

## Relasi Birokrat dan Politisi dalam Pilkada Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020

*Indonesian Journal of Religion and Society, 2022, Vol. 4 (1), 41-49*

© The Journal, 2022

DOI : 10.36256/ijrs.v4i1.240

[www.journal.lasigo.org/index.php/LJRS](http://www.journal.lasigo.org/index.php/LJRS)

*Lasigo* Journal

### Article History

Received : May 12<sup>th</sup>, 2022

Revised : June 20<sup>th</sup>, 2022

Accepted : June 24<sup>th</sup>, 2022

### Rika Yanita Susanti

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Padang, Indonesia  
[2120832006\\_rika@student.unand.ac.id](mailto:2120832006_rika@student.unand.ac.id)

### Khairul Fahmi

Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia  
[khairulfahmi@law.unand.ac.id](mailto:khairulfahmi@law.unand.ac.id)

### ABSTRAK

Dalam politik elektoral, hubungan birokrat dan politisi semakin kentara karena kepentingan antara keduanya bertemu dalam satu titik, yaitu kekuasaan. Akibatnya ASN yang seharusnya netral dalam Pemilu dan Pemilihan, ditarik ke dalam pusaran arus politik, apalagi dalam pelaksanaan Pilkada yang bersentuhan langsung dengan kepentingan birokrat dan ASN tersebut. Fenomena ini terjadi di hampir seluruh Indonesia ketika pelaksanaan Pilkada, apalagi calon yang maju adalah calon petahana. Praktik ini juga terjadi dalam pemilihan gubernur Sumbar tahun 2020. Birokrat menjadi salah satu pendukung dan loyalis (broker) para calon yang maju. Salah satu pasangan calon yang banyak bersentuhan dengan birokrat ini adalah pasangan Mahyeldi-Audy. Salah satunya adalah pengangkatan tiga pejabat Pemko Padang menjadi pejabat di Pemprov Sumbar, walaupun sudah melalui proses penjurangan, namun tetap muncul dugaan imbalan jasa atas kontribusi tiga birokrat tersebut dalam kemenangan Mahyeldi-Audy. Untuk menganalisa persoalan di atas maka metode yang digunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian yang digunakan adalah kajian literature. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa dalam proses pemilihan gubernur, birokrat dan PKS berkolaborasi dalam mengumpulkan suara sesuai dengan tugasnya masing-masing. Kolaborasi ini merupakan salah satu faktor penentu kemenangan Mahyeldi dan PKS dalam Pilgub Sumbar tersebut. praktik broker politik dan politik gentong babi menjelaskan relasi antara birokrat dan politisi ini. Birokrat yang memiliki mesin jaring sosial yang kuat mampu untuk meraup suara di lingkungan masing masing, apalagi para birokrat senior tersebut adalah tokoh masyarakat yang memiliki pendukung. Ditambah lagi dengan politik pragmatis yang mengedepankan politik uang dalam pemilihan, menjadikan birokrat dan politisi ini menjadi kekuatan dalam proses kemenangan.

Keywords: Klientalisme; Patronase; Politisasi Birokrasi.

### ABSTRACT

In electoral politics, the relationship between bureaucrats and politicians is increasingly obvious because the interests between the two meets at one point, namely power. As a result, ASN, which should be neutral in elections and elections, is drawn into the vortex of political currents, especially in the implementation of the Pilkada which is in direct contact with the interests of the bureaucrats and ASN. This phenomenon occurs in almost all of

---

Corresponding Author

Name : Rika Yanita Susanti

Email : 2120832006\_rika@student.unand.ac.id

Indonesia during the Pilkada, especially since the candidate who is advancing is the incumbent candidate. This practice also occurred in the 2020 West Sumatra gubernatorial election. Bureaucrats became one of the supporters and loyalists (brokers) of the candidates who came forward. One of the pairs of candidates who have a lot of contact with these bureaucrats is the pair Mahyeldi-Audy. One of them is the appointment of three Padang City Government officials to become officials in the West Sumatra Provincial Government, although they have gone through the screening process, there are still allegations of remuneration for the contributions of the three bureaucrats in winning Mahyeldi-Audy. To analyze the problems above, the method used is a qualitative approach and the type of research used is a literature review. In this study, it is explained that in the process of selecting the governor, bureaucrats and PKS collaborate in collecting votes according to their respective duties. This collaboration was one of the decisive factors for Mahyeldi and PKS's victory in the West Sumatra gubernatorial election. the practice of political brokers and pig-barrel politics explains the relationship between bureaucrats and politicians. Bureaucrats who have a strong social network engine are able to get votes in their respective environments, especially those senior bureaucrats are community leaders who have supporters. Coupled with pragmatic politics that prioritizes money politics in elections, making these bureaucrats and politicians a force in the winning process.

