

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Indonesia pula merupakan negara nomokrasi yang tentunya kedua ini berjalan saling beriringan<sup>1</sup>. Demokrasi memberikan persamaan hak terhadap masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya, tidak terkecuali mengenai hak politik. Berbicara mengenai demokrasi, tentunya tidak akan pernah lepas pula dengan salah satu mekanisme konkritnya yang menjadi ciri akan negara demokrasi itu sendiri, yaitu Pemilihan Umum (Pemilu). Seluruh lapisan masyarakat selagi memenuhi syarat pada konstitusi maka diperbolehkan memberikan hak politiknya, adapun selain itu bahwa ada bagian dari pemerintahan yang bisa menggunakan hak politiknya yaitu Aparatur Sipil Negara (ASN).

ASN merupakan bagian dari pemerintahan yang diperbolehkan memberikan hak suaranya di Pemilu maupun Pemilukada, berbeda dengan aparat pemerintahan yang lain yaitu TNI dan Polri yang tidak diperbolehkan menggunakan hak politiknya. Berbicara mengenai ASN dengan hak politiknya, maka berbicara pula mengenai birokrasi. Hak politik yang dibuka untuk ASN tentunya tidak dapat kita lihat dari satu arah, kita lihat dari berbagai arah karena ASN ini merupakan seorang birokrat yang sangat terikat oleh hukum, dan

---

<sup>1</sup> Nomokrasi merupakan sebuah sistem bernegara dimana kedaulatan hukum dijunjung tinggi, nomokrasi senantiasa disandingkan dengan demokrasi sebagai bentuk kontrol akan kebebasan. Begitupun sebaliknya, demokrasi bersanding dengan nomokrasi sebagai kontrol akan kesewenang-wenangan.

kebebasan hak politiknya tidak seperti warga sipil pada umumnya dalam artian kebebasan hak politik masyarakat sipil berbeda dengan ekosistem birokrasi.

Birokrasi secara umum dapat dimaknai sebagai sebuah tatanan kerja. Lebih tepatnya birokrasi menurut Weber sebagai sistem kerja yang ditetapkan atau ditentukan oleh bersama secara rasional berlandaskan aturan. Heywood mengemukakan bahwa birokrasi merupakan sebuah pengaturan atau pemerintahan dari pejabat yang tak dipilih, berbentuk organisasi rasional. Kita tentunya secara umum pernah mendengar ungkapan “sangat birokratis”, ungkapan tersebut diartikan sama seperti definisi birokrasi di atas. (Endah & Vestikowati, 2021; Setiyono, 2016).

Birokrasi pemerintahan tentunya terikat dengan sebuah aturan yang langsung diatur oleh konstitusi. Hal ini membuat birokrasi di ranah pemerintahan atau birokrasi di organisasi pemerintah sifatnya sangatlah mengikat. Tentunya dalam menjalankan sebuah roda pemerintahan bahwa konstitusi di eksekutif, legislatif maupun yudikatif ada konstitusi yang dibuat pemerintah untuk masyarakat dan ada pula yang dibuat pemerintah untuk pemerintah, dalam artian mekanisme kerja. Semisal apabila dianalogikan negara pada sebuah perangkat sekolah, sebuah perangkat sekolah seperti kepala sekolah dan beberapa guru ada yang membuat aturan untuk para siswa, dan ada pula aturan untuk kepala sekolah dan pihak guru. Analogi tersebut menggambarkan bahwa birokrasi ini diatur oleh konstitusi yang mengatur pemerintahan itu sendiri. Apalagi di ranah pemerintah, mekanisme kerja yang birokratis akan senantiasa dikedepankan dan dikawal demi memisahkan kepentingan pribadi dengan tugas atau tanggung jawab yang dilaksanakan.

