

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan sebuah sistem politik yang paling banyak digunakan oleh negara-negara di dunia. Demokrasi ini merupakan sebuah sistem yang kajiannya sangatlah luas dan memiliki berbagai makna atau tafsir. Demokrasi secara hakikatnya berasal dari dua kata yaitu *demos* dan *kratos*, *demos* artinya rakyat dan *cratos* artinya kekuasaan. Dua kosa kata tersebut berasal negeri hulu awal dari perkembangan demokrasi yaitu Yunani. Berbicara mengenai demokrasi dominan dilihat beriringan dengan pemikiran John Locke bahwa sejatinya keadaan alamiah manusia atau yang disebut *state of nature* adalah menggunakan pikirannya dengan baik.

Mengkaji demokrasi dengan pemikiran Locke kita tahu bahwa adanya kesepakatan komunitas masyarakat untuk mengatur bagaimana menjalankan kehidupannya sebagai warga negara dan melindungi hak pribadi, kontrak sosial ini menciptakan sebuah negara yang dilihat kedepan pada akhirnya menciptakan sebuah tatanan pemerintahan. Berangkat dari kontrak sosial, menurut Locke perlu adanya sistem negara yang secara spesifiknya terbagi menjadi 2 yaitu konstitusi yang dibentuk badan legislatif dan adanya pembagian kekuasaan, dari hal ini kita dapat mengetahui bahwa kesepakatan rakyat menciptakan sebuah konstitusi dan tatanan pemerintahan. Sebenarnya kontitusi yang dimaksud Locke itu sendiri sudah termasuk tatanan pemerintahan yaitu pembatasan kekuasaan. Maka demokrasi itu

sendiri menciptakan aturan-aturan terhadap proses demokrasinya (Kishardian, 2023:8).

Dewasa kini demokrasi tidak hanya berbicara mengenai perlindungan hak pribadi, namun lebih dari itu mengarah juga pada pertarungan mendapatkan kekuasaan. Menurut Joseph A Schemer demokrasi merupakan sebuah perencanaan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik, kekuasaan tersebut untuk mendapatkan pengaruh terhadap rakyat namun kuasa tertinggi tetap ditangan rakyat. Secara konkritnya bahwa demokrasi diartikan Schemer sebagai sistem pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi dengan perwujudan bentuk kompetisi tersebut harus senantiasa diiringi dengan asas-asas yang tidak berpihak akan kepentingan satu kelompok. Menurut Henry B Mayo demokrasi sebagai sistem politik merupakan sebuah mekanisme untuk menjalankan kebijakan yang bersifat umum ditentukan oleh wakil-wakil rakyat dan diawasi rakyat, adanya pemilihan berkala dengan prinsip kesamaan politik. (Fauzan, dkk. 2021; Wahyono, 2019).

Menurut Henry B. Mayo terdapat nilai-nilai yang harus tercapai dalam menjalankan demokrasi. Nilai-nilai tersebut antara lain adalah : (1) Meminimalisir terjadinya paksaan; (2) menegakan keadilan; (3) penghormatan terhadap keanekaragaman; (4) menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela; (5) menjamin perubahan di masyarakat secara damai; (6) pergantian penguasa dengan teratur; (7) memajukan ilmu pengetahuan; (8) penghormatan terhadap kebebasan. Berdasarkan definisi dari Schemer dan Henry B. Mayo dapat diketahui bahwa demokrasi akan senantiasa berbentuk pula sebagai kompetisi, namun didalamnya

harus memementingkan kepentingan umum baik dalam kontelasi maupun dalam pembuatan kebijakan publik.

Kontestasi perebutan kekuasaan atau yang di Indonesia disebut dengan Pemilu ataupun Pemilukada merupakan salah satu bentuk konkrit perwujudan demokrasi, dimana hasil kontestasi itu menciptakan keputusan siapa yang akan berkuasa. Berkuasa maka akan menjadi pihak utama dalam menentukan kebijakan yang bersifat umum. Berbicara mengenai kepentingan umum dari kebijakan penguasa dan pemilu, maka tentunya terkait dengan birokrasi. Seorang ASN yang dipimpin oleh pejabat politik menjadi aparat pembantu Pemilu ataupun Pemilukada contohnya, secara individu ASN merupakan unsur sipil yang diberikan hak untuk memilih namun idealnya sebagai perangkat negara dia tidak boleh menyatakan dan menggunakan perangkat negara sekalipun terdapat tekanan dari atasan.

Dewasa kini banyak terjadi keironisan terhadap pelaksanaan demokrasi, terkhusus dalam hal pertarungan perebutan kekuasaan. Seperti telah diketahui di atas bahwasannya demokrasi pada hakikatnya ditujukan untuk membatasi kekuasaan penguasa dalam hal ini kepentingannya, namun pada kenyataannya masih terjadi penggunaan kekuasaan untuk kepentingan memperoleh kekuasaan salah satunya politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi tentunya mencederai nilai-nilai demokrasi itu sendiri yaitu pembatasan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan. Politisasi birokrasi pula adalah sebuah paradoks yang sengaja terbentuk, satu sisi demokrasi bertujuan untuk memberikan hak kepada rakyat tanpa adanya paksaan seperti yang dikemukakan Henry B. Mayo, namun di sisi lain justru proses konkrit demokrasi itu sendiri menggunakan kekuasaan dimana dalam artian

menggunakan fasilitas bersama untuk kepentingan. Tentu politisasi birokrasi ini bukanlah suatu hal yang diwajibkan dalam demokrasi karena bertentangan dengan tujuan dan nilai demokrasi itu sendiri yaitu kekuasaan yang terbatas oleh kepentingan pribadi.