Keywords: Clientalism; Patronage; Bureaucratic Politicization

---

## 1. Pendahuluan

Relasi birokrasi dan politik tidak bisa dipisahkan lagi dalam politik elektoral di Indonesia. Relasi ini diawali dengan pembentukan tim pemenangan yang dilakukan oleh kandidat kepala daerah, dengan menggandeng pengusaha, politisi, birokrat, tokoh masyarakat, hingga akademisi. Birokrat menjadi bagian tidak bisa dipisahkan dalam proses pemenangan terlebih dalam politik lokal. Hubungan simbiosis mutualisme yang dibangun berdasarkan manfaat saling menguntungkan yaitu bagi kepala daerah dan kandidat kepala daerah dijadikan tempat untuk mendistribusikan formasi kepegawaian kepada kroninya seperti tim sukses dan elit birokrat yang mendukungnya. Sedangkan bagi birokrat, dijadikan wahana untuk memperoleh, mempertahankan dan memperluas kekuasaannya dalam birokrasi (Agustino, 2014). Selain itu, birokrasi dianggap harus dikuasai karena memiliki struktur yang jelas dan mudah dimobilisasi, serta menguasai data dan informasi serta seluk-beluk penyelenggaraan pemerintahan yang paling besar (Wahyudi, 2018).

Kajian tentang politisasi birokrasi sudah banyak dikaji oleh peneliti sebelumnya. Politisasi dianggap sebagai kondisi yang menyimpang dari kondisi ideal birokrat dan ASN, yang seharusnya menurut para ahli seperti Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Guys F Peter, Fredericsson dan sebagainya berada di posisi netral dan Max Weber yang mengemukakan kondisi ideal birokrasi adalah impersonal (Daniarsyah, 2015; Yudiantmaja, 2015). Namun pada praktiknya, politisasi birokrasi, khususnya dalam politik elektoral tidak bisa dihindari (Bass & Bass, 2008).

Praktik politisasi birokrasi ini selanjutnya dihubungkan dengan berbagai teori dan konsep, salah satunya adalah melalui pendekatan patronase dan klientalisme. Dua hal ini memiliki makna yang berbeda, patronase menurut JC Scott didefinisikan sebagai hubungan antara seorang yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih tinggi (patron) memberikan pengaruh terhadap orang yang status sosial dan ekonominya lebih rendah (klien) karena dianggap memiliki jasa, sedangkan klientalisme menurut Aspinall merupakan relasi dan jaringan antara patron yang menguasai klien (Pratama, 2017). Klientalisme ini menurut Aspinall hadir dalam tiga tipologi, yaitu broker aktivis yang mendukung kandidat karena kedekatan dan loyalitas biasanya merupakan keluarga terdekat maupun para loyalis partai atau kandidat. Kedua klien pialang, yaitu kelompok yang mengharapkan imbalan jangka panjang seperti proyek pemerintahan dan ketiga adalah broker oportunistis yang mengharapkan imbalan dalam waktu singkat (Aspinall, 2014).

Dalam politik elektoral, hubungan birokrat dan politisi akan semakin kentara, karena kepentingan antara keduanya bertemu dalam satu titik, yaitu kekuasaan. Akibatnya ASN yang seharusnya netral dalam Pemilu dan Pemilihan, ditarik ke dalam pusaran arus politik, apalagi dalam pelaksanaan Pilkada yang bersentuhan langsung dengan kepentingan birokrat dan ASN tersebut. Fenomena ini terjadi di hampir seluruh Indonesia ketika pelaksanaan Pilkada, apalagi calon yang maju adalah calon petahana. Keterlibatan birokrasi dalam politik

praktis ini dilakukan dengan menjadi anggota tim sukses salah satu calon dan memobilisasi bawahan dan massa di sekitarnya untuk mendukung calon tersebut (Gunanto, 2020).

Pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur Sumatera Barat tahun 2020, fenomena ini juga terjadi. Bawaslu Sumatera Barat sepanjang pelaksanaan Pemilihan Gubernur menemukan dan memproses 64 ASN yang melanggar netralitas. Kasus yang ditemukan seperti dukungan terhadap pasangan calon, memberikan fasilitas kepada pasangan calon dan bahkan mendeklarasikan diri maju sebagai calon kepala daerah (merdeka.com, 2020). Kemudian netralitas ASN yang menjadi isu hangat adalah Kepala Satpol PP Kota Padang yang memfasilitasi penyewaan gedung untuk posko salah satu pasangan calon. Dalam kasus ini Bawaslu juga mengeluarkan rekomendasi bahwa Kepala Satpol PP ini terbukti melanggar asas netralitas ASN (antaranews.com, 2020). Dalam Pemilihan Gubernur Sumatera Barat ada dua pasang calon yang memiliki jaringan birokrat kuat, yaitu Mahyeldi yang merupakan Walikota Padang dua periode, memiliki jaringan birokrasi dan loyalis di Pemerintah Kota Padang, selanjutnya Nasrul Abit yang sebelumnya merupakan Wakil Gubernur Sumatera Barat, yang tentu saja memiliki pengaruh dalam tubuh birokrasi di Pemprov Sumbar. Selain itu, pasangannya Indra Catri, juga berlatar belakang birokrat yang memiliki jaringan di Pemko Padang dan Pemkab Agam. Dua kekuatan ini kemudian saling berebut pengaruh dalam lingkaran birokrasi masing-masing.