Birokrasi tidak hanya berbicara mengenai mekanisme kerja dalam artian teknis, namun di dalamnya juga termasuk mengenai bagaimana memisahkan antara urusan pekerjaan dengan kepentingan pribadi atau golongan. Ada *interplay* atau dalam istilah Pariangu menyebutnya dengan mutualisme politik birokrasi<sup>2</sup>. Saling pengaruh dalam sebuah birokrasi yang tak boleh dianggap sepele. Seringkali hal itu berimplikasi secara kongkrit terhadap sebuah kebijakan-kebijakan ataupun kegiatan dari para birokrat itu sendiri. Salah satu bentuk bahwa birokrasi tak hanya berbicara mengenai mekanisme teknis sebuah pekerjaan tapi juga menyangkut hubungan adalah mengenai netralitas ASN. ASN yang selalu dipertanyakan netralitasnya dalam sebuah birokrasi tidak luput akan *interplay* itu sendiri. Netral dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya tidak berpihak, tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak. Berbicara mengenai netralitas ASN maka adalah bagian dari netralitas birokrasi, netralitas birokrasi adalah ketidakberpihakan intitusi dan aparat baik sepenuhnya atau sebagian pada kepentingan salah satu partai, dapat diartikan salah satu pihak atau golongan. ASN di satu sisi adalah seseorang yang memiliki hak politik terkhusus hak untuk memilih, namun disisi lain ASN adalah bagian dari negara dimana tidak boleh secara terang-terangan ataupun menggunakan fasilitas negara untuk sebuah kepentingan (Nainggolan, 2021).

Negara telah membuat regulasi agar ASN senantiasa bersikap netral, namun tampaknya aturan hanyalah aturan. Kenyataannya masih banyak ditemukan ASN

---

<sup>2</sup> *Interplay* dalam khas Indonesia diartikan kegiatan saling mempengaruhi. Sementara itu dalam studi ilmu politik, *interplay* senantiasa disandingkan menjadi *power interplay* yang memiliki arti kegiatan saling memengaruhi antar aktor politik atau disebut dengan interaksi kekuasaan.

yang bersikap tidak netral, menunjukkan diri ataupun menggunakan fasilitas negara untuk membantu menguntungkan salah satu pihak dalam artian memenangkan salah satu kontestan Pemilu atau Pilkada. Humas Badan Kepegawaian Negara (BKN) merilis bahwa di rangkaian kegiatan Pemilu 2024 terdapat 47 laporan pelanggaran terdiri dari 42 pelanggaran disiplin dan 5 pelanggaran kode etik, Temuan tersebut merupakan gambaran betapa aturan tidak ditaati dan birokrasi masih terjadi ketidaknetralan di Indonesia. Hal tersebut terjadi di ranah pusat maupun ranah daerah. Terkhusus di daerah, netralitas birokrasi merupakan sebuah dilema bagi para ASN, dikarenakan bagaimanapun pula pergantian kepemimpinan adalah penentuan nasib para birokrat terkhusus dalam karir (BKN, 2024).

Adapun pada penelitian sebelumnya Syadik dkk (2021) mengemukakan bahwa masih terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada kontelasi Pilkada, bertempat di Kabupaten Tomohon Provinsi Sulawesi Tengah mengemukakan bahwa masih perlunya evaluasi terhadap sosialisasi mengenai netralitas ASN sehingga ASN bisa memahami betul netralitas, penelitian ini pula dalam kontelasi majunya kembali *in cumbent*. Pelanggaran ASN terjadi pula di Pemilukada 2015 Kabupaten Bantul, yaitu penelitian dari Wulandari (2018). Penelitian tersebut mengemukakan bentuk-bentuk pelanggaran ASN yang terjadi, ASN bagian dari beberapa SKPD yang diundang dan menghadiri acara deklarasi di tatanan parpol dan juga kegiatan paslon, penelitian ini pun membahas juga faktor yang mempengaruhinya. Adapula penelitian Manulang & Widiarto (2022) pada kontelasi Pemilukada 2020 di Kabupaten Humbang Hasundutan yang diikuti oleh calon

tunggal, walaupun calon tunggal namun masih terdapatnya pelanggaran netralitas ASN. Penelitian tersebut memaparkan pula mengenai penyebab dari ketidaknetralan ASN.

