



Perilaku Pasif **BIROKRASI**

Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., MA

Sambutan

Dr. Herwyn J H Malonda, S.Pd., S.H, M.Pd., M.H.
(Koordinator Divisi SDM, Organisasi, dan Diklat Bawaslu RI)

Prolog

Dr. phil. Ridho Al-Hamdi, MA
Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2025-2029

PERILAKU POLITIK BIROKRASI

Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., MA



CV. Bayfa Cendekia Indonesia

Perilaku Politik Birokrasi

© Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., MA.

ISBN:

Editor : Yayan Sahi, S.Pd., M.Pd., Zulfikar Adjie, S.Pd., M.Pd.
Tata Letak : Tim Desain Bayfa Cendekia
Desain Sampul : (freepik.com)

Penerbit:

CV. Bayfa Cendekia Indonesia
(Anggota IKAPI No. 272/JTI/2021)

Redaksi:

Jln. Raya Dsn Juron-Pucangrejo RT 008/ RW 004
Kec. Sawahan Kabupaten Madiun 63162
Website : mediacendekia.my.id/buku
Phone/WA : 0857-3031-8025

Cetakan Pertama, November 2025
xiii+131 hlm; 15,5x23 cm

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta
Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KATA SAMBUTAN

**Dr. Herwyn J H Malonda, S.Pd., S.H, M.Pd., M.H.
(Koordinator Divisi SDM, Organisasi, dan Diklat Bawaslu RI)**

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku karya Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., M.A., berjudul “Perilaku Politik Birokrasi” ini dapat terbit dan hadir di tengah pembaca. Karya ini merupakan buah pemikiran yang penting bagi pengembangan kajian ilmiah tentang posisi dan peran aparatur birokrasi dalam dinamika demokrasi, baik di tingkat lokal maupun nasional.

Dalam praktik ketatanegaraan kita, keberadaan birokrasi dalam Pemilu dan Pemilihan sering kali menimbulkan perdebatan, terutama menyangkut independensi dan netralitasnya. Padahal, Pemilu yang demokratis sejatinya menuntut kebebasan dari intervensi kekuasaan serta menjunjung tinggi integritas dan profesionalisme birokrasi sebagai pelayan publik. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan birokrasi – baik secara aktif maupun pasif – masih memberi pengaruh besar terhadap proses politik elektoral.

Politisasi birokrasi dalam setiap momentum Pemilu merupakan realitas yang sulit dihindari. Di satu sisi, regulasi telah mengatur secara tegas posisi dan peran birokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu; namun di sisi lain, praktik di lapangan menunjukkan masih adanya keberpihakan yang menggerus prinsip netralitas. Dalam konteks ini, Bawaslu hadir sebagai lembaga penjaga integritas dan keadilan Pemilu, memastikan bahwa proses demokrasi berlangsung sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun demikian, tantangan yang dihadapi tidaklah ringan, karena keberpihakan birokrasi kerap muncul pada berbagai tingkatan pemerintahan.

Buku ini hadir menjawab kegelisahan tersebut melalui pendekatan perilaku politik birokrasi, yang secara teoritis dan empiris menguraikan akar-akar masalah netralitas serta orientasi politik birokrasi. Penulis secara sistematis menampilkan dialektika yang tajam dan argumentatif, menjelaskan bahwa perilaku birokrasi yang tidak netral sering kali berakar pada orientasi nilai,

struktur hierarkis, dan budaya politik yang terpolakan. Kekuatan buku ini terletak pada kemampuannya menghadirkan analisis yang menyeimbangkan teori dan realitas, menjadikannya rujukan penting bagi pengembangan wacana akademik sekaligus perbaikan praktik birokrasi di lapangan.

Saya memberikan apresiasi setinggi-tingginya kepada penulis, penerbit, dan semua pihak yang telah berkontribusi dalam proses penerbitan buku ini. Karya ini bukan hanya menambah khazanah keilmuan, tetapi juga membuka ruang diskusi kritis di kalangan akademisi, penyelenggara dan pengawas Pemilu, serta masyarakat luas. Semoga buku ini menjadi inspirasi dalam membangun birokrasi yang profesional, netral, berintegritas, dan berorientasi pelayanan publik, sebagai bagian dari penguatan demokrasi Indonesia ke depan.

Akhirnya, semoga karya ini memberi manfaat bagi siapa pun yang mencintai ilmu, menegakkan etika birokrasi, dan berkomitmen pada penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas.

Dr. Herwyn J H Malonda, S.Pd., S.H, M.Pd., M.H.

PROLOG

Politisasi Birokrasi dalam Pemilu: Normalisasi Tradisi Buruk yang Harus Dikritisi!