Perpecahan birokrat kemudian makin menguat ketika Mahyeldi ditetapkan sebagai Gubernur Sumbar. Terjadi gejolak di Pemko Padang, bahkan tiga orang pejabat pratama di Pemko Padang "di-nonjob-kan" termasuk Sekda Kota Padang yang dinonaktifkan dari jabatannya, karena tidak mau mengikuti keinginan Walikota Padang pengganti Mahyeldi. Namun yang menarik tidak lama setelah dinonaktifkan Sekda Padang, Amasrul dilantik Gubernur Sumbar sebagai Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Provinsi Sumbar. Sama halnya dengan dua pejabat lain yang dinonjobkan, ditarik sebagai pejabat strategis di Pemprov Sumbar, yaitu Andri Yulika sebagai Asisten 3 Setprov Sumbar dan Medi Iswandi sebagai Kepala Bappeda Sumbar (padangkita.com, 2021).

Pengangkatan tiga pejabat Pemko Padang ini, walaupun sudah melalui proses penjurangan, namun tetap muncul dugaan imbalan jasa atas kontribusi tiga birokrat tersebut dalam kemenangan Mahyeldi dan Audy. Tiga pejabat itu memang dikenal adalah *think tank* Mahyeldi saat memimpin Kota Padang. Jika mengikuti tipologi yang dijelaskan Aspinall, maka akan sulit menjelaskan antara broker aktivis, karena birokrat ini tentu memiliki kepentingan sendiri. Jika dimasukkan ke dalam klien pialang, tidak ada proyek pemerintahan yang diincar, sedangkan dalam tipologi broker oportunistis, tiga pejabat ini tentu saja tidak datang tiba-tiba, namun sudah masuk dalam "ring" kekuasaan di Pemko Padang. Sekaitan dengan latar belakang di atas maka penelitian ini akan menjawab pertanyaan bagaimana bentuk patronase dan klientalisme dalam politisasi birokrasi di Pemprov Sumbar pasca Pilgub 2020?

## 2. Kerangka Teori

Berbicara tentang klientalisme maka tidak bisa dilepaskan dari relasi antara patron yang identik dengan superioritas dan klien yang disamakan dengan inferioritas. Namun salah satu ciri utama klientalisme adalah kontingensi, hierarki dan iterasi (Aspinall, 2014). Kontingensi yang dijelaskan sebagai hubungan timbal balik antara patron dan klien dalam hal memberikan dan menerima imbalan. Hierarki dimaksudkan dengan hubungan yang tidak setara antara patron dan klien. Sedangkan iterasi adalah pertukaran yang terjadi antara patron dan klien terjadi secara terus menerus. Dalam tulisan Aspinall (2015) dia menambahkan satu ciri lagi, yaitu personalistik, yaitu hubungan yang terjadi bersifat pribadi dan personal antara patron dan klien (Aspinall & Sukmajati, 2015). Namun Hopkins (2006) menjelaskan bahwa sebenarnya terjadi modernisasi klientalisme ini di masyarakat modern. Aspinall dalam literturnya mengambil pendapat dari ahli yang lebih melihat klientalisme pada masyarakat pedesaan seperti James C. Scott (1972). Transformasi klientalisme modern ini terjadi dalam hubungan yang tidak lagi hierarkis namun sudah demokratis, karena klien tidak terlalu tergantung dengan patron. Selain itu, transformasi juga terjadi dalam hal kompetisi yang makin terbuka sehingga kelompok elit sebagai patron semakin terdistribusi secara luas. Salah satu ciri klientalisme modern adalah menguatnya partai politik menjadi patron baru (Hanif, 2009).

Sementara patronase dipahami sebagai pertukaran keuntungan demi memperoleh dukungan politik (Aspinall, 2014; Aspinall & Sukmajati, 2015). Patronase lebih melihat kepada materi atau keuntungan yang diberikan oleh patron seperti politisi kepada klien atau

orang yang berada di bawah. Hal ini berbeda dengan klientalisme yang lebih melihat kepada hubungan antara patron dan klien (Madung, 2016). Sedangkan menurut Eisenstadt & Roniger (1984) ciri spesifik dari patronase adalah relasi patron-klien yang bersifat personal, informal, sukarela, resiprokal, tidak setara, dan bersifat dua arah (Pratama, 2017). Dalam patronase ini ada dua hal yang perlu dijelaskan jika dihubungkan dengan birokrasi, yaitu *pork barrel project* dan broker politik.

*Pork Barrel Project* atau politik gentong babi, merupakan istilah yang menggambarkan bahwa politik praktis itu sangat konkrit, pragmatis dan kalkulatif. Politik cara ini identik dengan membagi-bagikan uang, proyek pembangunan dan sifat materi lainnya dengan tujuan masyarakat memilih politisi agar bisa duduk di kursi eksekutif maupun legislatif. Dalam sebuah pemilihan apalagi kandidat berasal dari incumbent maka dijelaskan bahwa untuk mendapatkan suara dan dukungan maka yang lazim dilakukan adalah proyek-proyek pemerintah diberikan untuk daerah tertentu, dan ditujukan kepada publik dan didanai oleh dana publik dengan harapan publik akan memberikan dukungan politik terhadap kandidat tertentu (Aspinall & Sukmajati, 2015). Cara ini lazim dilakukan oleh kandidat, dengan memanfaatkan jalur birokrat loyalis, dalam bentuk program pemerintah, seperti pembangunan jalan, pemberian bantuan melalui Baznas, pemberian bantuan ke masjid dan lain sebagainya.

