

Dilema Politik dan Administrasi dalam Kebijakan Publik: Sintesis Literatur tentang Netralitas Birokrasi dan Intervensi Kekuasaan

Khairul Zaman

Politeknik Negeri Pontianak, Indonesia

Email: khairulzaman12@yahoo.co.id

Keywords:

public policy; political-administration; bureaucratic neutrality; political intervention; politicization of the bureaucracy

Abstract

The relationship between politics and administration remains a fundamental issue in public policy, particularly regarding bureaucratic neutrality and the potential influence of political power on administrative processes. Although bureaucracy is expected to operate professionally and impartially, contemporary governance demonstrates that political and administrative spheres are interconnected through policy formulation, implementation, and institutional dynamics. This study aims to synthesize the literature on the dilemma of politics and administration, focusing on the forms of political intervention, mechanisms for maintaining bureaucratic neutrality, and their implications for public policy quality. This research employed a Systematic Literature Review (SLR) approach based on the PRISMA 2020 framework. Relevant articles were identified from academic databases using predefined inclusion and exclusion criteria, followed by thematic synthesis to analyze patterns and relationships among previous studies. The findings indicate that politics and administration cannot be separated absolutely but must be managed through institutional boundaries, merit-based systems, accountability mechanisms, and professional standards. Political control may strengthen democratic responsiveness when exercised legitimately; however, excessive political intervention can lead to bureaucratic politicization, reduced administrative capacity, inconsistent policy implementation, and weakened public trust. This study concludes that effective governance requires a balanced relationship between political responsiveness and bureaucratic professionalism, where political authority provides direction while bureaucracy ensures evidence-based, lawful, and public-oriented policy implementation.

Kata kunci:

kebijakan publik; politik-administrasi; netralitas birokrasi; intervensi politik; politisasi birokrasi

Abstrak

Hubungan antara politik dan administrasi merupakan isu fundamental dalam kebijakan publik, terutama berkaitan dengan netralitas birokrasi dan potensi intervensi kekuasaan terhadap proses administratif. Meskipun birokrasi dituntut untuk bekerja secara profesional, objektif, dan berorientasi pada kepentingan publik, perkembangan tata kelola pemerintahan menunjukkan bahwa politik dan administrasi memiliki keterkaitan yang kompleks dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan. Penelitian ini bertujuan untuk mensintesis literatur mengenai dilema politik dan administrasi dalam kebijakan publik dengan fokus pada bentuk intervensi politik, mekanisme mempertahankan netralitas birokrasi, serta dampaknya terhadap kualitas kebijakan publik. Metode penelitian menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) dengan mengacu pada kerangka PRISMA 2020. Artikel yang relevan diidentifikasi melalui basis data ilmiah dengan menerapkan kriteria inklusi dan eksklusi, kemudian dianalisis menggunakan sintesis tematik untuk menemukan pola dan hubungan antarhasil penelitian. Hasil kajian menunjukkan bahwa politik

dan administrasi tidak dapat dipisahkan secara absolut, tetapi perlu dikelola melalui batas kewenangan yang jelas, sistem merit, akuntabilitas, dan perlindungan profesionalisme birokrasi. Kontrol politik dapat memperkuat responsivitas demokratis apabila dilakukan secara legitimate, namun intervensi politik yang berlebihan berpotensi menyebabkan politisasi birokrasi, menurunkan kapasitas administratif, mengganggu konsistensi implementasi kebijakan, dan melemahkan kepercayaan publik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan yang efektif membutuhkan keseimbangan antara responsivitas politik dan profesionalisme birokrasi, dengan politik memberikan arah kebijakan dan birokrasi memastikan implementasi yang berbasis hukum, bukti, serta kepentingan masyarakat.

PENDAHULUAN

Hubungan antara politik dan administrasi merupakan persoalan fundamental dalam perkembangan ilmu administrasi publik. Sejak munculnya gagasan politics-administration dichotomy, administrasi pemerintahan secara normatif ditempatkan sebagai arena yang bekerja secara profesional, rasional, dan relatif terpisah dari kepentingan politik partisan. Pemisahan ini semula dimaksudkan untuk membangun pemerintahan yang efektif sekaligus mencegah patronase dan kepentingan partisan masuk terlalu jauh ke dalam administrasi negara. Namun, perkembangan studi administrasi publik menunjukkan bahwa pemisahan tersebut tidak pernah benar-benar absolut, karena formulasi maupun implementasi kebijakan publik selalu berlangsung dalam lingkungan yang dipengaruhi kepentingan, kekuasaan, nilai, dan preferensi aktor politik maupun birokrasi (Rosenbloom, 2008; Svava, 2008). Dengan demikian, persoalan kontemporer bukan lagi sekadar apakah politik dan administrasi dapat dipisahkan, melainkan bagaimana batas dan keseimbangan keduanya dikelola agar tidak mengorbankan kepentingan publik.

Perdebatan ini semakin kompleks karena birokrasi bukan sekadar pelaksana keputusan politik, melainkan aktor yang memiliki pengetahuan, keahlian, dan kapasitas diskresioner dalam proses kebijakan. Birokrat mampu memengaruhi agenda, memberi rekomendasi, menafsirkan regulasi, dan mengelola informasi bagi pengambil keputusan politik. (Blom-Hansen et al., 2021) menunjukkan bahwa birokrat dapat memengaruhi keputusan politik melalui penguasaan informasi kebijakan, sehingga hubungan politik-administrasi bersifat dua arah: politisi mengendalikan birokrasi, tetapi birokrasi juga memiliki sumber daya strategis untuk memengaruhi politik. Kondisi ini membuat netralitas birokrasi sulit dipahami hanya sebagai sikap pasif terhadap politik.

Secara normatif, netralitas birokrasi penting untuk menjamin profesionalisme, kontinuitas pemerintahan, kesetaraan pelayanan, dan kepercayaan publik. Birokrat dituntut melaksanakan kebijakan berdasarkan hukum dan kepentingan publik, bukan afiliasi politik. Namun netralitas tidak berarti birokrasi lepas dari proses politik, karena administrasi publik adalah bagian dari sistem pemerintahan yang menjalankan sekaligus menghasilkan konsekuensi politik. Karena itu, netralitas perlu dipahami sebagai kemampuan birokrasi tetap profesional dan tidak partisan sambil tetap responsif terhadap otoritas politik yang memiliki legitimasi demokratis (Levy, 2009; Kim, 2020).

Dikotomi politik-administrasi juga menghadapi persoalan konseptual dan empiris. Demir & Nyhan, (2008) menemukan bahwa model dikotomi ini tidak sepenuhnya didukung dalam praktik, sebab hubungan pejabat politik dan administrator lebih kompleks daripada pembagian

kerja sederhana. (Svara, 2008) bahkan menilai politik dan administrasi lebih tepat dipahami sebagai hubungan yang memuat unsur pemisahan sekaligus keterkaitan, sehingga birokrasi tidak dapat ditempatkan semata sebagai instrumen teknokratis di luar politik.

Persoalan menjadi lebih signifikan ketika intervensi politik masuk ke proses kebijakan publik, yang pada dasarnya adalah hasil negosiasi dan kontestasi kepentingan. Interaksi antara pertimbangan politik dan pertimbangan profesional-teknokratis birokrasi dapat menghasilkan kebijakan yang responsif bila terdapat mekanisme akuntabilitas yang jelas, tetapi dapat memicu politisasi bila kekuasaan politik terlalu dominan. (Cooper, 2020) menunjukkan bentuk politisasi birokrasi berbeda antar tradisi administrasi, sementara (Ebinger et al., 2019) menegaskan bahwa perdebatan birokrat senior menyangkut keseimbangan antara responsivitas terhadap pemerintah terpilih dan kompetensi profesional. Persoalan netralitas karenanya perlu dilihat dari bentuk keterlibatan, batas kewenangan, dan mekanisme kontrolnya.

Dalam konteks implementasi, diskresi birokrasi turut membuka ruang masuknya kepentingan politik. Friedrich, (2025) menunjukkan bahwa birokrat tingkat pelaksana (*street-level bureaucrats*) menghadapi tekanan politik-ideologis namun mengembangkan mekanisme untuk mempertahankan profesionalismenya, menegaskan bahwa netralitas ditentukan bukan hanya oleh aturan formal, tetapi juga kapasitas individu dan organisasi menghadapi tekanan kekuasaan.

Hubungan politik-administrasi juga dapat dilihat melalui konsep *policy feedback*: kebijakan tidak hanya dilaksanakan birokrasi, tetapi juga mengubah struktur kekuasaan dan praktik administratif, yang pada gilirannya memengaruhi keputusan politik berikutnya (Moynihan & Soss, 2014). Pola ini memperlihatkan bahwa pemisahan tegas politik-administrasi semakin sulit dipertahankan dalam tata kelola kontemporer.

Konteks Indonesia memberikan relevansi kuat. Reformasi birokrasi menempatkan profesionalisme dan netralitas ASN sebagai prinsip penting, namun tantangan relasi kepentingan politik, karier birokrasi, dan pelaksanaan kebijakan tetap ada. (Indiahono, 2022) menunjukkan dinamika netralitas birokrasi Indonesia berubah seiring kontestasi politik, terutama pada momentum pemilu dan pilkada, sementara (Sihaloho & Herlan, 2020) menunjukkan politisasi dapat menempatkan aparatur pada posisi dilematis. (Bisri, 2017) menegaskan hubungan politik-birokrasi tidak dapat dipisahkan secara sederhana karena birokrasi memiliki ruang rekomendasi, diskresi, dan pengaruh dalam implementasi kebijakan.