Dr. phil. Ridho Al-Hamdi, MA
Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2025-2029

Sebagai bentuk apresiasi saya kepada penulis, saya pertamanya mengucapkan selamat atas terbitnya buku baru yang berjudul “Perilaku Politik Birokrasi” karya sahabat saya, Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., MA. Semoga buku ini dapat memperkaya khazanah keilmuan tentang birokrasi dan administrasi publik terutama implementasinya di negara demokrasi seperti Indonesia.

Mengkaji tentang birokrasi tentu tidak terlepas dari telaah tentang sistem pembagian tugas dalam struktur pemerintahan terutama cabang eksekutif dari pusat hingga pemerintahan paling bawah. Di dalamnya tentu ada aparatur yang menggerakkan struktur birokrasi. Mereka sering disebut dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) termasuk juga para petugas eksekutif hasil Pemilu dan Pilkada seperti presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, bupati, walikota, camat hingga kepala desa beserta perangkat ASN di bawah mereka masing-masing. Mereka-mereka inilah yang menggerakkan struktur birokrasi agar berjalan dalam rangka memenuhi berbagai jenis pelayanan publik untuk mewujudkan kehidupan yang sejahtera dan adil.

Seharusnya, mereka yang disebut dengan ASN dan pejabat eksekutif itu tunduk kepada konstitusi (UUD 1945) sebagai bentuk aturan tertinggi dalam sebuah negara. Namun demikian, sering kali faktanya mereka justru hanya mau tunduk pada atasan mereka langsung dibanding tunduk pada konstitusi. Jika demikian, ASN seharusnya diganti saja menjadi ASP alias Aparatur Sipil Pemerintah. Mereka lebih tunduk pada penyelenggara negara yang disebut pemerintah daripada tunduk kepada konstitusi sebagai bentuk aturan tertinggi dalam sebuah negara. Begitu juga dengan BUMN harusnya diganti saja menjadi BUMS karena mereka lebih tunduk kepada pemerintah eksekutif dibanding pada UUD 1945). Inilah bentuk lelucon terasyik di negeri ini, mengalahkan grup lawak asal Solo, Srimulat.

Perilaku politik birokrasi di Indonesia seringkali lebih ditentukan oleh perintah pejabat atau atasan langsung meskipun itu terkadang salah atau tidak tepat. ASN dan sejenisnya itu terkadang atau malah sering tidak berani membantah atasan atau mengoreksi jika atasan salah. Bahkan meski kebijakannya salah atau tidak tepat, ASN malah terus membenarkan dan memberikan informasi yang positif. Dengan kata lain, ASN hanya ingin ABS (Asal Bapak Senang) yang berdampak pada bawahan mendapatkan apresiasi dan insentif dari atasan. Tentu ada saja mereka yang berani mengatakan apa adanya fakta di lapangan, tetapi masih sangat sedikit ASN atau pejabat eksekutif model yang seperti ini. Mayoritas perilaku politik birokrasi di Indonesia tidak mau ambil risiko buruk. Mereka lebih suka mencari hal yang positif serta menunjukkan fakta-fakta seakan positif agar atasan senang alias ABS itu tadi. Inilah fakta yang sebenarnya.

Dalam politik praktis, kita seringkali berkampanye agar ASN menjaga sikap netralitas dalam pemilu maupun pilkada, termasuk kelompok yang disebut militer, ada TNI dan Polri. Namun demikian, berkaca pada Pemilu Serentak 2024 kemarin, justru TNI, Polri, ASN, kepala daerah bahkan hingga kepala desa malah menjadi operator taktis atas kemenangan capres-cawapres tertentu. Netralitas ASN benar-benar tidak terwujud dalam pesta demokrasi bernama Pemilu dan Pilkada. Meski kita tahu bahwa Polri menjadi operator kemenangan calon tertentu, publik seakan sulit membuktikan fakta-fakta lapangan karena celah itu ditutup rapat-rapat oleh mereka yang punya kekuasaan. Begitu juga proses pergantian Plt Kepala Daerah itu bersifat politis dengan penunjukkan kepala daerah yang nantinya dipersiapkan menjadi operator taktis kemenangan Pilpres maupun kepentingan politik praktis lainnya. Begitu juga dengan keberadaan kepala daerah dan bahkan penghulu yang juga berperan sangat strategis dalam kemenangan Pilpres 2024 kemarin ini. Kompensasi perpanjangan periodisasi kepala desa dari enam tahun menjadi delapan tahun setiap periodenya menjadi bukti konkrit bagaimana politisasi aparatur birokrasi nyata terjadi dan tidak ada satupun kekuatan di negeri ini yang berhasil membatalkannya.