Broker politik dimaksudkan dengan pula patron lapis kedua yang tidak memiliki sumber-sumber daya utama atau strategis, tetapi memiliki akses terhadapnya (*second order resources*). Para broker yang menjadi perantara antara patron utama dengan klien tumbuh subur di negara otokratik karena dianggap sebagai kepanjangan tangan dari individu-individu yang memiliki first order resources (Agustino, 2014). Aspinall (2014) membahas khusus terkait kerja broker dalam politik electoral ini. Broker sebenarnya adalah penyambung antara elit politik dan masyarakat, para broker ini memiliki kemampuan electoral dalam mempengaruhi masyarakat luas, karena itu broker ini biasanya adalah tokoh-tokoh masyarakat maupun para elit yang tidak memiliki sumber daya besar.

Aspinall mengutip Weinstein membagi tiga tipologi dari broker ini, yaitu pertama, broker aktivis yaitu mereka yang mendukung seorang kandidat berdasarkan afiliasi politik atau loyalitas. Biasanya tipologi ini merupakan kelompok orang kepercayaan patron seperti keluarga, teman dekat maupun loyalis yang sudah teruji. Broker aktivis ini tidak bergantung pada apa yang mereka dapatkan dalam memperjuangkan patron, karena hubungan mereka lebih personal. Kedua, pialang klien, yaitu mereka yang perhatian utamanya adalah membangun hubungan jangka panjang dengan kandidat atau pendukung intinya untuk mendapatkan keuntungan materi setelah kandidat terpilih. Ketiga, Broker oportunistis, dimotivasi oleh pertimbangan material, tetapi dengan jangka waktu yang lebih singkat, mereka bertujuan untuk menggunakan kampanye pemilu untuk menuai hasil langsung (Aspinall, 2014).

Broker politik pada prinsipnya tidak selalu bercitra negatif, karena keberadaan broker ini mampu untuk menghubungkan antara elit dan masyarakat, sehingga selain memudahkan kerja elit, juga akan membantu masyarakat mengakses kepada elit, terkait aspirasi dan hal lainnya. Bentuk dasar dari broker tersebut adalah pertama, tim sukses. Merupakan sebuah tim yang dibentuk oleh kandidat untuk membantunya dalam meningkatkan popularitas dan elektabilitas. Tim sukses ini biasanya bersifat personal dan berfungsi melakukan kampanye. Tim yang dibentuk ini juga sering dilakukan secara berjenjang mulai dari tim yang berada di ring utama, hingga broker yang bertugas mengumpulkan suara di tingkat bawah. Kedua, mesin jaring sosial. Biasanya selain tim sukses, broker ini juga diisi oleh tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh di lingkungannya. Tokoh masyarakat ini biasanya memiliki jabatan formal, seperti birokrat, hingga Ketua RT dan RW, ketua organisasi dan lain-lain, dan bisa juga merupakan tokoh di jabatan informal, seperti pemuka agama, tokoh adat, tokoh organisasi rantau dan sebagainya. Tokoh ini digunakan oleh kandidat dengan harapan bisa membawa dukungan dari anggotanya, karena posisinya memiliki kepercayaan sosial dari anggotanya. Bentuk patronase yang dilakukan seperti pemberian materi yang bermanfaat bagi tokoh tersebut dan masyarakat, seperti pembangunan rumah ibadah bagi tokoh agama, atau pembangunan jalan, bagi pejabat RT dan RW, serta bentuk lainnya. Ketiga, Partai Politik. Idealnya partai politik bisa menjadi mesin untuk mencari dukungan bagi kandidat, apalagi kandidat yang maju merupakan tokoh utama partai politik, yang diharapkan seluruh mesin partai bekerja dalam mencari dukungan (Aspinall & Sukmajati, 2015).

Untuk membahas tentang peran birokrasi ini, tentu tidak bisa dilepaskan dari persoalan politisasi birokrasi. Birokrasi dinilai rawan jika terlibat dalam politik. Ada tiga faktor yang menyebabkannya yakni; pertama, intervensi politik dalam pemilihan jabatan. intervensi politik yang biasanya dilakukan oleh pejabat politik, mengakibatkan kerusakan sistem karier dan rekrutmen karena didasari hubungan politik, padahal dalam proses rekrutmen dan promosi jabatan harus melalui sistem merit dan impersonal. Kedua, birokrat berpolitik, Kondisi ini cenderung terjadi di level elit birokrat, demi mempertahankan atau mendapatkan jabatan. Kondisi ini membuat birokrat berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas publik yang digunakan oleh birokrat untuk mendukung afiliasi politiknya. Dan ketiga, terjadi pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat itu. Pemihakan ini juga berdampak pada keberpihakan sumber yang dimiliki birokrat yang dialokasikan untuk kelompoknya. Kondisi ini mengakibatkan kerugian besar bagi kelompok yang tidak didukung oleh birokrat yang berkuasa (Daniarsyah, 2015).

Berlandaskan hal di atas maka sangat mungkin untuk terjadi politisasi birokrasi, karena pada prinsipnya birokrasi itu tidak bebas nilai, dan cenderung bisa dipengaruhi oleh elit kekuasaan. Maka yang sering terjadi adalah politisasi birokrasi saling menguntungkan antara elit politik yang berkuasa dengan birokrat yang berpengaruh. Politisi yang memiliki kekuasaan dapat berperan sebagai patron dan kelompok-kelompok birokrasi dapat berperan menjadi *client*. Adanya pertukaran kedua sumber daya itu, hubungan ini membawa keuntungan bagi kedua pihak. Implikasi pola hubungan ini adalah birokrasi cenderung menafikan pihak-pihak yang tidak menguasai sumber daya apapun (Peters, 2018; Wahyudi, 2018).