Meski demikian, pengaruh politik terhadap administrasi tidak selalu berdampak negatif. (Åström et al., 2022), dalam studi terhadap manajer publik di Swedia, menemukan bahwa keterlibatan dalam politik kebijakan tidak otomatis merusak orientasi netral mereka. (Callahan & Mau, 2024) menegaskan kompleksitas hubungan politisi-administratur tetap relevan namun membutuhkan pemahaman yang lebih luas mengenai aktor dan bentuk interaksi yang terlibat, sementara (Moynihan, 2025) menunjukkan politisasi juga memengaruhi kapasitas negara dalam merancang dan melaksanakan kebijakan.

Literatur mengenai politik-administrasi, politisasi birokrasi, dan netralitas aparatur masih tersebar dalam berbagai pendekatan dan hasil yang tidak seragam. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis dan mensintesis literatur mengenai hubungan politik dan administrasi dalam kebijakan publik, dengan fokus pada netralitas birokrasi dan intervensi kekuasaan, guna mengidentifikasi bentuk intervensi politik, cara birokrasi mempertahankan netralitasnya, serta konsekuensinya terhadap formulasi dan implementasi kebijakan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis hasil penelitian mengenai dilema politik dan administrasi dalam kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan netralitas birokrasi dan intervensi kekuasaan. SLR dipilih karena memungkinkan peneliti menyusun sintesis pengetahuan berdasarkan prosedur pencarian dan seleksi literatur yang transparan, sistematis, serta dapat ditelusuri kembali. Berbeda dari tinjauan naratif yang cenderung bergantung pada pemilihan literatur oleh peneliti, pendekatan sistematis menempatkan proses identifikasi, seleksi, dan analisis studi sebagai bagian integral dari metodologi penelitian (Tranfield et al., 2003).

Proses penelitian mengacu pada pedoman Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA) 2020. Pedoman tersebut digunakan untuk memastikan transparansi dalam pelaporan proses identifikasi, penyaringan, kelayakan, dan inklusi artikel dalam kajian. PRISMA 2020 menyediakan 27 item pelaporan serta diagram alur yang membantu peneliti menjelaskan secara sistematis bagaimana literatur diperoleh dan diseleksi (Page et al., 2021). Tahapan penelitian meliputi identifikasi literatur, penyaringan berdasarkan kriteria, penilaian kelayakan, ekstraksi data, dan sintesis temuan.

Pencarian literatur dilakukan melalui basis data ilmiah yang relevan dengan bidang administrasi publik dan kebijakan publik, terutama Scopus, Web of Science, dan Google Scholar sebagai sumber pelengkap. Kata kunci disusun berdasarkan konsep utama penelitian, yaitu politics-administration dichotomy, bureaucratic neutrality, bureaucratic politicization, political intervention, political control, public policy, bureaucracy, dan policy implementation. Kata kunci tersebut dikombinasikan menggunakan operator Boolean AND dan OR untuk memperoleh cakupan pencarian yang luas sekaligus tetap relevan dengan fokus penelitian. Strategi pencarian diarahkan pada artikel ilmiah yang membahas hubungan antara aktor politik, birokrasi, kekuasaan, netralitas, dan proses kebijakan publik.

Kriteria inklusi ditetapkan untuk menjaga relevansi dan kualitas sumber. Artikel yang dipertimbangkan adalah: (1) artikel jurnal ilmiah yang telah melalui proses peer review; (2) membahas secara substantif hubungan politik dan administrasi, netralitas birokrasi, politisasi birokrasi, intervensi politik, atau pengaruh kekuasaan terhadap kebijakan publik; (3) tersedia dalam teks lengkap; (4) diterbitkan dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris; dan (5) memiliki informasi bibliografis yang dapat diverifikasi. Sementara itu, artikel dikeluarkan apabila hanya berupa opini, editorial, berita, prosiding yang tidak relevan, duplikasi publikasi, atau tidak memiliki keterkaitan langsung dengan fokus penelitian. Penetapan kriteria tersebut penting untuk mengurangi bias seleksi dan memastikan bahwa sintesis dibangun dari bukti yang relevan.

Setelah proses seleksi, data diekstraksi menggunakan matriks kajian yang mencakup nama penulis, tahun publikasi, negara atau konteks penelitian, tujuan penelitian, pendekatan metodologis, konsep utama, bentuk interaksi politik-administrasi, temuan mengenai netralitas birokrasi, bentuk intervensi kekuasaan, serta implikasinya terhadap formulasi atau implementasi kebijakan publik. Data kemudian dianalisis menggunakan thematic synthesis. Tahap analisis dilakukan dengan mengidentifikasi pola, persamaan, perbedaan, dan hubungan antartemuan, kemudian mengelompokkannya ke dalam tema-tema utama. Pendekatan sintesis

semacam ini sesuai dengan tujuan SLR yang tidak hanya menghimpun penelitian terdahulu, tetapi juga memetakan perkembangan pengetahuan dan menemukan kesenjangan penelitian yang masih terbuka (Tranfield et al., 2003).

Selanjutnya, hasil sintesis diinterpretasikan secara kritis dengan memperhatikan konteks kelembagaan dan politik yang berbeda. Analisis tidak diarahkan untuk menghitung effect size, tetapi untuk menjelaskan bagaimana literatur memahami hubungan antara netralitas birokrasi dan intervensi kekuasaan serta bagaimana hubungan tersebut memengaruhi kebijakan publik. Dengan demikian, metode ini memungkinkan penelitian menghasilkan pemetaan konseptual mengenai bentuk intervensi politik, strategi birokrasi dalam mempertahankan netralitas, serta kondisi yang memungkinkan hubungan politik-administrasi berlangsung secara konstruktif. Pelaporan akhir mengikuti prinsip transparansi PRISMA 2020 agar seluruh tahapan kajian dapat dipahami dan direplikasi oleh peneliti lain (Page et al., 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evolusi Relasi Politik dan Administrasi dalam Kebijakan Publik

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa relasi antara politik dan administrasi tidak dapat lagi dijelaskan secara memadai melalui pemisahan yang bersifat kaku. Literatur klasik mengenai politics-administration dichotomy memang memberikan fondasi penting bagi perkembangan administrasi publik dengan membedakan fungsi politik sebagai arena penetapan tujuan dan administrasi sebagai arena pelaksanaan kebijakan. Namun, perkembangan negara administratif modern memperlihatkan bahwa proses kebijakan berlangsung melalui interaksi yang jauh lebih kompleks. Administrasi tidak hanya menjalankan keputusan politik, tetapi turut menyediakan informasi, keahlian, interpretasi regulasi, dan alternatif kebijakan yang dapat memengaruhi keputusan politik. Sebaliknya, aktor politik memiliki kewenangan untuk menetapkan agenda, mengarahkan prioritas, mengalokasikan sumber daya, serta mengawasi birokrasi. Dengan demikian, hubungan politik-administrasi lebih tepat dipahami sebagai hubungan yang saling berkelindan daripada sebagai dua ranah yang sepenuhnya terpisah (Georgiou, 2014; Rosenbloom, 2008; Svava, 2008). Kajian kontemporer juga semakin menempatkan hubungan tersebut sebagai persoalan interaksi antarpelaku dalam sistem pemerintahan yang kompleks, bukan sekadar persoalan pembagian tugas formal (Callahan & Mau, 2024; Jalonen, 2024).

Secara historis, gagasan pemisahan politik dan administrasi memiliki fungsi normatif yang penting. Pemisahan tersebut muncul dalam konteks kebutuhan untuk membangun administrasi yang profesional, efisien, dan terbebas dari patronase politik. Administrasi diharapkan mampu menjalankan keputusan pemerintahan secara konsisten tanpa menjadikan pergantian kekuasaan politik sebagai alasan untuk mengubah orientasi pelayanan publik. Dalam perspektif ini, birokrasi membutuhkan kompetensi dan stabilitas kelembagaan, sedangkan pejabat politik memperoleh legitimasi melalui proses demokratis untuk menentukan arah kebijakan. Rosenbloom (2008) menunjukkan bahwa dikotomi tersebut memiliki akar historis yang kuat dalam perkembangan administrasi publik, khususnya dalam konteks Amerika Serikat. Namun, makna dikotomi tersebut tidak pernah sepenuhnya identik dengan pemisahan absolut karena administrasi negara sejak awal beroperasi dalam lingkungan konstitusional dan politik yang menentukan batas kewenangannya.

Hasil telaah juga memperlihatkan bahwa kritik terhadap dikotomi politik-administrasi

tidak berarti bahwa konsep tersebut kehilangan seluruh relevansinya. Justru, konsep dikotomi masih berfungsi sebagai perangkat analitis untuk memahami batas kewenangan, akuntabilitas, dan tanggung jawab antara pejabat politik dan birokrat. Overeem (2005) menunjukkan bahwa penolakan terhadap dikotomi secara keseluruhan tidak otomatis menghilangkan nilai netralitas politik administrator. Artinya, terdapat perbedaan antara mengakui adanya interaksi politik-administrasi dan membenarkan dominasi politik terhadap administrasi. Dikotomi dapat dipertahankan sebagai prinsip normatif tertentu, terutama untuk membedakan legitimasi politik dari kompetensi administratif. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan apakah politik dan administrasi benar-benar terpisah, tetapi bagaimana interaksi keduanya dibatasi oleh prinsip profesionalisme, hukum, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Pandangan ini penting karena memberikan dasar untuk membedakan antara hubungan politik-administrasi yang legitimate dan intervensi politik yang berpotensi merusak integritas birokrasi.