2.1.1.1 Demokrasi Prosedural

Demokrasi tidak hanya berbicara mengenai nilai-nilai kebebasan berpendapat dan perlindungan hak pribadi. Demokrasi berbicara pula tentang pengaruh terkhusus terhadap perebutan kekuasaan. Menurut Joseph Schumpeter bahwa demokrasi adalah pemerintahan politisi, Schumpeter menganggap bahwa demokrasi adalah prosedur dan metode pemilihan elit. Gagasan akan demokrasi prosedural dewasa ini mengalami interpretasi bahwa terlepas dari apapun ideologinya baik sosialis, konservatif, fasis bahkan komunis para politisi cenderung akan menjalankan prosedur persaingan mengarah mekanisme prosedur demokrasi, tepatnya dalam konteks persaingan dan tingkat kesetujuan kebijakan. Pandangan Schumpeter secara konkritnya adalah bahwa harus terdapat prosedur untuk membentuk sebuah pemerintahan, dan turunannya adalah pemilihan umum. Pada akhirnya demokrasi Schumpeterian yang beranggapan bahwa harus ada pemilu, setelah Perang Dunia II dianggap menjadi patokan ciri negara demokratis. Sementara itu, Schumpeter mengemukakan akan prinsip-prinsip demokrasinya adalah (1) kontrol atas kepentingan pemerintah; (2) pemilihan yang teliti dan jujur; (3) hak memilih dan dipilih; (4) kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman; (5) kebebasan mengakses informasi; (6) kebebasan berserikat; (7) kebebasan membentuk asosiasi (Satria & Kurniawan, 2022; Harjono, 2010).

Demokrasi prosedural tentunya adalah bentuk konkrit dalam artian sempit demokrasi itu sendiri, yaitu Pemilu. Demokrasi seperti dalam pandangan Schumpeter bahwa harus ada kontrol atas kepetingan pemerintah dan pemilihan yang jujur. Berdasarkan hal itu, kita bisa korelasikan salah satu contoh posisi yaitu seorang ASN, dimana ASN sebagai produk dari tatanan pemerintahan yang disatu sisi menjalankan demokrasi prosedural sebagai seorang dengan hak sama dengan masyarakat, di sisi lain mereka tetap harus memegang teguh prinsip demokrasi sekaligus aturan ASN. Teori demokrasi prosedural ini pada dasarnya harus menjalankan mekanisme konkrit demokrasi secara bijak, dan ini harus dijadikan landasan bagi seorang ASN yang dari 2 arah harus menjalankan 2 ketaatan yang saling bersinggungan.

Dewasa kini banyak terjadi keironisan terhadap pelaksanaan demokrasi, terkhusus dalam hal pertarungan perebutan kekuasaan. Seperti telah diketahui di atas bahwasannya demokrasi pada hakikatnya ditujukan untuk membatasi kekuasaan penguasa dalam hal ini kepentingannya, namun pada kenyataannya masih terjadi penggunaan kekuasaan untuk kepentingan memperoleh kekuasaan salah satunya politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi tentunya mencederai nilai-nilai demokrasi itu sendiri yaitu pembatasan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan. Politisasi birokrasi pula adalah sebuah paradoks yang sengaja terbentuk, satu sisi demokrasi bertujuan untuk memberikan hak kepada rakyat tanpa adanya paksaan seperti yang dikemukakan Henry B. Mayo, namun di sisi lain justru proses konkrit demokrasi itu sendiri menggunakan kekuasaan dimana dalam artian menggunakan fasilitas bersama untuk kepentingan. Politik birokrasi itu sendiri

mencederai ciri negara demokratis yang dikemukakan oleh Schumpeter yaitu kontrol atas pemerintah dan pemilihan yang teliti dan jujur.

2.1.2 Birokrasi

Pengertian birokrasi secara bahasa yaitu berasal dari 2 kata yaitu *bureau* yang dalam bahasa Prancis artinya meja tulis dan *kratein* yang dalam bahasa Yunani artinya kekuasaan. Apabila dalam Bahasa Indonesia mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang dioperasikan karena telah berpedoman pada jenjang jabatan atau hierarki. Birokrasi dalam Bahasa Inggris *bureaucracy* diartikan prosedur administrasi, seputar aspek komunal dan institusional. Mengacu pada Kamus Italia dan Jerman Birokrasi, dalam Bahasa Italia diartikan sebagai kekuasaan pemangku jabatan dalam sebuah administrasi pemerintahan yang ada dan dalam Bahasa Jerman artinya wewenang yang dimana didalamnya ada departemen yang memperebutkan sesuatu untuk masing-masing sebagai warga negara (Muhammad, 2018; Firnas, 2011).

Adapun definisi lain pengertian birokrasi di luar definisi secara bahasa adalah menurut Rourke birokrasi adalah sistem pelaksanaan tugas yang terstruktur, dilakukan dengan tertulis, terdapat pembagian kerja dengan ahli dimasing bidangnya dan ada sistem hierarki yang vertikal. Menurut Heywood birokrasi adalah mekanisme administrasi kerja pemerintah, mekanisme pengaturan atau pemerintahan oleh pejabat, dengan bentuk organisasi yang rasional sifatnya. Adapun definisi lain yaitu menurut Jacques bahwa birokrasi merupakan sistem manajemen kerja dengan hierarki didalamnya dimana orang dipekerjakan untuk mendapatkan sebuah imbalan. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, birokrasi

dapat diartikan sebagai sistem kerja yang teratur dengan hierarki dan pembagian kerja di dalamnya, yang dimana sistem kerja tersebut berdasarkan dari aturan yang ada (Said, 2009; Muhammad, 2018).

Berbagai definisi dari para ahli di atas dapat kita ambil satu garis besar bahwa birokrasi ini merupakan sebuah tatanan kerja yang profesional, profesional di sini diartikan bebas dari kepentingan-kepentingan yang menguntungkan pribadi ataupun golongan tertentu. Di negara demokrasi birokrasi dikatakan sebagai definisi tatanan kerja yang sehat, namun di negara demokrasi pula birokrasi dikatakan sebagai definisi tatanan kerja yang kaku dan tidak bisa dilakukan sepenuhnya. Untuk lebih memahami seperti apa keidealan birokrasi dari para ahli dan dari dialektika yang terjadi di tatanan keilmuan, alangkah lebih baiknya kita pahami tipe ideal birokrasi menurut Weber yang merupakan *grand theory* dan kajian-kajian yang mendukung maupun membantah tipe ideal Weber sebagai bentuk sirkulasi dan pembaharuan dari kekakuan teori Weber.

