan pendekatan moral dan nilai kemanusiaan perlu dijadikan landasan dalam membangun birokrasi yang tidak hanya efisien secara struktural, tetapi juga bermartabat secara moral.

Keberhasilan pembaruan birokrasi bergantung pada kolaborasi antara kepemimpinan yang berketeladanan, sistem pengawasan yang transparan, serta partisipasi aktif masyarakat dalam menjaga akuntabilitas publik. Pemimpin yang berintegritas akan menjadi teladan bagi bawahannya, sementara pengawasan publik berperan penting dalam memastikan bahwa setiap keputusan birokrasi dijalankan secara terbuka dan bertanggung jawab. Reformasi birokrasi harus dimaknai sebagai proses berkelanjutan yang membentuk karakter, mentalitas, dan profesionalitas aparatur negara. Ketika birokrasi mampu menjalankan fungsi pelayanan publik dengan integritas tinggi, efisiensi kerja, dan keadilan sosial, maka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan semakin kuat, dan tata kelola pemerintahan yang bersih serta responsif dapat terwujud secara nyata.

DAFTAR PUSTAKA

- Ako, R. (2023). Politisasi birokrasi pasca pemilihan kepala daerah tahun 2020 (Studi Kasus Dinas Pendidikan Konawe Utara). *JAPMAS: Jurnal Politik dan Demokrasi*, Volume 3, Nomor 1, hal. 45-56.
<https://japmas.uho.ac.id/index.php/journal/article/view/24>
- Devi, I. (2023). Birokrasi Dan Struktur Kekuasaan Dalam Organisasi (studi lokal). *Concept Journal*, Volume 5, Nomor 2, hal. 67-78. DOI: <https://doi.org/10.55606/concept.v2i4.790>
- Fauzan, A. M. (2023). Politisasi birokrasi pada Pilkada Kabupaten Barru tahun 2020 (Skripsi). Universitas Hasanuddin Repository.
<https://repository.unhas.ac.id/26194>
- Hawari, A. Y., & Kartini, D. S. (2023). Transformasi birokrasi di Indonesia pasca pandemi. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)*, Volume 4, Nomor 2, hal. 122-134. DOI: <https://doi.org/10.18196/jpk.v4i2.18275>

- Ibrahim, R., & Olii, R. A. (2024). Strategi reformasi birokrasi di tingkat lokal: Perspektif good governance dalam otonomi daerah Kecamatan Kwandang. *Jurnal Professional*, Volume 11, Nomor 2, hal. 769-774. DOI: <https://doi.org/10.37676/professional.v11i2.8484>
- Iriawan, H., & Edyanto. (2024). *Birokrasi Indonesia*. Malang: Literasi Nusantara Abadi.
- Jamaluddin, J. (2024). Tinjauan yuridis mutasi aparatur sipil negara dan netralitas ASN. *AlAhkam: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Volume 12, Nomor 1, hal. 33-45. DOI: <https://doi.org/10.47435/al-ahkam.v6i1.2444>
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Republik Indonesia (RI). 2024. Laporan Netralitas ASN dalam Pilkada 2020 dan 2024.
- Nasura, M. D. (2025). Reformasi birokrasi di Indonesia: Menuju pelayanan publik. *Seminar Nasional FISIP (SEMNASFISIP)*, Volume 5, Nomor 1, hal. 201-213. DOI: <https://doi.org/10.24929/semnasfisip.v2i1.4115>
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024
- Rudianto. (2024). Reformasi birokrasi dan pelayanan publik. *GHDE: Journal IASS*, Volume 8, Nomor 1, hal. 99-110. DOI: <https://doi.org/10.61511/ghde.v1i2.2024.1161>
- Setyasih, E. T. (2023). Reformasi birokrasi dan tantangan implementasi good governance di Indonesia. *Jurnal Kelola: Jurnal Ilmu Sosial*, Volume 6, Nomor 1, hal. 48-62. <https://ejournal.goacademica.com/index.php/jk/article/download/671/618>
- Susanti. (2022). Relasi birokrat dan politisi dalam Pilkada Gubernur Sumatera Barat. *IJRS: Journal LASIGO*, Volume 3, Nomor 2, hal. 115-126. DOI: <https://doi.org/10.36256/ijrs.v4i1.240>
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- Wulandari, S. (2023). Penguatan reformasi birokrasi di Indonesia menuju era Society 5.0. *Jurnal Public Relations (JPR)*, Volume 4, Nomor 2, hal. 51-61. DOI: <https://doi.org/10.31294/jpr.v4i2.3182>
- Yulvia, A., Valentina, T. R., & Hendrik, D. (2024). Politisasi birokrasi dalam proses pergantian jabatan birokrasi pasca kekosongan jabatan wakil bupati Kabupaten Dharmasraya tahun 2022. *Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora Publik (JIHHP)*, Volume 4, Nomor 5, hal. 1637-1654. DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>
- Zaenal Abidin, A. S., Nurliah, N., Rusfiana, Y., & Teguh, P. (2025). Politisasi birokrasi pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bandung tahun 2020. *Sospol: Jurnal Sosial Politik*, Volume 9, Nomor 1, hal. 22-36. DOI: <https://doi.org/10.22219/jurnalsospol.v11i1.39660>