Dalam perkembangan berikutnya, birokrasi semakin dipahami sebagai aktor yang memiliki kapasitas substantif dalam proses kebijakan. Birokrat menguasai informasi teknis, pengalaman administratif, pengetahuan mengenai implementasi, serta pemahaman terhadap karakteristik kelompok sasaran kebijakan. Sumber daya tersebut membuat birokrasi tidak selalu berada dalam posisi pasif terhadap aktor politik. Dalam praktik formulasi kebijakan, birokrat dapat menyusun alternatif, memberikan rekomendasi, memperkirakan konsekuensi kebijakan, dan menentukan informasi apa yang perlu ditekankan kepada pembuat keputusan. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan dalam proses kebijakan tidak hanya berasal dari kewenangan formal, tetapi juga dari penguasaan pengetahuan dan kapasitas administratif. Blom-Hansen et al. (2021) menunjukkan bahwa birokrat dapat membentuk keputusan politik melalui penyediaan dan penggunaan informasi kebijakan. Temuan ini memperkuat pandangan bahwa proses kebijakan merupakan arena interaksi dua arah antara otoritas politik dan keahlian administratif.

Perubahan tersebut juga berkaitan dengan transformasi lingkungan pemerintahan. Model pemerintahan kontemporer tidak hanya terdiri atas hubungan sederhana antara politisi dan birokrat, tetapi melibatkan lembaga legislatif, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, ahli, media, dan jaringan kebijakan. Callahan dan Mau (2024) mengusulkan pemahaman yang lebih luas terhadap hubungan politik-administrasi dengan menempatkan banyak aktor sebagai bagian dari proses kepemimpinan publik. Dalam konteks ini, kebijakan publik terbentuk melalui interaksi berbagai kepentingan dan sumber daya. Jalonen (2024), melalui tinjauan sistematis berbasis perspektif kompleksitas, juga menunjukkan bahwa sistem politik-administratif perlu dipahami melalui interaksi aktor, fenomena, dan peristiwa yang menghasilkan dinamika yang tidak selalu linear. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa pendekatan dikotomis menjadi kurang memadai apabila digunakan untuk menjelaskan seluruh proses kebijakan dalam tata kelola pemerintahan modern.

Meskipun demikian, meningkatnya keterhubungan politik dan administrasi menghasilkan persoalan baru mengenai batas intervensi. Interaksi politik diperlukan karena birokrasi dalam negara demokratis harus tunduk pada mandat pemerintahan yang memperoleh legitimasi politik. Namun, responsivitas terhadap pejabat politik tidak identik dengan keberpihakan partisan. Di sinilah muncul dilema antara responsiveness dan neutral competence. Birokrasi perlu responsif terhadap arah kebijakan pemerintah terpilih, tetapi pada

saat yang sama harus mempertahankan kompetensi profesional dan penerapan aturan secara objektif. Ebinger et al. (2019) memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi senior memiliki karakter ambivalen. Di satu sisi, keterhubungan dengan pejabat politik dapat memperkuat kontrol demokratis; di sisi lain, politisasi yang berlebihan dapat mengancam profesionalisme dan meritokrasi. Karena itu, relasi politik-administrasi perlu ditempatkan dalam kerangka keseimbangan antara kontrol politik dan otonomi profesional.

Dimensi tersebut menjadi semakin penting ketika politik memasuki proses administrasi melalui mekanisme pengangkatan, promosi, penganggaran, pengawasan, atau pemberian instruksi kebijakan. Intervensi politik dapat berada pada spektrum yang berbeda. Pada tingkat tertentu, arahan politik merupakan bagian normal dari pemerintahan demokratis karena pejabat terpilih memang memiliki mandat untuk menentukan prioritas publik. Akan tetapi, intervensi berubah menjadi problematik ketika keputusan administratif ditentukan berdasarkan loyalitas partisan, patronase, kepentingan elektoral, atau tekanan terhadap karier birokrat. Literatur mengenai politisasi menunjukkan bahwa persoalan tersebut tidak semata-mata terletak pada keberadaan pengaruh politik, tetapi pada bentuk, intensitas, dan konsekuensi pengaruh tersebut terhadap kualitas administrasi (Ebinger et al., 2019). Dengan demikian, analisis politik-administrasi perlu membedakan antara political control yang legitimate dan politicization yang mengikis profesionalisme.

Temuan literatur juga menunjukkan bahwa hubungan politik-administrasi memiliki variasi lintas konteks kelembagaan. Tidak semua sistem birokrasi mengalami politisasi dengan tingkat yang sama karena struktur hukum, sistem kepegawaian, tradisi administrasi, mekanisme pengawasan, dan budaya politik dapat memengaruhi bentuk hubungan tersebut. Kajian tentang politisasi birokrasi menunjukkan bahwa fenomena ini dapat muncul dalam berbagai tradisi administrasi, tetapi mekanisme dan konsekuensinya berbeda sesuai karakter institusional masing-masing negara (Cooper, 2020). Karena itu, generalisasi bahwa semua hubungan politik-administrasi pasti menghasilkan politisasi perlu dihindari. Sebaliknya, yang perlu diperhatikan adalah kondisi kelembagaan yang memungkinkan birokrasi tetap profesional ketika menerima arahan politik.

Dalam konteks Indonesia, evolusi relasi politik-administrasi memperlihatkan persoalan yang lebih kompleks. Reformasi birokrasi menegaskan pentingnya profesionalisme dan netralitas aparatur, tetapi birokrasi tetap berada dalam lingkungan politik yang kuat. Kontestasi elektoral, pergantian kepala daerah, pengisian jabatan, serta hubungan antara karier birokrasi dan elite politik dapat menciptakan tekanan terhadap netralitas aparatur. Sihalo dan Herlan (2020) menunjukkan adanya dilema ketika aparatur dituntut secara formal untuk netral, tetapi pada saat yang sama menghadapi risiko politik dan karier. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa relasi politik-administrasi di Indonesia tidak dapat hanya dipahami sebagai persoalan kepatuhan individu, melainkan juga sebagai persoalan desain kelembagaan yang menentukan sejauh mana birokrat memiliki perlindungan dari tekanan politik.

Jika disintesis, literatur dapat dikelompokkan ke dalam tiga fase pemikiran. Fase pertama menekankan pemisahan normatif antara politik dan administrasi untuk melindungi profesionalisme birokrasi. Fase kedua mengkritik pemisahan tersebut dengan menunjukkan bahwa birokrasi dan politik dalam praktiknya saling berinteraksi. Fase ketiga bergerak menuju perspektif relasional dan kontekstual yang melihat politik-administrasi sebagai sistem interaksi multipihak yang membutuhkan keseimbangan antara legitimasi politik, kompetensi

administratif, responsivitas, dan netralitas. Perkembangan ini menunjukkan bahwa pertanyaan utama bukan lagi “apakah politik dan administrasi terpisah?”, tetapi “bagaimana hubungan keduanya dikelola agar kekuasaan politik tetap demokratis tanpa menghilangkan otonomi profesional administrasi?”. Perspektif tersebut sejalan dengan perkembangan studi mutakhir yang melihat batas politik-administrasi sebagai sesuatu yang bersifat dinamis dan kontekstual (Callahan & Mau, 2024; Jalonen, 2024).

Dengan demikian, hasil sintesis pada poin ini menunjukkan bahwa evolusi relasi politik dan administrasi telah menggeser pemahaman dari model dikotomis menuju model interdependensi yang terkendali. Politik menyediakan legitimasi dan arah normatif kebijakan, sedangkan administrasi menyediakan kapasitas teknis, kontinuitas, dan pengetahuan implementatif. Hubungan keduanya dapat menghasilkan tata kelola yang efektif apabila terdapat mekanisme akuntabilitas, pembatasan kekuasaan, perlindungan profesionalisme, dan kejelasan kewenangan. Sebaliknya, ketika kontrol politik berubah menjadi intervensi partisan, hubungan tersebut dapat menggeser birokrasi dari orientasi kepentingan publik menuju kepentingan kekuasaan. Oleh karena itu, evolusi relasi politik-administrasi menjadi dasar penting untuk memahami dua persoalan berikutnya dalam penelitian ini, yaitu bagaimana netralitas birokrasi dipertahankan di tengah tuntutan demokrasi dan bagaimana intervensi kekuasaan memengaruhi proses kebijakan publik.

Netralitas Birokrasi di Tengah Tuntutan Demokrasi dan Profesionalisme

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa netralitas birokrasi merupakan konsep yang berada pada titik temu antara tuntutan demokrasi, profesionalisme administratif, dan kebutuhan akan kontinuitas pemerintahan. Dalam pengertian normatif, birokrasi dituntut untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang memperoleh legitimasi demokratis tanpa menjadikan dirinya sebagai instrumen kepentingan partisan. Netralitas dengan demikian tidak berarti birokrasi harus terlepas sepenuhnya dari politik, melainkan menjaga agar keputusan administratif tidak ditentukan oleh preferensi partai, kepentingan elektoral, atau loyalitas personal. Model konvensional administrasi demokratis menempatkan aparatur sebagai pelaksana yang responsif terhadap pemerintah yang sedang berkuasa sekaligus memiliki otonomi profesional untuk menjalankan tugas berdasarkan hukum dan kompetensi (Peters & Pierre, 2004; Peters, 2022). Posisi ganda inilah yang menjadikan netralitas birokrasi sebagai konsep yang secara teoritis penting tetapi secara praktis penuh dengan dilema.