Menurut Weber bahwa birokrasi yang ideal berdasarkan atau mengacu pada otoritas legal rasional, yaitu birokrasi yang bersumber pada aturanc yang rasional yang ada (Yamin & Destira, 2021). Weber memiliki tipe ideal birokrasi, tipe ideal tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Hierarkis

Struktur organisasi yang hierarkis yaitu adanya struktur dimana jabatan yang lebih rendah berada pada naungan atau di bawah pimpinan yang kedudukannya lebih tinggi. Individu atau unit yang lebih rendah harus senantiasa bertanggung jawab terhadap pimpinannya. Adanya kedudukan

lebih tinggi dan lebih rendah tersebut tidaklah semata-mata membuat pimpinan sewenang-wenang dalam memberikan perintah, pertama kita tahu bahwa Weber mendorong birokrasi dengan orientasi legal-rasional dan kedua bahwa struktur yang hierarkis tersebut perlu adanya pengawasan dan masukan baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Hierarki ini diartikan adanya susunan organisasi pimpinan dan bawahan yang disertai kegiatan komplain antar mereka dan pengawasan satu sama lain. Jadi dapat kita artikan bahwa bawahan senantiasa memberikan saran pada atasan apabila ada sesuatu yang harus dilakukan tau diperbaiki dan begitupun sebaliknya (Muhammad, 2018; Surur, 2021)

2) Spesialisasi

Weber menghendaki agar dalam sebuah tatanan kerja ada spesialisasi, spesialisasi di sini artinya adalah adanya pelaksanaan kegiatan reguler yang berdasarkan pada pembagian tugas yang jelas, dimana pelaksana tugas atas pembagian tugas diisi oleh individu atau pihak yang ahli di bidangnya. Adanya spesialisasi ini akan membuat pelaksanaan tugas berbeda-beda satu sama lainnya dan pihak akan berfokus pada fungsinya masing-masing, sehingga apabila ada manajerial dari pimpinan untuk mensukseskan tujuan, maka tidak perlu satu orang mengerjakan semua pekerjaan, namun hanya tinggal melaksanakan integrasi antar unsur. Adanya pembagian tugas yang berfokus pada satu fungsi, maka akan membuat produk dirampungkan hanya melalui kolaborasi usaha secara simultan dari sejumlah pihak (Muhammad, 2018; Kadir, 2015).

Adapun mengenai gaji, gaji seorang pegawai akan ditentukan oleh kepala unit pada unit yang ada, dan pembayaran gaji dilakukan oleh bagian keuangan terkhusus bagian gaji. Kepala unit tersebut melakukan penilaian kinerja terhadap pegawainya atas yang ia amati sehari-hari, dan ia melakukan komunikasi terhadap bagian keuangan, namun tetap untuk gaji pegawai teknis dan pengelolaanya tetap berada di bagian keuangan. Analogi tersebut diartikan bahwa proses kerja sama atau kordinasi antara kepala unit dengan bagian keuangan tersebut adalah bagian integrasi antar fungsi, dan inilah yang dimaksud Weber terhadap kejelasan kerja atas pembagian tugas, lebih jauhnya integrasi tersebut sebagai ajang kerja yang sistematis dan juga saling kontrol. Pembagian kerja yang berdasarkan spesialisasi ini adalah bertolak belakang dengan sistem patrimonial dimana tugas-tugasnya tidak sistematis dan samar (Denis, 2019; Kadir, 2015).

3) Aturan Formal

Max Weber senantiasa menegaskan bahwa birokrasi itu harus berdasarkan pada aturan yang ada dengan maksud agar tidak terjadi kejelasan kerja. Selain dari perihal pembagian tugas, Weber mengingkan fungsi yang jelas yang berdasarkan aturan. Aturan formal ini adalah pelaksanaan mekanisme kerja secara konsisten pada aturan, aturan ini mencantumkan tugas dan fungsi dari masing-masing unit kerja. Aturan formal menurut Weber ini disebut juga sebagai standardisasi, standardisasi di sini artinya adalah bahwa mekanisme yang berdasarkan pada aturan yang ada. Max Weber memfokuskan standardisasi ini pada proses kerja dan

keterampilan kerja dalam artian kinerja seorang individu. Maka dari itu, adanya aturan formal ini pula ditujukan untuk mengatur perilaku berbagai pihak dalam tatanan kerja, bagaimana berinteraksi dan memperlakukan satu sama lain untuk kesinambungan pekerjaan yang terstruktur dan tertata. Weber menginginkan segala bentuk kegiatan dalam pelaksanaan tugas mengacu pada aturan dikarenakan acuan terhadap aturan tersebut menjadi rantai pengikat dan tembok pembatas yang memisahkan subjektivitas. Aturan formal ini dalam hal penghilang kesewenangan bisa dianalogikan bagaimana sebuah perusahaan memiliki aturan tertulis agar pegawainya melakukan produksi 10 produk, maka seorang tidak bisa menyuruh atas dasar keinginan suka-suka dia untuk menambah jumlah produksi oleh pegawai (Muhammad, 2018; Denis, 2019).