### 3. Method

Untuk menganalisa persoalan di atas maka metode yang digunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian yang digunakan adalah kajian literature. Sumber data menggunakan data sekunder dari hasil penelitian yang dipublikasikan dan pemberitaan di media online yang dipilih secara purposiv. Data yang dikumpulkan adalah yang terkait dengan relasi birokrat dan politisi dalam pemilihan Gubernur Sumatera Barat tahun 2019. Data yang sudah diperoleh kemudian dianalisis dengan metode analisis deskriptif.

### 4. Hasil

#### 4.1. Birokrat Pada Masa Kampanye Pilgub

Birokrat sebagai bagian dari tim sukses bukan menjadi hal yang baru lagi, walaupun dalam UU ASN dan UU Pemilu sudah ditegaskan bahwa birokrat dan ASN harus netral dalam pemilihan maupun pemilu. Posisi ASN yang terus ditarik dalam pusaran politik praktis, disebabkan oleh bahwa posisi ASN dalam masyarakat masih dianggap sebagai priyayi yang terhormat dan diperhitungkan. ASN ditempatkan sebagai media yang strategis dalam memengaruhi dan merekrut massa (Sudrajat et al., 2014). Hal ini juga berlaku dalam Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020. Saat itu empat pasangan calon memperebutkan kursi gubernur dan wakil gubernur Sumatera Barat, yaitu Mahyeldi-Audy, Nasrul Abit-Indra Catri, Mulyadi-Ali Mukni dan Fakhrizal-Genius Umar.

Empat pasangan tersebut memiliki latar belakang yang tentu saja bersentuhan langsung dengan birokrat, seperti Mahyeldi yang sudah dua periode di Pemko Padang, Nasrul Abit lama berada di Pesisir Selatan, dan memiliki basis kuat di Pemprov Sumbar. Indra Catri, dua periode menjabat sebagai Bupati Agam, dan sebelumnya juga merupakan birokrat di Pemko Padang. Ali Mukni juga merupakan Bupati Padang Pariaman dua periode dan memiliki basis birokrasi di Padang Pariaman. Selanjutnya Genius Umar adalah Walikota Pariaman dan juga birokrat senior. Namun dalam penelitian ini akan fokus pada dua pasang calon saja, yaitu pasangan Mahyeldi-Audy dan Nasrul Abit-Indra Catri. Dua pasangan ini dinilai calon yang banyak menggunakan jasa birokrat dalam proses pemenangannya.

Pasangan Nasrul Abit dan Indra Catri banyak didukung oleh birokrat di Pemprov Sumbar, karena selama menjadi Wakil Gubernur pada periode sebelumnya, NA banyak membawa gerbong birokrat dari Kabupaten Pesisir Selatan, hal ini kemudian mempengaruhi pola klientalisme dalam pemenangan. Pada saat menjabat sebagai Wagub, Nasrul Abit aktif mengunjungi masyarakat melalui berbagai kegiatan yang difasilitasi oleh Organisasi Perangkat Daerah, seperti Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas PUPR dan sejumlah OPD lainnya. Mesin jaring sosial ini membantu Nasrul

Abit dalam meningkatkan popularitas dan akseptabilitas masyarakat (Aspinall & Sukmajati, 2015). Dalam hubungan antara birokrat dan politisi ini tentu saja memiliki hubungan simbiosis mutualisme. Di satu sisi, birokrat senior menginginkan status quo jabatan, maupun promosi jabatan dengan harus mendekati diri kepada wakil Gubernur. Di sisi lain, politisi membutuhkan birokrat sebagai agen dalam melaksanakan program dan janji politiknya, seperti program pembangunan dan bantuan kepada masyarakat.

Hal yang sama juga dilakukan oleh pasangan Mahyeldi-Audy. Dalam masa kampanye Pilgub, pasangan ini memanfaatkan jasa pejabat birokrasi di Kota Padang. Salah satu yang muncul dalam pemberitaan adalah Kasat Pol PP yang menyewakan posko pemenangan pasangan ini. Selain itu, pergerakan dari birokrat Pemko Padang ini, juga terlihat dalam berbagai kegiatan yang turut serta diikuti oleh ASN. Dalam konteks klientalisme, Mahyeldi selama menjadi Walikota Padang, mengandalkan pencitraannya melalui program dari OPD, seperti pembenahan Pasar Raya, pembersihan Pantai Padang, betonisasi jalan lingkungan dan sebagainya. Pencitraan ini tidak terlepas dari mesin birokrasi yang diarahkan untuk membangun kerja sekaligus pencitraan (Haning, 2018).