Netralitas pada dasarnya berkaitan dengan kemampuan birokrasi mempertahankan orientasi pada kepentingan publik ketika menghadapi pergantian kekuasaan. Birokrasi merupakan institusi yang bersifat relatif permanen, sedangkan pemerintahan politik dapat berubah melalui pemilu. Karena itu, keberlangsungan administrasi negara membutuhkan aparatur yang mampu bekerja secara profesional di bawah pemerintahan yang berbeda tanpa mengubah standar pelayanan dan pelaksanaan hukum berdasarkan afiliasi politik. Peters dan Pierre (2004) menjelaskan bahwa hubungan politik dan administrasi mengandung ketegangan antara kebutuhan akan kontrol politik dan perlindungan terhadap profesionalisme birokrasi. Ketegangan tersebut menunjukkan bahwa netralitas bukan sekadar larangan bagi birokrat untuk terlibat dalam politik praktis, tetapi merupakan prinsip kelembagaan yang menjaga agar kapasitas administratif tetap tersedia bagi setiap pemerintahan yang sah.

Dalam perspektif profesionalisme, netralitas berkaitan erat dengan sistem merit.

Rekrutmen, promosi, penghargaan, dan pengembangan karier yang didasarkan pada kompetensi memungkinkan birokrat memiliki jarak profesional dari aktor politik. Sebaliknya, ketika keputusan kepegawaian semakin bergantung pada kedekatan politik, loyalitas personal, atau preferensi partisan, batas antara responsivitas administratif dan politisasi menjadi semakin kabur. Lapuente dan Suzuki (2020) menunjukkan bahwa politisasi dalam pengelolaan sumber daya manusia publik dapat memengaruhi kondisi yang memungkinkan birokrasi bekerja secara profesional dan inovatif. Sistem yang memberi ruang lebih besar bagi campur tangan politik dalam pengangkatan dan promosi dapat mengurangi orientasi merit dan menciptakan insentif bagi birokrat untuk membangun loyalitas kepada aktor politik tertentu. Dengan demikian, perlindungan netralitas membutuhkan desain kelembagaan yang tidak hanya melarang keberpihakan politik, tetapi juga mengurangi ketergantungan karier birokrat terhadap kekuasaan politik.

Literatur juga menunjukkan bahwa netralitas tidak identik dengan ketidakpedulian terhadap kebijakan pemerintah. Birokrasi tetap harus responsif terhadap mandat pejabat politik karena pejabat tersebut memperoleh legitimasi melalui mekanisme demokratis. Persoalannya terletak pada batas antara responsivitas dan keberpihakan. Responsivitas berarti kemampuan administrator menerjemahkan tujuan pemerintahan ke dalam tindakan administratif yang sah dan efektif. Keberpihakan partisan, sebaliknya, muncul ketika birokrat menyesuaikan keputusan atau perilakunya untuk memperoleh keuntungan politik bagi partai, kandidat, atau elite tertentu. Peters (2022) menekankan bahwa model pelayanan publik yang netral tetap menuntut birokrasi untuk merespons prioritas pemerintah, tetapi responsivitas tersebut harus berjalan bersama dengan kewajiban profesional dan legal. Oleh karena itu, netralitas yang sehat bukanlah birokrasi yang menolak semua arahan politik, melainkan birokrasi yang mampu membedakan mandat pemerintahan yang legitimate dari tekanan partisan.

Dilema tersebut semakin terlihat pada birokrat senior yang berada dekat dengan pusat pengambilan keputusan. Mereka sering kali terlibat langsung dalam penyusunan agenda, pemberian nasihat, koordinasi antarlembaga, dan perumusan alternatif kebijakan. Posisi ini membuat batas antara administrator profesional dan aktor politik menjadi lebih tipis. Ebinger et al. (2019) menunjukkan bahwa politisasi birokrat senior memiliki karakter yang ambivalen. Politisasi dapat dipandang sebagai instrumen untuk memastikan agar birokrasi mengikuti mandat politik pemerintah, tetapi juga dapat mengancam profesionalisme apabila kriteria politik menggantikan kriteria merit. Menariknya, penelitian tersebut menemukan bahwa birokrat senior yang memiliki latar belakang politik tidak secara otomatis bertindak lebih responsif atau kurang bertanggung jawab dibandingkan birokrat yang tidak dipolitisasi. Temuan ini menunjukkan bahwa hubungan antara politisasi dan perilaku administratif tidak bersifat linear. Dampaknya sangat dipengaruhi oleh institusi, norma profesional, mekanisme akuntabilitas, dan karakter aktor yang terlibat.

Dari sudut pandang tersebut, netralitas perlu dipahami sebagai suatu spektrum, bukan keadaan biner antara “netral” dan “tidak netral”. Seorang birokrat dapat berinteraksi intensif dengan pejabat politik, memberikan nasihat mengenai kebijakan, dan bahkan membantu menerjemahkan agenda politik ke dalam program pemerintah tanpa kehilangan profesionalismenya. Yang menjadi persoalan adalah apakah interaksi tersebut mengubah dasar pengambilan keputusan administratif dari pertimbangan hukum, bukti, kompetensi, dan kepentingan publik menjadi pertimbangan partisan. Åström et al. (2022) menunjukkan bahwa

keterlibatan manajer publik dalam proses kebijakan tidak secara otomatis menghilangkan netralitas politik mereka. Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa partisipasi administratif dalam proses politik kebijakan dapat tetap kompatibel dengan netralitas selama terdapat norma dan batas kelembagaan yang jelas.

Namun, kemampuan mempertahankan netralitas tidak hanya ditentukan oleh sikap individual birokrat. Struktur kelembagaan memiliki peran yang sangat besar. Sistem kepegawaian, mekanisme pengawasan, independensi lembaga pengawas, transparansi promosi, perlindungan terhadap tindakan balasan politik, dan kepastian aturan dapat menentukan seberapa besar ruang bagi birokrat untuk menolak tekanan partisan. Dalam konteks Indonesia, persoalan ini menjadi sangat relevan karena aparatur sipil negara memiliki hubungan struktural dengan pejabat pembina kepegawaian yang pada tingkat tertentu beririsan dengan jabatan politik. Sihalohe dan Herlan (2020) menunjukkan bahwa politisasi birokrasi dapat menimbulkan dilema bagi ASN karena tuntutan formal untuk bersikap netral dapat berhadapan dengan kepentingan karier. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa netralitas tidak cukup dibangun melalui norma larangan, tetapi memerlukan perlindungan institusional agar aparatur memiliki kapasitas untuk menjalankan norma tersebut.

Dinamika historis Indonesia juga memperlihatkan bahwa konsep netralitas birokrasi berkembang sejalan dengan perubahan sistem politik. Indiahono (2022) menunjukkan bahwa gagasan netralitas mengalami perubahan dari masa ke masa: pernah menghadapi tarikan partai politik pada periode tertentu, mengalami subordinasi birokrasi terhadap kekuasaan pada masa Orde Baru, dan kembali menjadi agenda penting pada era Reformasi ketika kompetisi elektoral semakin terbuka. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa netralitas birokrasi sangat dipengaruhi oleh struktur kekuasaan dan desain institusional. Dengan kata lain, netralitas tidak dapat diperlakukan sebagai karakter tetap birokrasi, tetapi sebagai hasil dari hubungan antara aturan, insentif, norma profesional, dan konfigurasi politik.

Fenomena tersebut semakin penting dalam konteks pemilu dan pemilihan kepala daerah. Pada periode elektoral, tekanan terhadap birokrasi dapat meningkat karena pejabat politik memiliki kepentingan untuk memperoleh dukungan, mempertahankan kekuasaan, atau mengamankan keberlanjutan pemerintahan. Penelitian mengenai netralitas ASN di Indonesia menunjukkan bahwa kontestasi politik dapat menciptakan kerentanan bagi birokrat, terutama ketika pejabat politik memiliki pengaruh terhadap evaluasi kinerja, penempatan jabatan, atau karier aparatur. Studi Indiahono (2022) menemukan bahwa tingkat netralitas aparatur dalam konteks pemilihan kepala daerah dapat berada pada tingkat yang relatif baik, tetapi tetap membutuhkan penguatan institusional. Sementara itu, penelitian mengenai dinamika netralitas ASN juga menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas masih muncul ketika kepentingan politik dan struktur karier birokrasi berinteraksi secara intensif.

Persoalan netralitas juga harus ditempatkan dalam konteks demokrasi yang semakin terpolarisasi. Polarisasi politik dapat meningkatkan tekanan terhadap birokrat untuk menunjukkan loyalitas kepada pihak tertentu dan mengubah persepsi terhadap tindakan administratif. Lee (2025) menunjukkan bahwa norma netralitas politik memiliki ketegangan internal: birokrasi dituntut mematuhi perintah politik yang legitimate, tetapi sekaligus memiliki kewajiban profesional untuk menggunakan pengetahuan dan pertimbangan administratif ketika perintah tersebut berhadapan dengan prinsip hukum atau kepentingan publik. Dalam kondisi polarisasi, dilema tersebut dapat menjadi lebih tajam karena keputusan birokrasi mudah

ditafsirkan sebagai dukungan atau penolakan terhadap kelompok politik tertentu. Dengan demikian, netralitas membutuhkan kemampuan institusional untuk melindungi ruang profesional birokrasi dari tekanan politik yang berlebihan.

Pada tingkat implementasi kebijakan, netralitas juga berkaitan dengan bagaimana birokrat menggunakan diskresi. Birokrat tidak selalu memperoleh instruksi yang lengkap mengenai setiap kondisi yang muncul di lapangan. Karena itu, mereka perlu melakukan interpretasi, menentukan prioritas, dan memilih tindakan yang dianggap paling sesuai dengan tujuan kebijakan. Diskresi dapat menjadi instrumen profesional untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dapat pula menjadi ruang bagi masuknya preferensi politik. Dalam situasi demikian, netralitas berarti penggunaan diskresi berdasarkan mandat kebijakan, hukum, bukti, dan kebutuhan publik, bukan berdasarkan tekanan dari elite atau kepentingan elektoral. Dengan perspektif ini, netralitas tidak menghilangkan kewenangan administratif, tetapi memberikan batas normatif terhadap bagaimana kewenangan tersebut digunakan.