4) *Impersonality*

Impersonality dalam kaidah Max Weber ini diartikan sebagai bahwa seorang pegawai harus bekerja fokus semata-mata untuk mencapai tujuan dan kebutuhan organisasinya, memprioritaskan dengan tinggi tugas-tugas organisasi. Jadi apabila dihadapkan pada sebuah pilihan, dalam ranah kerja seorang pegawai harus memprioritaskan terlebih dahulu tujuan dan kebutuhan organisasinya. Lebih dalam dari itu *impersonality* merupakan sebuah pemisahan kepentingan pribadi dalam pelaksanaan tugas. Seorang pegawai tidak boleh melakukan pekerjaannya baik secara kurang atau sengaja diletakkan hanya untuk kepentingan pribadi atau golongannya. Hal tersebut pada dewasa ini disebut sebagai profesionalisme. Lebih dalam dari

itu *impersonality* Weber ini mengemukakan bahwa sebuah pelaksanaan pekerjaan terpisah dari perasaan simpati atau tidak simpati terhadap individu atau pihak yang bertugas. Melaksanakan tugas dengan menghilangkan pertimbangan pribadi yang dimana hal itu akan menutup keberpihakan dalam pelaksanaan tugas baik sesama rekan kerja dengan tingkat jabatan yang sama maupun dari atasan kepada bawahan ataupun sebaliknya. *Impersonality* Weber tersebut tentunya lurus dan dalam jalur yang seirama dengan otoritas legal-rasionalnya, dikarenakan *Impersonality* ini terjadi pada otoritas tradisional dan juga otoritas kharismatik. Weber begitu intensif dalam mengarahkan organisasi yang gelap dari subjektivitas (Muhammad, 2018).

5) Orientasi Karir

Orientasi karir merupakan sebuah penempatan dalam penugasan yang berlandaskan pada kualifikasi individu atau pihak tertentu. Penerimaan dan juga kenaikan jabatan didasarkan pada kualifikasi pihak tersebut, melalui sistem promosi yang tidak partikularistik. Calon pejabat dalam artian yang akan menduduki posisi tertentu harus didasarkan pada kemampuan atau keterampilan pada posisi yang akan ditempati, dan proses ataupun mekanisme ini haruslah murni dari kepentingan-kepentingan politik atau individu. Tidak terkecuali juga bahwa hal ini adalah sebagai pelindung terhadap para anggota dalam artian pegawai yaitu melindungi dari pemberhentian sepihak atas dasar subjektifitas atau kepentingan individu. Selain dari aturan yang berlaku mengikat, orientasi karir ini jadi

tameng pula bagi para anggota dari sirkulasi kesubjektivitasan dalam organisasi. Ini tentunya merupakan ejawantah atau detail dari pengemukaan Weber tentang profesionalisme (Muhammad, 2018; Kadir 2015).

6) Efisiensi

Pengelolaan birokrasi dari segi teknis senantiasa ditujukan untuk mencapai atau membuat pelaksanaan tugas menjadi efisien. Weber menginginkan sebuah tatanan kerja yang tidak membuang waktu pada sesuatu yang tidak mengarah pada tujuan atau kebutuhan organisasi tersebut. Bahkan birokrasi Weber ini sangat mengejar keefisienan yang tinggi. Weber dengan orientasi pada birokrasi legal rasionalnya memaksudkan efisiensi sebagai ketidakraguan, ketepatan, kecepatan, dan meminimalisir pergeseran prediksi hasil dalam artian tidak sesuai dengan kebutuhan seperti halnya dalam pengelolaan materi yang harus optimal (Muhammad, 2018; Hastuti, 2017).

Enam tipikal birokrasi menurut Weber tersebut seing kali disebut model administrasi rasional merupakan gagasan dari Max Weber yang menjelaskan bahwa birokrasi harus senantiasa berdasarkan pada peraturan dan peraturan tersebut rasional. Weber mendaki sebuah birokrasi yang senaniasa terukur dari segi indikator dan formalisasi regulasi, semua bentuk kegiatan dalam birokrasi mengacu pada hukum yang telah ditetapkan atau yang sering kita sebut formalisasi. Birokrasi Weberian ini pula sering dikatakan sebagai birokrasi profesional yang dipandang bahwa birokrasi mengacu pada kepentingan bersama bukan pada kepentingan suatu pihak. Birokrasi Weber membuat segala bentuk tanggung jawab dijalankan

berdasarkan prosedur yang ditetapkan. Birokrasi Weber ini merupakan birokrasi yang dapat dikatakan begitu kaku, kajian birokrasi yang sudah lama berdiri namun seperti yang telah disebutkan di atas bahwa birokrasi Weber ini diperuntukan untuk mencari realita pula apakah dengan tipe idealnya dapat menemukan sebuah ketidakselarasan dengan realita (Thoha, 2014).

2.1.2 Politik Birokrasi

Politik birokrasi adalah nama lain dari politisasi birokrasi, namun dalam kajian dominan disebut politik birokrasi, merupakan ungkapan bahwa birokrasi pemerintahan tidak akan pernah lepas dari kepentingan yang tidak impersonal di dalamnya. Alisson mengemukakan bahwa politik birokrasi merupakan sebuah keadaan dimana dalam proses pembuatan kebijakan dalam birokrasi kental akan kepentingan, birokrasi tak sekadar teknis namun juga terjadi interaksi pengaruh atau bargaining. Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari kegiatan politik, bahwa setiap gugusan masyarakat akan selalu terjadi berdampingan dengan aspek politik. Birokrasi selalu diharapkan untuk kondisi yang steril dari kepentingan pribadi ataupun golongan. Namun, dewasa ini telah banyak evaluasi terhadap birokrasi yang digambarkan seperti menutup mata tersebut kian tak bisa lagi berlanjut. Idealnya birokrasi hanya sebagai implementator kebijakan pemerintah yang apolitis, namun pada empirisnya birokrasi begitu politis (Daniarsyah, 2015; Thoha, 2014; Hanafi & Azmy, 2018).

Birokrasi merupakan seperangkat yang memiliki kekuatan yang besar untuk mengorkestrasi, menyalurkan, dan menjalankan kepentingan-kepentingan. Birokrasi sebagai salah satu kekuatan politik kuat karena memiliki informasi, data,

dan juga penguasaan teknis yang dimana hal-hal tersebut yang menguasai masyarakat (Hanafi & Azmy, 2018).

Politik birokrasi tidak dikerjakan secara individualistik, politik birokrasi senantiasa merupakan skema berbentuk kerja sama untuk sebuah kepentingan. Menurut Allison politik birokrasi dibangun melalui 4 proposisi kunci, yaitu; *pertama*, eksekutif merupakan sebuah organisasi atau individu yang menyebar atau bercabang dan memiliki tujuannya masing-masing. *Kedua*, aktor politik dalam pemerintah tidak bertindak sendirian atau sepihak. *Ketiga*, keputusan final adalah hasil dari interaksi pengaruh atau bargaining politik. *Keempat*, terdapat ketidaksamaan antara kebijakan dengan pelaksanaan dilapangan.