Pada saat pelaksanaan kampanye Pilgub 2020, posisi birokrat juga menjadi *think tank* dalam proses pemenangan, termasuk dalam pengerahan massa (Eko & Yunanto, 2005). Mahyeldi berhasil membentuk broker aktivis, dengan mengedepankan loyalitas para birokrat dalam membangun jaringan dengan masyarakat. Para birokrat loyalis ini selain mengumpulkan dukungan melalui jaringan sosial yang dimiliki, juga memanfaatkan peluang-peluang kegiatan OPD untuk membantu pelaksanaan sosialisasi kepada masyarakat. Hal lain yang dilakukan adalah membangun komunikasi internal ASN hingga tingkat kelurahan, untuk memenangkan Mahyeldi. Klientalisme juga dibangun oleh Mahyeldi dengan memanfaatkan pejabat-pejabat yang berasal dari Kabupaten Agam dengan dimobilisasi oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang, dalam membantu pemenangan Mahyeldi. Hal lain yang dilakukan adalah memanfaatkan jaringan partai sebagai broker modern. PKS yang mengusung Mahyeldi dikenal dengan soliditas mesin politik dalam membantu kandidat memenangkan Pemilu, dalam Pilgub lalu PKS memainkan peran signifikan untuk meraup suara.

Mahyeldi dalam proses kampanye memaksimalkan tiga broker yaitu tim sukses yang berasal dari berbagai latar belakang, termasuk birokrat. Kedua, mesin jaring sosial menggunakan tokoh masyarakat, ulama dan birokrat berpengaruh dalam meraup suara dari masyarakat. dan ketiga, menggunakan partai politik, yang sangat membantu dalam mendapatkan simpati dan suara dari masyarakat.

#### **4.2. Birokrat Setelah Pelantikan Gubernur Sumbar 2020**

Pemilihan Gubernur menetapkan pasangan Mahyeldi dan Audy Jinaldy sebagai gubernur dan wakil gubernur Sumatera Barat terpilih. Tidak lama setelah dipilih, maka Gubernur juga menetapkan Tim Percepatan Sumbar Madani (TPSM) yang ditugaskan untuk memberikan masukan terhadap RPJMD serta implementasi dan sinkronisasi program-program yang berkaitan dengan RPJMD tersebut. Yang menarik adalah masuknya nama Kepala Bappeda Kota Padang Medi Iswandi. Birokrat ini merupakan orang kepercayaan Mahyeldi dalam membuat perencanaan semasa menjadi Walikota Padang.

Jabatan Walikota Padang kemudian digantikan oleh Wakil Walikota sebelumnya Hendri Septa. Dalam proses rotasi dan mutasi, dua orang pejabat pratama di Pemko Padang, kemudian dijadikan staf ahli, yaitu Medi Iswandi dan Andri Yulika. Keduanya adalah pejabat yang menjadi kepercayaan Mahyeldi dalam birokrasi Kota Padang. Kemudian yang menarik adalah Hendri Septa menonaktifkan Sekda Kota Padang Amasrul, karena dianggap tidak loyal terhadap pimpinan. Amasrul yang juga sebagai Ketua Baperjakat dianggap tidak melaksanakan perintah dalam melakukan rotasi dan mutasi pejabat di Pemko Padang (Suara.com, 2021).

Tiga pejabat yang memiliki peran besar dalam kemenangan Mahyeldi dan Audy Jinaldy ini selanjutnya malah ditarik dalam jajaran pejabat utama di Pemprov Sumbar. Amasrul dilantik menjadi Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Andri Yulika diangkat menjadi Asisten III Setprov Sumbar dan Medi Iswandi menjadi Kepala Bappeda Sumatera Barat. Pelantikan tiga pejabat ini tidak terlepas dari peran mereka dalam pemenangan pasangan gubernur dan wakil Gubernur ini. Peran tersebut seperti dalam membangun jaringan masyarakat hingga ke tingkat grass root, mencari dana dan sponsor

untuk pemenangan dan mengatur strategi dan isu untuk pemenangan tersebut (Syauket, 2019).

#### 4.3. Relasi Birokrat dan Politisi

Fenomena Politisasi Birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Gunanto (2020) bahwa terdapat fenomena yang lazim dalam politik dan birokrasi, yaitu mempolitisir fasilitas negara, memobilisasi ASN dalam Pemilihan maupun Pemilu, serta kompensasi jabatan (Gunanto, 2020). Merujuk pada hal tersebut maka kemenangan Mahyeldi-Audy tidak bisa dilepaskan dari tiga hal tersebut. Dalam mempolitisir fasilitas negara, Mahyeldi cenderung memanfaatkan berbagai fasilitas negara dalam proses sosialisasi kepada masyarakat. seperti fasilitas dalam pemberian bantuan kepada masyarakat melalui Baznas Kota Padang, maupun pemenuhan janji kepada masyarakat yang dikapitalisasi menjadi cerita sukses Mahyeldi dalam membangun Kota Padang. Fasilitas negara tersebut dioperasikan oleh birokrat, maka dalam hal ini terjadi relasi antara birokrat dan Mahyeldi sebagai politisi dalam upaya menggunakan fasilitas negara untuk membantunya melakukan sosialisasi kepada masyarakat.