Ketidaknetralan ASN sudah terjadi di berbagai daerah di Indonesia, dapat kita lihat sebagai contoh di Pemilukada Pangandaran 2020 terdapat pelanggaran netralitas ASN yang bersuapoto dengan simbol jari salah satu nomor urut calon bupati Pangandaran. Tidak terkecuali di Kabupaten Ciamis Jawa Barat, Kabupaten Ciamis sama seperti kabupaten/kota lainnya yang dimana pergantian kepala daerah senantiasa diiringi perombakan birokrasi. Adapun contoh pelanggaran yaitu di tahun 2023 ditemukan seorang Guru berstatus PPPK yang melakukan ajakan untuk memilih salah satu Calon Anggota DPRD Ciamis di acara jalan sehat 16 Agustus 2023 di Sidamulih Ciamis. Lalu berkaca pada Pemilukada Kabupaten Ciamis Tahun 2018 terdapat pelanggaran mengenai netralitas ASN, Camat Cihaurbeuti melakukan pengambilan gambar dengan pose salah satu paslon yaitu L dimana pose tersebut adalah “Lanjutkan” dukungan terhadap calon petahana H. Iing Syam Arifin, bukan hanya mengenai simbol tangan namun pula terdapat stiker dan beberapa relawan salah satu paslon. Fenomena lain yaitu seorang warga bernama Andi melaporkan temuan penggunaan fasilitas atau program pemerintah yaitu pembagian Beras Rakyat Sejahtera (Rastra) yang ditunggangi oleh petahana saat itu sebagai ajang kampanye berbentuk diselipkannya *leaflet* dalam isi beras rastra tersebut, temuan ada di Desa Janggala, Cidolog, Ciamis. (Harapan Rakyat.com, 2023; Harapan Rakyat.com, 2018; Nawacita, 2023; NET Jabar, 2018).

Calon Bupati Ciamis Petahana Tahun 2018 sangat terlihat menggunakan fasilitas pemerintah termasuk menggerakkan aparat untuk kepentingan pribadi. Namun, menariknya pada Pemilukada Ciamis 2018 Kandidat Petahana tersebut kalah oleh lawan tunggalnya yang merupakan Sekretaris Daerah (Sekda)-nya sendiri yaitu H. Herdiat Sunarya. Hal itu merupakan hal menarik sekaligus menjadi alur yang berulang, dimana bupati Ciamis dari masa ke masa banyak berasal dari pejabat karir terkhusus Sekda. Kontestasi Pemilukada Ciamis 2018 dihadapkan pada 2 kekuatan birokrasi, pasangan pertama adalah bupati atau petahana yang merupakan pejabat politik yang membawahi para birokrat Ciamis, dan lawannya merupakan Sekda Ciamis yang notabene merupakan jabatan birokrat tertinggi. Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi adalah ironi tersendiri bagi birokrasi di Ciamis, seharusnya penggunaan fasilitas pemerintah dan menggerakkan aparat tidak boleh dilakukan.

Bupati Ciamis H. Herdiat Sunarya dengan Wakil Bupati Ciamis Yana Diana Putra periode kepemimpinannya berakhir di tanggal 21 April 2024, sementara Pemilukada dilaksanakan di bulan November. Hal tersebut berarti secara kekuasaan formal Bupati Ciamis maupun Wakil Bupati Ciamis tidak lagi memiliki wewenang menggerakkan ASN karena telah digantikan oleh Penjabat (PJ) Bupati. Namun, dapat kita lihat sesuai dengan aturan konstitusi bahwa PJ Bupati tidak memiliki kewenangan membuat aturan ataupun kebijakan secara instan, konstitusi mengatur bahwa bisa membuat kebijakan baru minimal jarak 6 bulan setelah PJ dilantik. Pasal 15 Ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 mengemukakan bahwa PJ Bupati dilarang untuk melakukan mutasi ASN,

membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya atau membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya; membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya; membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya. Larangan dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tersebut dapat kita ketahui bahwa PJ tidak memiliki kewenangan untuk melakukan segala bentuk pembuatan kebijakan yang secara instan, baik kebijakan publik maupun keputusan mengenai internal birokrasi. Apalagi mengenai ASN bahwa PJ dilarang untuk melakukan mutasi. Selesainya masa kepemimpinan Herdiat – Yana di Ciamis tanggal 21 April 2024, maka memiliki jarak waktu 7 bulan menuju Pemilukada. Waktu 7 bulan merupakan waktu yang relatif singkat untuk melakukan segala bentuk pergerakan. Tanggal 27 Agustus 2024 merupakan waktu pendaftaran calon, ditambah dengan partai politik di Ciamis sudah mulai melakukan penjaringan sejak pertengahan April 2024.