Hasil sintesis akhirnya menunjukkan bahwa terdapat tiga dimensi utama netralitas birokrasi. Pertama, netralitas personal, yaitu kemampuan aparatur menjaga perilaku dan keputusan dari keberpihakan partisan. Kedua, netralitas institusional, yaitu keberadaan sistem merit, aturan kepegawaian, pengawasan, dan perlindungan hukum yang memungkinkan aparatur bekerja tanpa tekanan politik. Ketiga, netralitas fungsional, yaitu kemampuan birokrasi memberikan pelayanan, nasihat, dan implementasi kebijakan secara profesional meskipun terjadi pergantian pemerintahan. Ketiga dimensi tersebut saling melengkapi. Netralitas personal tanpa perlindungan institusional mudah rapuh, sedangkan aturan institusional tanpa budaya profesional dapat menghasilkan kepatuhan formal tetapi tidak menjamin integritas substantif.

Dengan demikian, sintesis literatur menunjukkan bahwa dilema netralitas birokrasi tidak dapat diselesaikan dengan memilih antara “birokrasi yang sepenuhnya netral” dan “birokrasi yang sepenuhnya responsif terhadap politik”. Model yang lebih relevan adalah birokrasi yang responsif terhadap mandat demokratis tetapi netral terhadap kepentingan partisan. Dalam model tersebut, pejabat politik memiliki legitimasi untuk menentukan arah dan prioritas kebijakan, sedangkan birokrasi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut diterjemahkan secara profesional, legal, berbasis bukti, dan berorientasi pada kepentingan publik. Batas utama bukanlah interaksi politiknya, melainkan apakah interaksi tersebut mengubah dasar pengambilan keputusan administratif. Perspektif ini menjadi dasar penting untuk memahami poin berikutnya, yaitu bentuk-bentuk intervensi kekuasaan dalam proses kebijakan publik dan kondisi ketika kontrol politik berubah menjadi politisasi birokrasi.

Bentuk dan Mekanisme Intervensi Kekuasaan dalam Kebijakan Publik

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa intervensi kekuasaan dalam kebijakan publik tidak berlangsung melalui satu mekanisme tunggal. Pengaruh politik terhadap birokrasi dapat muncul melalui pengangkatan dan pergantian pejabat, pengendalian agenda kebijakan, instruksi administratif, distribusi sumber daya, pengawasan, tekanan terhadap implementasi, maupun pembentukan insentif karier. Karena itu, istilah intervensi politik perlu dibedakan dari kontrol politik yang merupakan bagian normal dari pemerintahan demokratis. Pejabat politik memang memiliki legitimasi untuk menentukan arah kebijakan dan mengawasi pelaksanaan

pemerintahan, tetapi persoalan muncul ketika kewenangan tersebut digunakan untuk memengaruhi keputusan administratif berdasarkan kepentingan partisan, personal, atau elektoral. Literatur mengenai politik birokrasi menempatkan hubungan antara pengawasan, pengangkatan, dan peluang pengaruh eksternal sebagai mekanisme utama yang menjelaskan bagaimana aktor di luar birokrasi dapat membentuk perilaku administratif (Brierley et al., 2023). Dengan demikian, intervensi kekuasaan harus dipahami berdasarkan bentuk, saluran, intensitas, dan konsekuensinya terhadap proses kebijakan.

Salah satu bentuk intervensi yang paling awal dan paling menentukan adalah intervensi melalui pengisian jabatan birokrasi. Pengangkatan pejabat merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk memastikan keselarasan antara agenda politik dan kapasitas administratif. Dalam batas tertentu, penunjukan pejabat yang memiliki kepercayaan politik dapat dianggap legitimate karena pemerintah membutuhkan administrator yang memahami dan mampu menerjemahkan agenda pemerintahan. Namun, mekanisme tersebut berubah menjadi politisasi ketika pertimbangan loyalitas politik mengalahkan kompetensi, pengalaman, dan prinsip merit. Ebinger et al. (2019) menunjukkan bahwa politisasi birokrat senior menghasilkan hubungan yang kompleks antara responsivitas politik dan profesionalisme. Hal ini memperlihatkan bahwa persoalan bukan semata-mata apakah pejabat memiliki kedekatan dengan aktor politik, tetapi apakah kedekatan tersebut menjadi dasar utama dalam pengambilan keputusan kepegawaian dan kebijakan.

Intervensi melalui pengangkatan juga berkaitan erat dengan ketergantungan karier birokrasi terhadap kekuasaan politik. Ketika promosi, mutasi, evaluasi kinerja, dan akses terhadap jabatan strategis sangat dipengaruhi oleh pejabat politik, birokrat memiliki insentif untuk menyesuaikan perilakunya dengan preferensi penguasa. Dalam kondisi seperti ini, netralitas dapat mengalami erosi meskipun aturan formal tetap mewajibkan aparatur bersikap netral. Sihalohe dan Herlan (2020) menunjukkan bahwa dalam konteks Indonesia terdapat dilema antara kewajiban formal ASN untuk netral dan kebutuhan mempertahankan karier birokrasi. Temuan tersebut penting karena menunjukkan bahwa politisasi tidak selalu berbentuk instruksi politik yang eksplisit. Politisasi dapat berlangsung secara lebih halus melalui struktur insentif yang membuat birokrat mengantisipasi preferensi politik atasannya.

Bentuk intervensi berikutnya terjadi melalui pengendalian agenda kebijakan. Kebijakan publik tidak hanya ditentukan pada tahap keputusan akhir, tetapi sejak penentuan masalah mana yang dianggap penting, alternatif mana yang dipertimbangkan, dan informasi mana yang disampaikan kepada pengambil keputusan. Aktor politik memiliki kapasitas untuk menentukan prioritas kebijakan berdasarkan mandat elektoral, kepentingan konstituen, atau strategi politik. Namun, birokrasi juga dapat memengaruhi agenda melalui penguasaan informasi teknis dan kemampuan menentukan bagaimana suatu persoalan dirumuskan. Blom-Hansen et al. (2021) menunjukkan bahwa birokrat dapat membentuk keputusan politik melalui penyediaan informasi kebijakan. Dengan demikian, agenda kebijakan merupakan arena interaksi kekuasaan yang tidak hanya dikuasai oleh pejabat politik. Kekuasaan dapat bekerja melalui kemampuan menentukan definisi masalah, mengontrol informasi, dan memengaruhi alternatif yang tersedia bagi pembuat keputusan.

Dalam konteks tersebut, intervensi politik dapat muncul melalui seleksi dan framing informasi kebijakan. Pemerintah membutuhkan informasi administratif untuk menentukan prioritas dan menilai konsekuensi suatu kebijakan, sementara birokrasi menguasai sebagian

besar data yang diperlukan untuk proses tersebut. Hubungan ini menciptakan ketergantungan informasi antara politisi dan birokrat. Ketika informasi digunakan secara objektif, hubungan tersebut dapat meningkatkan kualitas keputusan. Namun, ketika informasi dipilih atau disajikan untuk mendukung kepentingan politik tertentu, proses kebijakan dapat mengalami distorsi. Brierley et al. (2023) menempatkan pengaruh eksternal terhadap birokrasi sebagai salah satu bidang penting dalam studi politik birokrasi, termasuk bagaimana aktor di luar organisasi berusaha memengaruhi tindakan administratif. Karena itu, kontrol terhadap informasi menjadi salah satu bentuk kekuasaan yang sering kali kurang terlihat tetapi sangat menentukan.

Intervensi juga dapat terjadi melalui instruksi administratif dan pengawasan politik. Dalam sistem demokratis, pejabat politik memiliki hak untuk mengarahkan birokrasi agar kebijakan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan. Pengawasan politik bahkan dibutuhkan untuk memastikan akuntabilitas birokrasi kepada masyarakat. Hustedt dan Salomonsen (2014) menunjukkan bahwa politisasi dapat digunakan melalui mekanisme formal, fungsional, maupun administratif untuk meningkatkan responsivitas birokrasi terhadap pemerintah. Temuan ini penting karena memperlihatkan bahwa politisasi tidak selalu bermakna negatif. Beberapa bentuk pengaruh politik merupakan mekanisme koordinasi yang diperlukan untuk memastikan bahwa birokrasi tidak berkembang menjadi institusi yang sepenuhnya otonom dan tidak responsif terhadap mandat politik. Persoalan muncul ketika pengawasan berubah menjadi tekanan untuk mengambil keputusan yang menyimpang dari hukum, prosedur, bukti, atau kepentingan publik.

Dengan demikian, perlu dibedakan antara political control dan political interference. Political control mengacu pada kewenangan legitimate pejabat politik untuk menentukan tujuan kebijakan, menetapkan prioritas, menyediakan anggaran, meminta pertanggungjawaban, dan mengevaluasi kinerja administrasi. Sebaliknya, political interference terjadi ketika kekuasaan digunakan untuk memengaruhi keputusan administratif yang seharusnya didasarkan pada aturan, kompetensi, dan pertimbangan profesional. Perbedaan tersebut sangat penting karena tanpa pembedaan konseptual, setiap hubungan antara politik dan administrasi dapat secara keliru dianggap sebagai politisasi. Dahlström dan Lapuente (2022) menunjukkan bahwa birokrasi menghadapi dilema antara otonomi dan akuntabilitas kepada penguasa politik. Dilema tersebut tidak dapat diselesaikan dengan menghilangkan salah satu dimensi, tetapi membutuhkan institusi yang mampu menyeimbangkan kontrol politik dengan otonomi administratif.