Allison dan Zelikov mengemukakan bahwa dalam politik birokrasi individu atau aktor adalah pemeran utamanya daripada birokrasi itu sendiri. Tatanannya adalah berupa penggabungan dari keadaan birokrasi pemerintah, kelompok kepentingan, pandangan atau penilaian terhadap pemerintah, serta kemampuan negosiasi. Keempat hal tersebut dalam politik birokrasi dapat dikatakan sebagai sebuah sistem dimana *gear* atau penggerak besarnya adalah individu, keempat hal itupula dipadupadankan menjadi sebuah tatanan untuk menggerakkan kepentingan. Politik birokrasi senantiasa ditinjau secara subjektif, hal ini dimaksudkan bahwa pendekatan politik birokrasi dilihat utama dari pandangan, penilaian, keyakinan, dan keterampilan dari setiap individu dimana keempat hal itu akan saling berbenturan antar individu. Benturan kepentingan berdasar pada karakteristik dan subjektifitas itu dibuat dalam sebuah tatanan birokrasi. Hal tersebut menandakan bahwa dalam mengkaji politik birokrasi kita akan selalu memfokus utamakan

sumber dari pandangan, keyakinan, penilaian, dari setiap individu yang dapat menjadi sumber informasi, lalu dikombinasikan dengan mengetahui keadaan birokrasi yaitu antara keadaan ideal dengan keadaan dilapangan.

Mengkaji birokrasi politik maka tentunya kita perlu mengetahui pula tipe-tipe politisasi birokrasi agar kita mengetahui bagaimana bentuk-bentuk *general* politisasi birokrasi. Menurut Setiyono (2016) terdapat 3 tipe politisasi birokrasi, tiga tipe tersebut adalah sebagai berikut :

1) Politisasi Terbuka

Politisasi terbuka merupakan upaya yang secara terang-terangan dilakukan dalam artian politisasi ini tidak ada yang ditutup-tutupi. Indonesia yaitu di tahun 1950 -1959 dengan sistem demokrasi parlementernya menjalankan politisasi birokrasi secara terbuka. Saat itu para pimpinan partai politik berlomba-lomba mendapatkan jabatan sebagai menteri dan membawa rekan-rekan partainya masuk ke dalam birokrasi di kementerian tersebut.

2) Politisasi Setengah Terbuka

Politisasi setengah terbuka ini terjadi pada masa demokrasi terpimpin, dikatakan setengah terbuka dikarenakan politisasi birokrasi hanya diperuntukan untuk partai politik yang representasi dari nasionalis, agama, dan komunis (Nasakom). Menariknya bahwa Partai Komunis Indonesia (PKI) tidak bisa bergabung pada kabinet, PKI selalu ditentang oleh kalangan tokoh-tokoh nasionalis dan agama.

3) Politisasi Tertutup

Politisasi tipe ini berlangsung pada masa kepemimpinan Soeharto atau Orde Baru. Secara formal calon pegawai atau birokrat tidak boleh bergabung dengan salah satu partai politik, namun pada kenyataannya semua birokrat dari tingkat pusat hingga perangkat desa diarahkan untuk masuk ke Golkar (Martini, 10). Hal ini menjadi sebuah implikasi keunikan yang dimana Golkar oleh penguasa tidak dapat dikatakan partai tapi Golkar mengikuti kontestasi pemilu seperti partai. Dan politisasi itu semakin meruncing dengan diformalkannya sebuah aturan eksplisit bahwa seorang pegawai negeri tak boleh masuk kepada partai PDI dan PPP yang saat itu adalah partai selain Golkar.

Setelah mengetahui tipe-tipe politisasi birokrasi, tentunya kita perlu untuk menggali seperti apa fenomena-fenomena politisasi birokrasi di Indonesia. Menurut (Martini, 2015) ada beberapa fenomena politisasi birokrasi yang sering terjadi di Indonesia. Fenomena-fenomena tersebut adalah sebagai berikut

1) Mempolitisir Fasilitas Negara

Netralitas ASN ataupun calon kepala daerah yang seorang *in cumbent* telah diatur dalam berbagai regulasi, namun pada kenyataannya itu sangat sulit untuk diwujudkan. Seorang calon kepala daerah *in cumbent* cenderung tidak mungkin untuk tidak menggunakan fasilitas negara yang ia kuasai seperti anggaran dan para ASN di bawahnya untuk bergerak dan mengarahkan kepada arah kemenangannya. Menurut Martini hasil penelitian mengemukakan bahwa adanya fasilitas negara digunakan seperti adanya

fasilitas negara yang digunakan untuk rapat konsolidasi, kampanye, dan lobi dengan partai. Fasilitas negara yang sering digunakan tersebut diantaranya mobil dinas dan ruang rapat milik pemerintah.

2) Memobilisasi ASN pada saat Pilkada ataupun Pemilu.

Memobilisasi ASN pada saat Pemilu artinya adalah adanya kecenderungan ketidaknetralan dan bahkan memang sebuah fakta ketidaknetralan. Suara ASN merupakan salah satu suara yang menjanjikan. Bagi *incumbent*, suara ASN sangatlah mudah untuk diraup, yaitu dengan iming-iming jabatan.

3) Adanya Kompensasi Jabatan

Kompensasi jabatan ini ditekankan atau diartikan pada kedekatan terhadap sebuah partai politik yang mengusung atau mendukung sehingga mendapatkan sebuah kenaikan jabatan. Di daerah jabatan-jabatan strategis seperti Sekda, kepala dinas, kepala biro, kepala kantor di isi oleh orang-orang yang dekat dengan partai politik pengusung atau pendukung. Tidak sedikit birokrat profesional yang tidak pula diangkat ke jabatan yang lebih tinggi karena kalah dengan kedekatan afiliasi dengan partai politik.