Ketua DPRD Kabupaten Ciamis, H. Nanang Permana mengemukakan bahwa Bupati Ciamis H. Herdiat Sunarya dalam masa kepemimpinannya melakukan mutasi atas kepentingan, pengangkatan jabatan kepala dinas yang tidak memenuhi kriteria dari segi jenjang jabatan dan hanya berdasarkan hubungan keluarga. Pemilukada yang akan terjadi di 2024 ini, pergerakan oleh petahana tentunya sudah terjadi, dan tidak dipungkiri terhadap ASN dengan posisi strategis. Birokrasi di Kabupaten Ciamis masih terjadi politisasi birokrasi, politisasi birokrasi itu menyebabkan adanya rotasi dan penempatan posisi jabatan sesuai dengan warna

politik<sup>3</sup>. Maka dari itu, berangkat dari permasalahan politisasi birokrasi di Ciamis tersebut menarik rasanya untuk meneliti netralitas ASN di konstelasi Pemilukada Ciamis 2024 terkhusus di Kantor Kecamatan Ciamis. Berkaca dari tahun 2018 bahwasanya terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh kepala kecamatan di Ciamis maka posisi ASN di kantor kecamatan sangatlah strategis, lebih jauh dari itu jika dilihat dari segi struktur kita tahu bahwa membawahi kelurahan dan desa yang notabene memiliki masyarakat atau masa. Kecamatan Ciamis merupakan kecamatan yang menjadi lokasi pusat pemerintahan Kabupaten Ciamis, menariknya walaupun berada di kabupaten, Kantor Kecamatan Ciamis merupakan birokrasi yang membawahi kelurahan dan desa. Tentunya posisi dan peran ASN di Kantor Kecamatan Ciamis baik kepala kecamatan maupun bawahannya akan sangat sentral (Radar Tasik.id, 2023).

---

3

1. Wawancara Ketua DPRD Kabupaten Ciamis; Ketua DPC PDIP Ciamis, H. Nanang Permana, S.H., M.H. 4 April 2024.
2. Wakil Bupati Ciamis 2016-2018; Anggota DPRD Aktif Ciamis; Bendahara DPC PDIP Ciamis, H. Oih Burhanudin. 24 Januari 2024.
3. Akademisi Administrasi Publik Universitas Galuh, Lina Marlina, S. Sos., M.Si. 18 Januari 2024.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang termuat di atas, maka dapat ditetapkan rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana netralitas ASN di Kantor Kecamatan Ciamis Kabupaten Ciamis menjelang Pemilu 2024 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang termuat di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui netralitas ASN Kantor Kecamatan Ciamis Kabupaten Ciamis menjelang Pemilu 2024

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis penelitian ini adalah diharapkan dapat :

1. Menjadi sumber referensi selanjutnya tentang netralitas politik ASN di Kabupaten Ciamis terkhusus di Kantor Kecamatan Ciamis dalam konstelasi pergantian kekuasaan terkhusus dalam Pemilu.
2. Menjadi kajian Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis dalam melakukan pembinaan mengenai korelasi antara birokrasi dan politik di Kabupaten Ciamis.
3. Memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjana ilmu politik Universitas Siliwangi.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis penelitian ini adalah diharapkan dapat menjadi :

1. Masukan terhadap ASN Kantor Kecamatan Ciamis dalam menjaga netralitas politik di tingkat kecamatan maupun kelurahan/desa.
2. Dapat menjadi pandangan untuk infrastruktur maupun suprastruktur politik Di Kabupaten Ciamis dalam mewujudkan netralitas politik ASN.
3. Menjadi masukan untuk badan atau lembaga pengawas dan para pejabat politik maupun pejabat karir untuk lebih masif membangun netralitas politik aparat pemerintah di Kabupaten Ciamis