Bentuk intervensi yang semakin penting adalah pengaruh politik terhadap implementasi kebijakan. Kebijakan yang telah ditetapkan secara formal masih membutuhkan interpretasi dan keputusan administratif ketika diterapkan di lapangan. Pada tahap ini, birokrat memiliki diskresi karena tidak semua situasi dapat dirumuskan secara rinci dalam peraturan. Diskresi tersebut membuka ruang bagi pemerintah untuk mengarahkan implementasi, tetapi juga membuka peluang bagi tekanan politik. Friedrich (2025) menunjukkan bahwa birokrat tingkat pelaksana dapat menghadapi tekanan politik-ideologis dan mengembangkan strategi untuk melindungi pelaksanaan kebijakan dari politisasi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa intervensi tidak berhenti pada tingkat formulasi, tetapi dapat terjadi ketika kebijakan diterjemahkan menjadi keputusan konkret yang berdampak langsung pada masyarakat.

Intervensi pada tahap implementasi dapat berbentuk permintaan untuk mempercepat,

memperlambat, mengubah, atau memprioritaskan pelaksanaan program tertentu. Dalam konteks politik elektoral, tekanan tersebut dapat semakin kuat karena kebijakan publik sering kali menghasilkan manfaat yang terlihat oleh pemilih. Birokrat yang berhadapan langsung dengan masyarakat memiliki posisi strategis karena mereka menjadi penghubung antara negara dan warga. Literatur politik birokrasi menunjukkan bahwa birokrat yang memiliki kontak langsung dengan penerima manfaat kebijakan dapat menjadi objek maupun instrumen pengaruh politik karena pelayanan publik menghasilkan visibilitas dan potensi keuntungan politik bagi pihak yang berkuasa (Brierley et al., 2023). Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak dapat dianggap sebagai tahap teknis yang sepenuhnya terpisah dari politik.

Dalam konteks Indonesia, mekanisme intervensi tersebut dapat terlihat melalui hubungan antara kepala daerah, pejabat pembina kepegawaian, dan aparatur sipil negara. Kepala daerah memiliki kewenangan politik dan administratif yang dapat berpengaruh terhadap karier birokrasi, sehingga terdapat potensi ketegangan antara loyalitas kepada pimpinan dan kewajiban menjaga netralitas. Penelitian mengenai politisasi birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa tekanan terhadap ASN dapat berkaitan dengan pemilu, pemilihan kepala daerah, penempatan jabatan, dan kepentingan mempertahankan kekuasaan (Sihaloho & Herlan, 2020). Penelitian yang lebih baru juga memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi daerah masih menjadi tantangan terhadap netralitas dan kinerja ASN, terutama ketika mekanisme pengawasan dan perlindungan kelembagaan tidak cukup kuat (Wiraganti et al., 2025). Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa intervensi politik merupakan persoalan kelembagaan, bukan semata-mata persoalan etika individu aparatur.

Perkembangan mutakhir bahkan menunjukkan bahwa politisasi dapat mengambil bentuk yang lebih kompleks. Moynihan (2025) menjelaskan munculnya bentuk politisasi baru yang tidak hanya berupa pengangkatan pejabat politik, tetapi juga dapat melibatkan personalisasi kekuasaan, tekanan terhadap pegawai negeri, serta pelemahan perlindungan sistem kepegawaian. Perspektif ini penting karena menunjukkan bahwa intervensi kekuasaan dapat bekerja melalui perubahan institusi yang secara perlahan mengurangi otonomi birokrasi. Apabila mekanisme perlindungan karier dan aturan profesional dilemahkan, birokrat dapat menjadi lebih rentan terhadap tekanan politik karena biaya untuk menolak instruksi atau preferensi penguasa menjadi semakin besar.

Intervensi kekuasaan juga tidak selalu menghasilkan perubahan kebijakan secara langsung. Dalam perspektif policy feedback, kebijakan dapat mengubah struktur kekuasaan, kapasitas organisasi, rutinitas administratif, dan motivasi aktor yang kemudian memengaruhi proses politik berikutnya (Moynihan & Soss, 2014). Artinya, hubungan antara kekuasaan dan kebijakan bersifat sirkular. Aktor politik memengaruhi kebijakan, kebijakan mengubah distribusi sumber daya dan kapasitas administratif, kemudian perubahan tersebut menciptakan kondisi baru yang dapat memperkuat atau melemahkan posisi aktor politik. Dengan perspektif ini, intervensi kekuasaan harus dipahami sebagai bagian dari dinamika institusional jangka panjang, bukan sekadar tindakan individual dalam satu keputusan kebijakan.

Berdasarkan sintesis tersebut, bentuk intervensi kekuasaan dapat dikelompokkan ke dalam lima mekanisme utama: (1) intervensi personalia, melalui pengangkatan, mutasi, promosi, dan evaluasi karier; (2) intervensi agenda dan informasi, melalui penentuan prioritas masalah dan pengendalian informasi; (3) intervensi keputusan, melalui instruksi dan tekanan terhadap keputusan administratif; (4) intervensi implementasi, melalui pengarahan terhadap

diskresi dan pelaksanaan kebijakan; serta (5) intervensi institusional, melalui perubahan aturan, struktur organisasi, dan mekanisme pengawasan yang menentukan otonomi birokrasi. Kelima mekanisme tersebut tidak berdiri sendiri. Intervensi personalia dapat menciptakan ketergantungan karier, ketergantungan karier dapat meningkatkan kepatuhan terhadap tekanan politik, dan kepatuhan tersebut dapat memengaruhi formulasi maupun implementasi kebijakan.

Dengan demikian, hasil sintesis pada poin ini menunjukkan bahwa intervensi kekuasaan dalam kebijakan publik memiliki dua wajah. Pada tingkat tertentu, kontrol politik merupakan unsur yang diperlukan dalam demokrasi untuk memastikan birokrasi tetap responsif terhadap mandat pemerintah. Namun, ketika kontrol tersebut memasuki wilayah profesional yang seharusnya dilindungi oleh hukum, merit, bukti, dan kepentingan publik, kontrol berubah menjadi politisasi. Batas antara keduanya terutama ditentukan oleh mekanisme kelembagaan, transparansi, sistem merit, akuntabilitas, serta kemampuan birokrasi mempertahankan ruang profesionalnya. Temuan ini menjadi dasar untuk pembahasan berikutnya mengenai dampak intervensi politik terhadap kualitas kebijakan dan kapasitas birokrasi, karena keberadaan intervensi tidak hanya penting dilihat dari bentuknya, tetapi juga dari konsekuensi yang ditimbulkannya terhadap efektivitas pemerintahan dan kepentingan publik.

Dampak Intervensi Politik terhadap Kualitas Kebijakan dan Kapasitas Birokrasi

Sintesis literatur menunjukkan bahwa intervensi politik dalam administrasi publik tidak hanya berpengaruh terhadap posisi dan perilaku birokrat, tetapi juga memiliki konsekuensi langsung terhadap kualitas kebijakan publik, konsistensi implementasi, keadilan pelayanan, serta kapasitas birokrasi dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Intervensi tersebut perlu dibedakan dari hubungan politik-administrasi yang secara alamiah memang diperlukan dalam sistem demokrasi. Pejabat politik memiliki legitimasi untuk menentukan arah kebijakan, sedangkan birokrasi bertugas menerjemahkan keputusan tersebut ke dalam program dan pelayanan publik. Persoalan muncul ketika hubungan tersebut bergeser dari mekanisme kontrol dan akuntabilitas demokratis menjadi tekanan yang mengarahkan keputusan administratif untuk memenuhi kepentingan politik tertentu. Dengan demikian, dampak intervensi politik sangat bergantung pada intensitas, bentuk, saluran, serta mekanisme kelembagaan yang mengatur hubungan antara aktor politik dan birokrasi.

Salah satu dampak paling mendasar adalah melemahnya kualitas pengambilan keputusan kebijakan. Birokrasi memiliki keunggulan berupa pengetahuan teknis, pengalaman administratif, data, dan pemahaman terhadap kondisi implementasi. Ketika pertimbangan tersebut digantikan atau dikesampingkan oleh kepentingan politik, keputusan kebijakan berpotensi kehilangan basis profesionalnya. Hubungan antara politisi, manajer publik, dan birokrat garis depan pada dasarnya memang memengaruhi bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan, tetapi pengaruh tersebut dapat menghasilkan variasi implementasi apabila preferensi politik terlalu dominan dibandingkan pertimbangan profesional. May dan Winter (2009), misalnya, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hasil interaksi antara arahan politik, pengelolaan organisasi, dan karakteristik birokrat garis depan. Dengan demikian, kualitas kebijakan tidak hanya ditentukan pada tahap formulasi, tetapi juga oleh bagaimana relasi kekuasaan tersebut bekerja pada tingkat implementasi.

Intervensi politik juga dapat memengaruhi konsistensi implementasi kebijakan. Kebijakan publik membutuhkan kesinambungan antara tujuan yang ditetapkan, instrumen

yang digunakan, sumber daya yang tersedia, dan tindakan birokrasi. Tekanan politik yang berubah-ubah dapat menyebabkan birokrasi harus menyesuaikan pelaksanaan kebijakan dengan tuntutan politik jangka pendek. Kondisi ini berpotensi menciptakan ketidakpastian administratif, terutama apabila pejabat politik memberikan arahan informal yang berbeda dengan prosedur formal. Pada tingkat *street-level bureaucracy*, tekanan tersebut menjadi semakin kompleks karena birokrat memiliki diskresi untuk menentukan bagaimana aturan diterapkan terhadap kasus konkret. Friedrich (2025) menunjukkan bahwa birokrat garis depan dapat menghadapi tekanan politik-ideologis secara langsung dan mengembangkan mekanisme tertentu untuk mempertahankan pelaksanaan kebijakan yang profesional. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa kapasitas birokrasi dalam mempertahankan profesionalisme menjadi faktor penting dalam mencegah intervensi politik mengubah substansi implementasi.