4) Mempolitisir Rekrutmen ASN Baru

Masyarakat Indonesia banyak yang menginginkan untuk menjadi seorang ASN. Jika kita mengacu pada Undang-Undang ASN terbit Tahun 2023 maka yang disebut ASN adalah PNS dan PPPK. Rekrutmen ASN ini sering terjadi politisasi terutama dalam hal pihak pemberi rekomendasi atau pemberian rekomendasi.

5) Komersialisasi Jabatan

Komersialisasi jabatan disini dimaksudkan dengan 2 penjelasan. Pertama adalah mengenai pembalikan modal dari mengikuti pendidikan, pelatihan, dan kenaikan pangkat. Di satu sisi untuk mengikuti hal tersebut memerlukan biaya yang cukup besar sehingga para ASN harus mengeluarkan biaya yang besar pula. Maka dari itu, setelah mendapatkan jabatan yang dituju, para pejabat tersebut berupaya untuk mengembalikan modal yang selama ini keluar. Kedua, bahwa ASN mengikuti pelatihan atau pendidikan tanpa motivasi untuk mendapatkan ilmu atau menggunakan ilmu itu semata, sehingga motivasi ini membuat mengapa komersialisasi jabatan itu terjadi.

6) Pencopotan Jabatan Karir karena Alasan Politis

Jabatan-jabatan karir di daerah yang notabene banyak tidak dengan sistem merit maka terjadilah pencopotan-pencopotan karena politisasi. (Martini) mengemukakan bahwa pencopotan ini terjadi untuk faktor kemenangan atau kekuasaan kepala daerah.

2.1.2.1 Netralitas Birokrasi

Berdasarkan penjabaran mengenai birokrasi politik di atas, secara tidak langsung dapat kita ketahui bahwa dalam kajian birokrasi politik kental akan kaitan netralitas ASN yaitu dapat dikaitkan terhadap kajian pemilu yang dimana salah satunya mengenai Pemilukada. Birokrasi politik menjadi cara bagaimana birokrasi dipolitisasi untuk kepentingan suatu pihak, bisa seorang *in cumbent* ataupun bukan, sehingga pada akhirnya akan berbicara mengenai netralitas ASN dan upaya yang menguntungkan untuk kepentingan kemenangan.

Netralitas harus dilihat sebagai *impartiality*¹, konstitusi kita menggambarkan bahwa netralitas sebagai impartiality yaitu bisa dilihat Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, DKPP pada Pasal 6 Poin C mengenai penyelenggara pemilu terdapat diksi netralitas juga imparcialitas. Netralitas diartikan sebagai keadaan dan sikap tidak memihak dan tidak memihak disini di artikan yaitu tidak ikut dan tidak membantu. Meriam – Webster mengartikan imparcialitas yaitu memperlakukan semua kelompok atau perorangan dengan setara dan tidak memihak. Sementara itu, netralitas di ranah birokrasi atau netralitas birokrasi diartikan sebagai sebuah sistem yang menggambarkan bahwa birokrasi berjalan secara konsisten dalam artian profesional dalam memberikan pelayanan sekalipun penguasa atau kelompok kepentingan berganti (Thoha, 2014).

Mengkaji netralitas politik adalah melihat bagaimana suatu individu menggunakan kekuatan birokrasinya untuk sesuai dengan sebagaimana mestinya atau tidak. Netralitas birokrasi diartikan bahwa birokrasi tidak menjalankan kekuatan atau fungsi birokrasi untuk peruntukan pihak luar dalam artian pihak kepentingan. Secara sederhana bahwa suatu individu dikatakan netral apabila individu tersebut tidak menggunakan kekuatan birokrasi untuk kepentingan pribadi dan golongan (Thoha, 2014).

Netralitas menurut Setiyono mengadaftasi dari Thoha mengemukakan bahwa terdapat 3 kekuatan birokrasi yang mejadi celah dari ketidaknetralan birokrat itu sendiri. Tiga kekuatan tersebut adalah kepemilikan sumber daya, peran birokrasi

¹ *Impartiality* adalah keadaan objektif, tidak berpihak, adil dan tidak bias terhadap pihak manapun. Menurut Rothstein & Teorell, netralitas sebagai *impartiality* adalah penerapan undang-undang tanpa melihat preferensi pribadi ataupun hubungan khusus.

yang istimewa di masyarakat, posisi birokrasi yang strategis dalam hubungan antara penguasa dengan rakyat. Menurut Setiyono bahwa kekuatan birokrasi adalah celah dan cara untuk meanggregasi kepentingan, kecondongan terhadap salah satu pihak kepentingan. Netralitas politik ataupun ketidaknetralan dapat dilihat dari bagaimana seseorang atau kelompok menggunakan kekuatan birokrasi untuk sebagaimana mestinya ataupun sebaliknya Ketiga kekuatan tersebut terdiri dari segi sumber daya kekuasaan, peran spesifik birokrasi, dan posisi strategis hubungan penguasa dengan rakyat. Adapun ketiga dimensi dijabarkan sebagai berikut (Setiyono, 2016).

1) Kepemilikan Sumber Daya

Birokrasi dapat dikatakan begitu kuat karena birokrasi secara kelembagaan memiliki sumber daya yang besar, jikalau ada organisasi di luar birokrasi yang memiliki sumber daya yang sama kadar kepermanenannya tidak sekuat birokrasi. Setiyono mengemukakan bahwa birokrasi merupakan kekuatan politik yang begitu kuat. Adapun aspek-aspek sumber daya birokrasi menurut adalah sebagai berikut:

1. Legitimasi sebagai personifikasi negara

Legitimasi sebagai personifikasi negara membuat birokrasi sangat kuat, birokrasi dapat melakukan semua bentuk ketidaksewenangan dengan dalih berlindung “atas nama negara” tanpa menjelaskan fungsi negara. Regulasi yang mengatur birokrasi bersifat umum dan kompleks yang membuat masyarakat cenderung tidak memahami dan menjadi celah bagi birokrat untuk bertindak atas nama negara. Kekuasaan birokrasi adalah merupakan

kekuasaan yang dianggap begitu konkrit dimata masyarakat. Hal ini tentu menjadi kenikmatan tersendiri bagi seorang birokrat untuk melakukan kesewenang-wenangan terhadap masyarakat.