Inilah bentuk tradisi buruk birokrasi di Indonesia yang dinormalisasikan oleh para penguasa sehingga rakyat tidak

memiliki kekuatan untuk melawan apalagi membatalkannya. Literasi politik mayoritas rakyat yang tidak begitu baik juga menjadi penyebab normalisasi tradisi buruk di kalangan birokrasi terus saja terjadi tanpa ada perlawanan kuat dari masyarakat sipil yang memiliki kesadaran kritis. Di sinilah rakyat harus memiliki kesadaran kritis untuk membaca fakta yang tidak benar: politisasi birokrasi untuk kepentingan pragmatis pejabat yang sedang berkuasa. Ini tindakan buruk yang harus dikritisi dan dihapus dari perilaku politik birokrasi Indonesia. Jangan ada lagi kepentingan untuk kroni dan keluarga dengan membajak struktur birokrasi pemerintahan sehingga merusak serta mengkhianati reformasi birokrasi yang sudah dimulai sejak seperempat abad lebih yang lalu, sejak 1998.

Buku yang ditulis oleh Dr. Ramli ini mengajak kita untuk berpikir kritis serta mengambil langkah cerdas agar kita sebagai rakyat tidak lagi mudah dibodohi oleh para penguasa yang hanya berbuat untuk kepentingan dirinya, keluarga hingga kroni-kroninya. Sementara rakyat masih saja terus menjadi obyek yang dikorbankan atas berbagai kebijakan pemerintah. Mari saatnya kita tetap menjaga sikap kritis terhadap para penguasa karena sikap kritis adalah setengah dari solusi itu sendiri. Penguasa yang cinta terhadap rakyatnya, mereka tidak pernah merasa takut dengan berbagai bentuk kritikan yang dialamatkan kepadanya. Sebaliknya, penguasa yang takut dengan kritikan, itu tanda dia memang benar-benar tidak mencintai rakyatnya.

Ingat apa yang pernah dikatakan Ali bin Abi Thalib (*khulafaurrasyyidin*): “Jangan mengkritik orang bodoh karena dia akan membencimu. Tapi kritiklah orang berakal karena dia akan mencintaimu”. Karena itu, tetaplah kita menjaga sikap kritis, karena “aku kritis (berpikir), maka aku ada” seperti pesan Rene Descartes, filsuf Perancis. Tanda berpikir itu adalah berpendapat dan bersikap kritis. Berpikir tapi tidak kritis, itu bukan berpikir tetapi melamun. Mari kita jaga sikap kritis ini agar perilaku politik birokrasi tetap bersih untuk konsolidasi demokrasi di Indonesia!

Dr. phil. Ridho Al-Hamdi, MA

PENGANTAR PENULIS

Kesahannya merepresentasikan wujud pemikiran atas segala sesuatu yang diupayakan. Sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, penulis menghaturkan rasa syukur atas keridaan Ilahinya dan anugerah kesehatan yang tiada tara, sehingga karya ini dapat terselesaikan. Proses penyusunannya tentu tidak mudah karena menuntut ketelitian dan kesungguhan hati dalam menelaah perilaku politik birokrasi yang menjadi pokok kajian utama.

Buku ini lahir dari kegelisahan akademik sekaligus refleksi terhadap dinamika birokrasi dalam narasi demokrasi dan pemilu, baik pada tingkat nasional maupun lokal. Realitas politik menunjukkan bahwa birokrasi tidak sepenuhnya netral dalam setiap proses politik elektoral. Tarikan kepentingan politik, relasi kekuasaan, dan struktur hierarkis dalam birokrasi sering kali menimbulkan dilema, baik bagi demokrasi maupun bagi profesionalisme birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, buku ini mencoba menghadirkan analisis yang berangkat dari perspektif administrasi publik, dengan menekankan bahwa birokrasi tidak hanya sekadar mesin administratif, melainkan juga aktor politik yang memengaruhi jalannya demokrasi.

Secara sistematis, buku ini disusun ke dalam tujuh bab yang saling berkaitan. Bab *pertama* membahas konseptualisasi perilaku politik birokrasi dengan menekankan tipologi birokrasi, reformasi birokrasi, serta problem netralitas birokrasi dalam Pemilu. Bab *kedua* menguraikan perspektif administrasi publik, mulai dari pengertian, paradigma, hingga aliran teori yang melandasi praktik administrasi publik modern yang memiliki koherensi dengan perspektif perilaku politik birokrasi dalam pemilu. Bab *ketiga* mengupas konsep birokrasi secara lebih mendalam, termasuk tipe ideal, paradigma, serta kritik terhadap model Weberian. Selanjutnya, bab *keempat* menghadirkan aliran pemikiran klasik tentang birokrasi, mulai dari Karl Marx, Gaetano Mosca, Robert Michels, hingga Max Weber yang gagasannya menjadi fondasi penting dalam memahami birokrasi modern.