Dampak berikutnya berkaitan dengan diskresi birokrasi. Diskresi pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi publik karena tidak semua situasi dapat diatur secara rinci melalui peraturan. Birokrat memerlukan ruang untuk menafsirkan aturan dan menyesuaikannya dengan karakteristik masalah yang dihadapi masyarakat. Akan tetapi, diskresi dapat menjadi rentan terhadap politisasi apabila keputusan birokrat dipengaruhi oleh kepentingan aktor politik tertentu. Dalam kondisi demikian, prinsip pelayanan berdasarkan kebutuhan dan hak warga dapat bergeser menjadi pelayanan berdasarkan kedekatan, tekanan, atau nilai politik tertentu. Davidovitz dan Cohen (2023) menemukan bahwa keterlibatan politisi, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat memengaruhi implementasi kebijakan pada tingkat *street-level* dan mengurangi kemampuan birokrat untuk menggunakan diskresi secara adil.

Temuan tersebut memiliki implikasi penting terhadap keadilan distribusi kebijakan publik. Ketika intervensi politik digunakan untuk memberikan perlakuan khusus kepada kelompok atau individu tertentu, distribusi sumber daya publik dapat menjadi tidak merata. Dalam konteks demokrasi, politisi memang memiliki kepentingan untuk merespons konstituen, tetapi apabila responsivitas tersebut diterjemahkan menjadi pemberian perlakuan administratif yang berbeda berdasarkan afiliasi atau dukungan politik, maka prinsip kesetaraan warga negara dapat terganggu. Davidovitz dan Cohen (2023) menunjukkan bahwa intervensi politik pada proses implementasi dapat memprioritaskan individu tertentu dan pada akhirnya menghambat distribusi sumber daya publik secara adil. Dengan demikian, persoalan politisasi birokrasi tidak hanya menyangkut netralitas aparatur, tetapi juga menyangkut keadilan substantif yang diterima masyarakat melalui kebijakan publik.

Selain memengaruhi kualitas dan keadilan implementasi, intervensi politik dapat mengurangi kapasitas birokrasi. Kapasitas birokrasi tidak hanya berkaitan dengan jumlah pegawai atau sumber daya organisasi, tetapi juga mencakup kemampuan institusi untuk mempertahankan kompetensi, koordinasi, profesionalisme, stabilitas, dan kemampuan mengambil keputusan berdasarkan pengetahuan administratif. Politicization yang berlebihan dapat mengganggu kapasitas tersebut apabila posisi birokrasi semakin bergantung pada loyalitas politik daripada kompetensi. Dalam perspektif yang lebih luas, Moynihan (2025) menempatkan kapasitas negara sebagai faktor fundamental bagi kualitas desain dan implementasi kebijakan publik. Ia menunjukkan bahwa berbagai bentuk tekanan terhadap kapasitas administratif dapat membuat negara semakin sulit mencapai tujuan kebijakannya. Oleh karena itu, intervensi politik perlu dilihat bukan hanya sebagai masalah etika birokrasi,

tetapi juga sebagai persoalan kapasitas institusional negara.

Politisasi juga dapat memengaruhi motivasi dan perilaku birokrat. Birokrat yang terus-menerus menghadapi tekanan politik dapat mengalami dilema antara mempertahankan standar profesional dan memenuhi tuntutan aktor yang memiliki kekuasaan formal. Dalam situasi tertentu, birokrat dapat memilih strategi adaptasi, seperti mengikuti arahan politik, menghindari konflik, membatasi diskresi, atau justru mempertahankan jarak profesional dari tekanan tersebut. Friedrich (2025) menunjukkan bahwa birokrat garis depan dapat menggunakan beberapa mekanisme untuk melindungi praktik diskresinya dari tekanan ideologis, termasuk mengandalkan superioritas profesional dan mengalihkan tanggung jawab terhadap keputusan kontroversial kepada pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa birokrat bukan aktor pasif. Mereka dapat merespons tekanan melalui berbagai strategi, tetapi strategi tersebut juga menunjukkan adanya biaya organisasi ketika profesionalisme harus terus-menerus dipertahankan dari tekanan politik.

Dalam jangka panjang, kondisi tersebut dapat berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Birokrasi yang dipersepsikan sebagai perpanjangan kepentingan politik tertentu akan lebih sulit dipandang sebagai institusi yang melayani seluruh warga secara adil. Ketika masyarakat melihat bahwa akses terhadap pelayanan atau sumber daya publik dipengaruhi oleh kedekatan politik, legitimasi administratif dapat mengalami penurunan. Literatur terbaru mengenai politisasi street-level bureaucracy juga menunjukkan bahwa tekanan politik dapat menghasilkan konsekuensi seperti menurunnya kepercayaan publik, meningkatnya tekanan terhadap birokrat, melemahnya kolaborasi di tingkat pelaksana, serta munculnya persoalan meritokrasi. Rocha et al. (2026) mengidentifikasi patronase, tekanan hierarkis, konflik agenda kebijakan, dan keterlibatan elektoral sebagai beberapa bentuk politisasi yang dapat mengganggu profesionalisme birokrasi dan kualitas pelayanan publik.

Namun demikian, sintesis literatur menunjukkan bahwa tidak semua keterlibatan politik menghasilkan dampak negatif. Dalam sistem demokratis, birokrasi memang harus berada di bawah otoritas politik yang memperoleh legitimasi melalui mekanisme demokrasi. Politik diperlukan untuk menentukan prioritas dan arah kebijakan, sementara administrasi menyediakan kapasitas teknis untuk mewujudkannya. Karena itu, persoalan utamanya bukan menghilangkan pengaruh politik secara total, melainkan mencegah transformasi hubungan politik-administrasi menjadi subordinasi birokrasi kepada kepentingan partisan. Keterlibatan politik dapat menghasilkan responsivitas apabila berlangsung melalui saluran institusional yang transparan, memiliki batas kewenangan yang jelas, serta tetap menghormati prinsip profesionalisme dan hukum.

Atas dasar tersebut, dampak intervensi politik dapat dipahami melalui kontinum, bukan hubungan sebab-akibat yang bersifat sederhana. Pada tingkat tertentu, kontrol politik dapat memperkuat akuntabilitas demokratis dan memastikan birokrasi merespons mandat pemerintahan yang terpilih. Namun, ketika kontrol tersebut berubah menjadi tekanan partisan, patronase, atau intervensi terhadap keputusan administratif individual, dampaknya dapat bergerak ke arah politisasi, diskriminasi, penurunan profesionalisme, dan melemahnya kapasitas negara. Dengan kata lain, yang menentukan bukan keberadaan hubungan politik-administrasi, melainkan kualitas institusi yang mengatur hubungan tersebut.

Dari sintesis tersebut dapat dirumuskan bahwa dampak intervensi politik terhadap kebijakan publik setidaknya bekerja melalui empat jalur utama: (1) jalur keputusan, yaitu

perubahan pertimbangan teknokratis dalam formulasi kebijakan; (2) jalur implementasi, yaitu pengarahan atau tekanan terhadap penggunaan diskresi birokrasi; (3) jalur institusional, yaitu perubahan kapasitas, profesionalisme, dan otonomi birokrasi; serta (4) jalur legitimasi, yaitu perubahan terhadap persepsi masyarakat mengenai keadilan dan kredibilitas pemerintah. Keempat jalur tersebut saling berhubungan. Intervensi pada proses keputusan dapat memengaruhi implementasi; implementasi yang terpolitisasi dapat mengurangi keadilan pelayanan; dan ketidakadilan tersebut pada akhirnya dapat melemahkan kepercayaan masyarakat serta kapasitas legitimasi pemerintah.

Dengan demikian, hasil sintesis memperlihatkan bahwa netralitas birokrasi bukan sekadar instrumen untuk melindungi birokrat dari politik, melainkan mekanisme untuk menjaga agar kekuasaan politik diterjemahkan menjadi kebijakan publik secara profesional, adil, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Birokrasi yang terlalu terisolasi dari politik berpotensi kehilangan responsivitas terhadap mandat demokratis, sedangkan birokrasi yang terlalu tunduk pada kepentingan politik berpotensi kehilangan profesionalisme dan kapasitas administratifnya. Dilema inilah yang menjadi inti hubungan politik-administrasi kontemporer dan sekaligus menjadi dasar untuk merumuskan model hubungan yang mampu menyeimbangkan responsivitas demokratis dengan otonomi profesional birokrasi.

Sintesis Dilema Politik–Administrasi: Menuju Model Birokrasi yang Profesional dan Responsif

Berdasarkan sintesis literatur, dilema politik dan administrasi dalam kebijakan publik tidak dapat diselesaikan melalui pemisahan absolut kedua ranah tersebut. Politik menetapkan arah, prioritas, dan tujuan kebijakan berdasarkan mandat demokratis, sedangkan administrasi menerjemahkan tujuan tersebut menjadi program, regulasi, dan tindakan pemerintahan. Persoalan utamanya bukan ada-tidaknya hubungan politik-administrasi, melainkan batas dan kualitas interaksi kekuasaan politik dengan birokrasi. Birokrasi yang sepenuhnya terisolasi dari politik berisiko kehilangan responsivitas terhadap mandat demokratis, sedangkan birokrasi yang terlalu terikat kepentingan politik berisiko kehilangan profesionalisme dan independensi administratif (Svara, 2008; Callahan & Mau, 2024).