Birokrat menggunakan nama dan alat negara untuk menuntut kepatuhan kepada masyarakat. Personifikasi negara bisa terjadi ketika hakim yang membuat keputusan atas nama negara, polisi yang mengatur lalu lintas, para petugas penarik pajak, bahwasanya ketika birokrat melakukan personifikasi negara dirinya pula beriringan dengan seperangkat alat atau fasilitas yang meleat pada dirinya digunakan untuk kepentingan suatu pihak. Personifikasi negara dilakukan ketika suatu birokrat mengatasnamakan dirinya sebagai birokrat, mengatasnamakan pemerintah / atau lembaga baik secara langsung maupun tidak langsung dalam melakukan kegiatan untuk sebuah kepentingan pribadi dan golongan (Setiyono, 2016).

2. Penguasaan Informasi

Birokrasi merupakan penyelenggara negara dan pelayan masyarakat membuat segala bentuk akses maupun data informasi dimiliki birokrasi, tidak ada organisasi lain sebesar birokrasi dalam hal penguasaan informasi. Hal tersebut merupakan celah dalam politisasi birokrasi untuk melihat interkoneksi dan menekan pihak lain dalam hal politis. (Mas'ood, 2011; Setiyono, 2016).

Informasi publik atau data-data dikumpulkan birokrat sebagaimana tugasnya. Menurut Maso'ed dalam kajian politik birokrasi, penguasaan

informasi ini dilakukan ketika seorang individu atau kelompok menyebarkan data publik atau informasi publik yang dimilikinya melalui media masa, lebih lanjutnya bisa untuk memebentuk sebuah opini publik dan untuk suatu kepentingan tertentu. Informasi merupakan kekuatan yang begitu besar yang melekat pada birokrasi yang dimana memiliki semua data atau informasi dari segala lini. (Mas'oed, 2011; Setiyono, 2016).

3. Penggunaan Keahlian Teknis

Penggunaan keahlian teknis diartikan sebagai kepemilikan kekuatan dalam birokrasi yang terdiri dari individu-individu dengan berbagai jabatan dan individu dengan berbagai keahlian. Keahlian dapat timbul dari cara kerja birokrat. Dan Weber mengemukakan bahwasannya permasalahan yang rumit harus dibagi menjadi beberapa tugas yang kecil dengan dikelola oleh satuan-satuan dalam lembaga ataupun dikelola oleh individu dengan profesional keahliannya (Setiyono, 2016).

Kekuataan penggunaan keahlian teknis ini terdapat dua jenis. Pertama bahwasannya berasal dari pembagian-pembagian divisi dalam struktur di sebuah lembaga, jabatan atau posisi dengan sebuah fungsinya. Penggunaan keahlian teknis dimana birokrat menggunakan jabatannya atau dengan kata lain dengan jabatannya seorang birokrat membuat sebuah kegiatan yang menguntungkan pribadi ataupun golongan. Kedua dapat berasal dari individu dengan keterampilannya atau latar belakang, baik didalam jabatan ataupun diluar jabatan yang menaungi permasalahan. Keterampilan di sini diartikan sebuah kemampuan individu birokrat baik sesuai posisi ataupun

sebaliknya untuk melakukan sebuah kegiatan yang menguntungkan suatu individu dan golongan (Setiyono, 2016).

Kekuatan birokrasi dalam keahlian teknis itu digunakan atau diselewengkan oleh para birokrat untuk memonopoli suatu bidang yang dinaungi atau dikuasainya. Birokrat lebih teknokratis dibanding dengan posisi pemerintahan lainnya, para politisi di legislatif tidak masif memiliki keahlian teknis yang diperlukan atau sesuai untuk pembuatan kebijakan publik (Mas'ood, 2011).

4. Pemanfaat Status Sosial yang Tinggi

Pemanfaatan status sosial yang tinggi diartikan pada bagaimana hubungan seorang birokrat terhadap masyarakat dilingkungannya. Berbeda dengan personifikasi negara yang lebih cenderung pada mengatasnamakan negara untuk menguntungkan suatu pihak, untuk pemanfaatan status sosial yang tinggi lebih pada individu yang secara hubungan dianggap spesial dimasyarakat dan tidak mengatasnamakan negara. Pemanfaatan status sosial yang tinggi tidak berbicara mengenai tindakan berlebih secara praktek namun condong pada bagaimana seorang birokrat menjaga hubungan dengan masyarakat, hubungan dalam pengertian bahwa seorang birokrat tidaklah menggunakan statusnya yang tinggi untuk kepentingan pribadi, menjalin hubungan dengan masyarakat seputar kelembagaan maupun individu sipil (Setiyono, 2016).

Status sosial yang tinggi digunakan para birokrat condong untuk kepentingan dirinya atau pihak birokrat itu sendiri, kepentingan partai

politik dan lain sebagainya dalam konteks status sosial yang tinggi tidak begitu dihiraukan. Status sosial tinggi pada birokrat ini justru menimbulkan keinginan untuk menguntukan individu atau birokrat itu sendiri, secara hubungan dengan kelompok luar pada akhirnya pula untuk kepentingan individu birokrat itu sendiri (Mas' oed, 2016).

2) Peran dan Fungsi Spesifik Birokrasi

Birokrasi memiliki peranan dan fungsi yang sangat spesifik tidak dapat digantikan oleh organisasi yang lain, birokrasi memiliki medan jelajah yang luas, tidak terbatas di suprastruktur saja namun juga infrastruktur politik. Bahkan birokrasi menurut Setiyono merupakan *the most powerfull institution* atau institusi paling berkuasa, jika dibanding dengan partai penguasa sekalipun birokrasi secara riil lebih kuat (Setiyono, 2016).