Kedua, memobilisasi ASN dalam Pemilihan Gubernur, Bawaslu RI mengungkapkan bahwa ASN yang tidak netral, 70 persen penyebabnya adalah karena mobilisasi untuk dukungan politik. Salah satu modus yang biasa dilakukan untuk memobilisasi adalah melakukan pergantian jabatan dengan menempatkan orang-orang milik petahana jelang Pilkada (jawapos.com, 2020). Walaupun tidak terlalu terlihat di permukaan, namun di tingkat bawah, birokrat di Pemko Padang menunjukkan loyalitasnya kepada Mahyeldi. Salah satu yang terungkap ke publik adalah Kasat Pol PP yang mendukung paslon ini dengan menjadi perantara penyewaan posko pemenangan. Kasus ini sampai ke Bawaslu Sumbar dan dinyatakan yang bersangkutan melanggar netralitas.

Ketiga, kompensasi jabatan. Praktik ini biasanya dilakukan sebagai imbalan atas kerja politik yang sudah dilakukan. Merujuk pada tipologi Aspinall & Sukmajati (2015) maka ada yang didapatkan broker, baik didapatkan dalam waktu yang pendek maupun panjang. Dalam kemenangan Mahyeldi-Audy ini, tiga pejabat di Pemko Padang mendapatkan kompensasi jabatan pada posisi strategis, setelah gubernur dilantik.

Dalam pemenangan Mahyeldi dan Audy, juga terjadi politisasi birokrasi seperti yang diteliti oleh Daniarsyah (2015) yang salah satunya adalah banyaknya birokrat yang terafiliasi dengan partai politik, khususnya Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dalam Pemerintahan Kota Padang, sudah menjadi rahasia umum, bahwa pejabat yang memiliki kedekatan dengan PKS bisa mendapatkan posisi strategis sebagai kepala dinas. Hal ini juga berimplikasi terhadap sumber daya di dinas bisa dengan mudah diakses oleh partai politik, seperti pengadaan barang dan jasa. Netralitas ASN khususnya elit birokrasi di Pemerintah Kota Padang menjadi ujian, karena campur tangan partai politik dalam birokrasi pemerintahan sehingga membentuk *shadow state* and *shadow government* (Suminar & Gushevinalti, 2020). Dengan kata lain, partai memiliki kekuatan untuk mengatur birokrasi pemerintahan, sehingga birokrat mau tidak mau ditarik dalam kepentingan partai politik tersebut (Halperin et al., 2006).

Dalam konteks relasi klientalisme, maka hubungan atasan bawahan antara birokrat dan politisi ini sulit untuk ditafsirkan, karena sulit untuk merumuskan patron dan klien dalam relasi ini. Maka seperti yang dijelaskan oleh James Scott (1972) bahwa transformasi klientalisme modern ini terjadi dalam hubungan yang tidak lagi hierarkis namun sudah demokratis, karena klien tidak terlalu tergantung dengan patron. Selain itu, transformasi juga terjadi dalam hal kompetisi yang makin terbuka sehingga kelompok elit sebagai patron semakin terdistribusi secara luas. Salah satu ciri klientalisme modern adalah menguatnya partai politik menjadi patron baru. Jika mengikuti konsepsi James Scott ini, maka partai politik berposisi sebagai patron dan birokrat sebagai klien (Afala, 2017).

Namun, dalam proses pemilihan gubernur, birokrat dan PKS berkolaborasi dalam mengumpulkan suara sesuai dengan tugasnya masing-masing. Kolaborasi ini merupakan salah satu faktor penentu kemenangan Mahyeldi dan PKS dalam Pilgub Sumbar tersebut. Praktik broker politik dan politik gentong babi menjelaskan relasi antara birokrat dan

politisi ini. Birokrat yang memiliki mesin jaring sosial yang kuat mampu untuk meraup suara di lingkungan masing-masing, apalagi para birokrat senior tersebut adalah tokoh masyarakat yang memiliki pendukung. Ditambah lagi dengan politik pragmatis yang mengedepankan politik uang dalam pemilihan, menjadikan birokrat dan politisi ini menjadi kekuatan dalam proses pemenangan.

## 5. Kesimpulan

Relasi birokrasi dan politik tidak bisa dipisahkan lagi dalam politik elektoral di Indonesia. Relasi ini diawali dengan pembentukan tim pemenangan yang dilakukan oleh kandidat kepala daerah, dengan menggandeng pengusaha, politisi, birokrat, tokoh masyarakat, hingga akademisi. Birokrat menjadi bagian tidak bisa dipisahkan dalam proses pemenangan terlebih dalam politik lokal. Hubungan simbiosis mutualisme yang dibangun berdasarkan manfaat saling menguntungkan yaitu bagi kepala daerah dan kandidat kepala daerah dijadikan tempat untuk mendistribusikan formasi kepegawaian kepada kroninya seperti tim sukses dan elit birokrat yang mendukungnya. Sedangkan bagi birokrat, dijadikan wahana untuk memperoleh, mempertahankan dan memperluas kekuasaannya dalam birokrasi. Dalam politik elektoral, hubungan birokrat dan politisi akan semakin kentara, karena kepentingan antara keduanya bertemu dalam satu titik, yaitu kekuasaan. Akibatnya ASN yang seharusnya netral dalam Pemilu dan Pemilihan, ditarik ke dalam pusaran arus politik, apalagi dalam pelaksanaan Pilkada yang bersentuhan langsung dengan kepentingan birokrat dan ASN tersebut.

Pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur Sumatera Barat tahun 2020, fenomena ini juga terjadi. Bawaslu Sumatera Barat sepanjang pelaksanaan pemilihan Gubernur menemukan dan memproses 64 ASN yang melanggar netralitas. Hal ini tidak terlepas dari praktek klientalisme antara birokrat, calon gubernur yaitu pasangan Mahyeldi-Audy serta Partai Politik pengusung. Dalam proses pemenangan salah satunya adalah banyaknya birokrat yang terafiliasi dengan partai politik, khususnya Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dalam Pemerintahan Kota Padang, sudah menjadi rahasia umum, bahwa pejabat yang memiliki kedekatan dengan PKS bisa mendapatkan posisi strategis sebagai kepala dinas. Hal ini juga berimplikasi terhadap sumber daya di dinas-dinas bisa dengan mudah diakses oleh partai politik, seperti pengadaan barang dan jasa.

Praktik broker politik dan politik gentong babi menjelaskan relasi antara birokrat dan politisi ini. Birokrat yang memiliki mesin jaring sosial yang kuat mampu untuk meraup suara di lingkungan masing masing, apalagi para birokrat senior tersebut adalah tokoh masyarakat yang memiliki pendukung. Ditambah lagi dengan politik pragmatis yang mengedepankan politik uang dalam pemilihan.

## 6. Konflik Kepentingan

Penulis secara tegas menyatakan bahwa tidak ada konflik kepentingan dalam penulisan artikel ini.

## 7. Daftar Pustaka

- Afala, L. M. (2017). Pasang Surut Reformasi Birokrasi Dalam Transisi Demokrasi Indonesia. *Jurnal Transformative*, 3(1), 15–39.
- Agustino, L. (2014). Patronase Politik Era Reformasi: Analisis Pilkada di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), 69–85.
- antaranews.com. (2020). *Bawaslu Sumbar nilai Kasatpol PP Padang langgar netralitas ASN*. [www.Antarane.ws.Com](http://www.Antarane.ws.Com).
- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570. <https://doi.org/10.1080/14672715.2014.960706>
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (2015). Politik Uang di Indonesia. In *Polgov: Yogyakarta*.
- Bass, B. M., & Bass, R. (2008). *The Bass Handbook of Leadership, Theory, Research and Managerial Application* (4 th). Free Press.
- Daniarsyah, D. (2015). Politisasi Birokrasi dan Netralitas Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*, V(2), 85–94.
- Eko, S., & Yunanto. (2005). *Krisis Demokrasi Elektoral, dalam Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu*. Pustaka Pelajar.
- Gunanto, D. (2020). Tinjauan Kritis Politik Dinasti di Indonesia. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, 8(2), 177–191. <https://doi.org/10.30656/sawala.v8i2.2844>

- Halperin, M., Clapp, P., & Kanter, A. (2006). *Bureaucratic Politics in Foreign Policy* (2 nd, Vol. 2). The Brooking Instituition. <https://doi.org/10.1177/0095327X7600200211>
- Hanif, H. (2009). Politik Klientelisme Baru dan Dilema Demokratisasi di Indonesia . *JSP: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 12(3), 257–390. <https://doi.org/10.22146/jsp.10974>
- Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 4(1), 25–37.
- jawapos.com. (2020). *70 Persen Pelanggaran ASN di Pilkada karena Dimobilisasi*. [Www.Jawapos.Com](http://www.jawapos.com).
- Madung, O. G. (2016). Korupsi, Patronase, Dan Demokrasi. *Jurnal Ledalero*, 15(1), 11. <https://doi.org/10.31385/jl.v15i1.26.11-23>
- merdeka.com. (2020). *Bawaslu Catat 64 ASN di Sumbar Langgar Netralitas saat Pilgub*. [Www.Merdeka.Com](http://www.Merdeka.Com).
- padangkita.com. (2021). *Gubernur Mahyeldi Lantik 3 Pejabat Pemprov Sumbar, 2 Orang Mantan Pejabat Pemko Padang*. [Www.Padangkita.Com](http://www.Padangkita.Com).
- Peters, B. G. (2018). The Politics of Bureaucracy. In *The Politics of Bureaucracy* (5th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653-5>
- Pratama, R. A. (2017). Patronase Dan Klientalisme Pada Pilkada Serentak Kota Kendari Tahun 2017. *Jurnal Wacana Politik*, 2(1).
- Suara.com. (2021). *Sekda Kota Padang Dinonaktifkan, Diduga Gegara Tolak Tanda Tangani Mutasi Pejabat*. [Www.Sumbar.Suara.Com](http://www.Sumbar.Suara.Com).
- Sudrajat, T., Hartini, S., & Kadarsih, S. (2014). Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah). *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 1(3), 537–557. <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n3.a7>
- Suminar, P., & Gushevinalti. (2020). The dark side of decentralization: The emergence of the shadow state in Indonesia. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 8(4), 701–709. <https://doi.org/10.18510/hssr.2020.8469>
- Syauket, A. (2019). *Corruption & Patron-Client (Understanding Shadow State Case In Banten)*. 367(ICDeSA), 134–137. <https://doi.org/10.2991/icdesa-19.2019.29>
- Wahyudi, L. (2018). Politisasi birokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung. *Paradigma*, 7(3), 155–164.
- Yudiatmaja, W. E. (2015). Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 3(1), 10–28.