Temuan ini memperlihatkan keterbatasan paradigma politics–administration dichotomy bila digunakan secara literal. Dikotomi tersebut tetap bernilai normatif sebagai dasar birokrasi profesional dan pembatasan intervensi partisan, namun praktiknya menunjukkan bahwa birokrat turut menyediakan informasi, menyusun alternatif kebijakan, dan menggunakan diskresi implementasi, sementara pejabat politik memiliki legitimasi untuk mengarahkan dan mengawasi birokrasi. Hubungan keduanya karenanya lebih tepat dipahami sebagai interdependensi dengan batas institusional, bukan pemisahan total (Demir & Nyhan, 2008; Georgiou, 2014).

Dalam perspektif ini, netralitas birokrasi perlu direkonstruksi—bukan sebagai ketidakpedulian terhadap politik, melainkan sebagai ketidakberpihakan partisan yang disertai komitmen pada hukum, standar profesional, dan kepentingan publik. Responsivitas terhadap pemerintah yang sah tidak boleh berubah menjadi loyalitas personal atau partisan, sehingga netralitas dan responsivitas perlu diseimbangkan, bukan dipertentangkan (Levy, 2009; Åström et al., 2022).

Kualitas hubungan politik-administrasi sangat dipengaruhi oleh institutional safeguards.

Ketika meritokrasi, prosedur hukum, transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan profesional berfungsi efektif, interaksi politisi-birokrat berlangsung konstruktif; sebaliknya, mekanisme yang lemah membuka peluang patronase dan intervensi terhadap keputusan administratif. Cooper (2020) menunjukkan bentuk politisasi birokrasi berbeda menurut tradisi administratif dan struktur kelembagaan, sehingga dampak politik terhadap birokrasi ditentukan bukan hanya oleh perilaku individu, tetapi juga desain institusi.

Berdasarkan sintesis tersebut, teridentifikasi empat kondisi penentu produktif-tidaknya interaksi politik-administrasi: (1) batas kewenangan yang jelas antara ranah keputusan politik dan profesional; (2) meritokrasi dalam pengisian jabatan birokrasi; (3) akuntabilitas atas keputusan politik maupun administratif; dan (4) perlindungan profesionalisme birokrat dari tekanan partisan. Keempatnya berfungsi sebagai institutional filters yang menentukan sejauh mana kekuasaan politik dapat memengaruhi administrasi, dan dapat dirumuskan dalam model keseimbangan: mandat politik dari proses demokratis diterjemahkan melalui proses administratif menjadi kebijakan, dengan netralitas, meritokrasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum sebagai mekanisme pengendali.

Temuan Ebinger et al. (2019) menegaskan kompleksitas ini pada tingkat birokrat senior, yang harus responsif terhadap pemerintah terpilih tanpa mengorbankan kompetensi dan integritas. Åström et al. (2022) memperkuat bahwa keterlibatan birokrasi dalam kebijakan tidak otomatis menghilangkan netralitas, selama ada batas normatif dan institusional yang jelas.

Bagi Indonesia, penguatan netralitas ASN tidak cukup melalui larangan formal keterlibatan politik praktis, tetapi memerlukan sistem merit, pengawasan, transparansi pengisian jabatan, dan penegakan aturan yang konsisten (Indiahono, 2022; Sihalohe & Herlan, 2020). Agenda ini perlu diarahkan pada reformasi kelembagaan, bukan sekadar perubahan perilaku individual.

Pada akhirnya, dilema politik-administrasi merupakan persoalan mencari titik keseimbangan antara demokrasi dan profesionalisme. Dominasi politik berlebihan menghasilkan politisasi dan melemahnya profesionalisme, sementara otonomi birokrasi tanpa akuntabilitas menghasilkan bureaucratic insulation yang mengurangi kontrol demokratis. Hubungan ideal bukan pemisahan total, melainkan interaksi terinstitusionalisasi yang dikendalikan oleh profesionalisme, akuntabilitas, meritokrasi, netralitas, dan supremasi hukum.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antara politik dan administrasi dalam kebijakan publik tidak dapat dipahami melalui pemisahan yang bersifat absolut, melainkan sebagai hubungan interdependensi yang membutuhkan keseimbangan antara legitimasi politik dan profesionalisme birokrasi. Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa netralitas birokrasi bukan berarti birokrasi sepenuhnya terbebas dari pengaruh politik, tetapi kemampuan birokrasi untuk tetap profesional, berbasis hukum, kompeten, dan berorientasi pada kepentingan publik meskipun berinteraksi dengan aktor politik. Intervensi kekuasaan dalam kebijakan publik dapat muncul melalui berbagai mekanisme, seperti pengangkatan dan promosi jabatan, pengendalian agenda kebijakan, pengaruh terhadap informasi, tekanan implementasi, serta perubahan kelembagaan. Dampak intervensi tersebut sangat bergantung pada kualitas institusi yang

mengatur hubungan politik-administrasi. Ketika kontrol politik berjalan dalam batas akuntabilitas demokratis, hubungan tersebut dapat memperkuat responsivitas birokrasi; namun ketika berubah menjadi kepentingan partisan, patronase, atau tekanan terhadap keputusan profesional, maka dapat melemahkan kapasitas birokrasi, kualitas kebijakan, dan kepercayaan publik.

Penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas kajian empiris dengan melakukan studi komparatif antarnegara atau antarwilayah guna memahami bagaimana perbedaan sistem politik, budaya organisasi, mekanisme meritokrasi, dan desain kelembagaan memengaruhi tingkat netralitas birokrasi. Selain itu, penelitian mendatang dapat menggunakan pendekatan kuantitatif maupun mixed method untuk mengukur hubungan antara tingkat politisasi birokrasi, kualitas implementasi kebijakan, kapasitas organisasi publik, dan tingkat kepercayaan masyarakat. Kajian lanjutan juga dapat mengeksplorasi perspektif birokrat tingkat pelaksana street-level bureaucrats serta mekanisme perlindungan kelembagaan yang mampu menjaga keseimbangan antara tuntutan responsivitas demokratis dan independensi profesional birokrasi.

REFERENSI

- Åström, J., Olsson, J., & Hysing, E. (2022). Does policy influence hollow out public managers' political neutrality? *Administration & Society*, 54(6), 1019–1044.
- Blom-Hansen, J., Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2021). How bureaucrats shape political decisions: The role of policy information. *Public Administration*, 99(4), 658–678. <https://doi.org/10.1111/padm.12709>
- Brierley, S., Lowande, K., Potter, R. A., & Toral, G. (2023). Bureaucratic politics: Blind spots and opportunities in political science. *Annual Review of Political Science*, 26, 271–290. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061621-084933>
- Callahan, R. F., & Mau, T. A. (2024). Reconceptualizing the politics-administration dichotomy to better understand public leadership in the twenty-first century: A multilateral actors model. *The American Review of Public Administration*, 54(3), 237–252. <https://doi.org/10.1177/02750740231213407>
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2022). Comparative bureaucratic politics. *Annual Review of Political Science*, 25, 43–63. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-102543>
- Davidovitz, M., & Cohen, N. (2023). Politicians' involvement in street-level policy implementation: Implications for social equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(2), 400–417. <https://doi.org/10.1177/09520767211024033>
- Friedrich, L. (2025). Coping with political-ideological pressure: How street-level bureaucrats shield policy implementation from politicization. *Governance*, 38(4), 1–20. <https://doi.org/10.1111/gove.70052>
- Indiahono, D. (2022). Dynamics of bureaucratic neutrality policy in Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 18(3), 309–320. <https://doi.org/10.24258/jba.v18i3.1104>
- Jalonen, H. (2024). A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>
- Kim, D.-R. (2020). Are politically neutral bureaucrats feasible in Korea? A critical understanding of political neutrality and political control. *Korean Public Administration Review*, 54(2), 3–31. <https://doi.org/10.18333/KPAR.54.2.3>
- Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3), 419–431. <https://doi.org/10.1111/puar.13175>

- Lee, B. R. (2025). Political polarization, political neutrality, and the politicization of bureaucracy: Current status and challenges of political neutrality in the Korean bureaucracy. *Korean Public Administration Review*, 59(2), 33–70. <https://doi.org/10.18333/KPAR.59.2.33>
- Moynihan, D. P. (2025). Rescuing state capacity: Proceduralism, the new politicization, and public policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 44(2), 364–378. <https://doi.org/10.1002/pam.22673>
- Page, M. J. (2022). Introduction to PRISMA 2020 and implications for research synthesis methodologists. *Research Synthesis Methods*, 13(2), 156–163. <https://doi.org/10.1002/jrsm.1535>
- Peters, B. G. (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(3), 337–351. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12561>
- Rocha, V., Almendra, L., & Lotta, G. (2026). Politicization of street-level bureaucracy: Pressure in its various forms. *Policy Making – Latin American Public Policy Review*, 1(1), 17–36. <https://doi.org/10.67312/policymaking.v1n1.a2>
- Sihaloho, N. T. P., & Herlan. (2020). Politicization of bureaucracy: The idea of strengthening ASN neutrality. *Jurnal Bina Praja*, 12(2), 213–224. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.213-224>
- Wiraganti, R. W., Santoso, A., & Aulia, A. H. (2025). Analysis of the politicization of regional bureaucracy on the neutrality of State Civil Apparatus performance. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 6(1), 22–40. <https://doi.org/10.22437/mendapo.v6i1.39434>