Selanjutnya, bab *kelima* menyoroti birokrasi di Indonesia dengan menampilkan potret penyelenggaraan administrasi publik, praktik birokrasi dalam konteks demokratisasi, dilema birokrasi,

serta urgensi netralitas birokrasi dalam Pemilu. Bab *keenam* berfokus pada perilaku birokrasi dalam Pemilu dengan menelaah perilaku organisasi, perilaku politik organisasi, serta perilaku birokrasi dalam dinamika kontestasi elektoral. Bab *ketujuh* menjadi penutup dengan menyajikan perdebatan kontemporer seputar perilaku birokrasi dalam Pemilu, praktik empiris di lapangan, hingga penguatan teoritis yang dapat dijadikan pijakan akademik maupun praktis.

Penulis menyadari bahwa buku ini belum sepenuhnya sempurna. Namun demikian, besar harapan penulis agar kehadirannya dapat memperkaya khazanah keilmuan, khususnya dalam ranah administrasi publik, sekaligus menjadi bahan diskusi kritis bagi akademisi, mahasiswa, penyelenggara Pemilu, pegiat demokrasi, maupun masyarakat umum yang peduli pada isu birokrasi dan demokrasi. Pada akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses penulisan hingga penerbitan buku ini.

Semoga buku ini bermanfaat serta mampu memberikan kontribusi positif dalam membangun birokrasi yang lebih netral, profesional, dan demokratis.

Dr. Ramli Mahmud, S.Pd., MA

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	
PROLOG	v
PENGANTAR PENULIS	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I	1
KONSEPTUALIASI PERILAKU	1
POLITIK BIROKRASI	1
A. Tipe Ideal Birokrasi dan Agenda Kontekstual Demokrasi.....	1
B. Reformasi Birokrasi dan Pemilu	3
C. Perilaku Birokrasi dan Perilaku Birokrasi dalam Pemilu	5
D. Netralitas Birokrasi dan Dilema Demokrasi.....	7
E. Studi Netralitas Birokrasi Kontemporer	12
F. Hasrat kekuasaan Birokrasi dan Kepala Daerah Sebagai Petahana.....	14
BAB II	17
PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK	17
A. Pengertian Administrasi Publik	17
B. Paradigma Admnistrasi Publik.....	20
C. Aliran Teori dan Praktik Administrasi Publik	24
BAB III	27
BIROKRASI	27
A. Pengertian Birokrasi.....	27
B. Tipe Ideal Birokrasi.....	28
C. Paradigma Birokrasi.....	33

D. Kritik atas Tipe Ideal Birokrasi Weberian.....	37
BAB IV	41
ALIRAN PEMIKIRAN BIROKRASI.....	41
A. Karl Marx (1818–1883) tentang birokrasi, negara, dan penguasa.....	41
B. Gaetano Mosca (1858–1941) tentang Kelas Penguasa.....	43
C. Robert Michels (1878–1936) tentang Birokrasi dan Negara Modern.....	45
D. Max Weber tentang Tipe Ideal Birokrasi	46
BAB V	54
BIROKRASI DI INDONESIA	54
A. Pemikiran dan Praktik Birokrasi di Indonesia	54
B. Potret Penyelenggaraan Administrasi Publik dan Birokrasi Indonesia.....	58
C. Demokratisasi Birokrasi.....	63
D. Dilema Demokratisasi Birokrasi.....	67
E. Politik Birokrasi.....	70
F. Urgensi Netralitas Birokrasi Dalam Pemilu	77
BAB VI.....	86
Perilaku Birokrasi Dalam Pemilihan Umum.....	86
A. Perilaku Organisasi	86
B. Perilaku Politik Organisasi	92
B. Perilaku Birokrasi.....	95
BAB VII	100
PERDEBATAN BIROKRASI DALAM PEMILU	100
A. Perilaku Birokrasi dalam Pemilu	100
B. Praktik Perilaku Politik Birokrasi Kontemporer.....	115
C. Penguatan Teoritis Perilaku Politik Birokrasi	120
DAFTAR PUSTAKA.....	124

BIOGRAPHY PENULIS 129

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Politisasi Birokrasi di Arena Demokrasi.....	9
Gambar 2. Pola Relasi Pemerintah, Swasta dan Rakyat Orde Lama	59
Gambar 3. Pola Relasi Pemerintah, Swasta, dan Rakyat pada Masa Orde Baru	60
Gambar 4. Hubungan Komponen <i>Good Governance</i>	62
Gambar 5. Perilaku Organisasi.....	90
Gambar 6. Model Umum Perilaku Birokrasi.....	97

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Definisi Administrasi Menurut Para Ahli	17
Tabel 2. Dimensi dan Karakteristik Administrasi.....	19
Tabel 3. Tabel Aliran Utama dalam Administrasi Publik.....	25
Tabel 4. Paradigma Birokrasi dan <i>Post-Birokrasi</i>	34
Tabel 5. Perilaku Organisasi	88
Tabel 6. Literatur Perilaku Birokrasi.....	96