Peran fungsi spesifik birokrasi dalam politik birokrasi diartikan sebagai peran birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Setiyono menggambarkan peran birokrasi dalam kebijakan publik selaras pada tatanan sistem politik seperti menurut David Easton. Birokrasi bukan hanya menjadi unsur pelaksana namun juga turut serta memberikan masukan dan evaluasi. Berikut merupakan gambar peran posisi birokrasi dalam sistem politik menurut Setiyono.

Birokrasi pula menjadi interpreter atas kebijakan-kebijakan yang dibuat. Birokrasi akan menafsirkan atau memaknai setiap produk kebijakan yang ada. Regulasi atau aturan terkait sesuatu dalam sebuah undang-undang atau Perda cenderung masih bersifat global dan umum. Interpreter inilah menjadi kekuatan birokrasi itu sendiri karena birokrasi bisa melakukan sesuatu berdasarkan pada tafsirannya sendiri. Lebih jauh dari itu tentu pula dalam eksekusi kebijakan walaupun telah ada ketetapan-ketetapan birokrasi cenderung akan menyesuaikan diri terhadap cara menghadapi permasalahan yang ada pada bidangnya (Setiyono, 2016).

Eksekusi kebijakan pada birokrasi sangat bergantung pada keputusan politik yang ada. Di parlemen bahwasanya proses perumusan kebijakan tersebut akan kental atau sarat akan kepentingan politik. Maka sebenarnya selain daripada eksekusi atas dasar perintah pimpinan, birokrasi pula secara tidak langsung telah melakukan eksekusi atas kepentingan dari kelompok tertentu baik diketahui maupun tidak.

3) Posisi Strategis dalam Hubungan Antara Penguasa dengan Rakyat

Posisi Strategis dalam Hubungan Antara Penguasa dengan Rakyat diartikan dari dua sudut pandang. Pertama dari sudut pandang rakyat, birokrasi sangatlah diperlukan dikarenakan melakukan pelayanan publik atau *public service*. Hal ini diartikan birokrasi dengan fungsinya dikaitkan dengan kebutuhan masyarakat pada umumnya, secara sederhana posisi strategis hubungan penguasa dengan rakyat diartikan tentang apa atau bagaimana kontribusi yang diberikan terhadap masyarakat baik sebagai individu birokrat. Seorang kepala bagian di sebuah

lembaga kesehatan dapat memberikan kontribusi terkait kesehatan kepada masyarakat baik karena tugas maupun kesadaran individu (Setiyono, 2016).

Tidak jauh berbeda dari sudut pandang rakyat, sudut pandang penguasa terhadap rakyat pun adalah tentang bagaimana kontribusi yang diberikan. Namun pada sudut pandang penguasa ini adalah bukan sebesar apa masyarakat menerima namun adalah tentang eksistensi dari fungsi birokrasi itu sendiri. Berdasarkan pada dua sudut pandang di atas, sebenarnya secara garis lurus dapat dikemukakan bahwasannya posisi strategis ini diartikan tentang bagaimana memberikan kontribusi terhadap masyarakat atas kestrategisan tersebut. Masyarakat akan senantiasa berorientasi pada yang dirasakan dengan memberikan. Suatu penyelewengan dari suatu individu birokrat diartikan pula sebagai kontribusi yang buruk, artinya bahwa apa yang diberi berbentuk kontribusi pembantuan masyarakat berdasar tugas dan tidak memberikan pelanggaran terhadap masyarakat (Setiyono, 2016).

Birokrasi yang memiliki kekuatan yang lebih daripada kekuatan politik yang lain tersebut tentunya akan senantiasa dimanfaatkan para penguasa yang sedang berkuasa memegang birokrasi. Kekuatan tersebutlah yang dimanfaatkan para penguasa dan tentunya dari hal tersebut telah diketahui kerawanan-kerawanan birokrasi untuk dipolitisasi.

Terjapat 3 jenis kerawanan yang sering terjadi di Indonesia dalam netralitas. Tiga jenis ini berdasarkan *trend* yang terjadi, yaitu netralitas politik, netralitas pelayanan publik, dan netralitas pengambilan keputusan kebijakan publik (Dwiputranti dkk, 2019).

1) Netralitas Politik

Netralitas politik merupakan sebuah keharusan seorang ASN untuk tidak mengikuti kegiatan politik dalam artian sempit, yaitu usaha-usaha pemenangan paslon Pemilu ataupun Pemilukada. Netralitas politik ini relatif pada kegiatan yang berdekatan atau sudah memasuki tahun-tahun politik. Menurut Asmeron & Reis netralitas politik ini sebagai bentuk komitmen ASN dalam menjalankan tugasnya untuk tidak berpihak pada partai politik (Dwipurwanti dkk. 2019:9).

Berangkat dari kemasifan kerawanan, adapun bentuk konkrit tidak berjalannya netralitas politik menurut adalah sebagai berikut :

(1) Pimpinan Mengarahkan untuk Mendukung Kontestan

Bentuk pelanggaran ini dominan terjadi di daerah, secara dominan dilakukan oleh pimpinan birokrasi kepada bawahannya untuk mengarahkan atau memberikan dukungan. Bentuknya dominan terjadi yaitu melakukan ajakan; memberikan himbauan untuk memilih; seruan; dan pemberian barang.

(2) Unit Kerja Membuat Acara Menguntungkan Peserta Pemilu

Hal ini terjadi yaitu para kepala daerah mempengaruhi bawahannya di berbagai unit kerja untuk mengatur sebuah penganggaran yang menguntungkan kepala daerah tersebut dari ongkos politik yang tinggi.

(3) Penggunaan Anggaran dan Fasilitas Negara Mendukung Peserta Pemilu

Penganggaran yang ditujukan untuk kepentingan politik paslon petahana maupun yang terafiliasi, lebih mengacu pada distribusi penggunaan anggaran dan fasilitas negara.

(4) Terlibat dalam Kampanye Tertutup dan Terbuka Lapangan

Keterlibatan ASN dalam kampanye baik bersifat terbuka ataupun tertutup tidak diperbolehkan oleh konstitusi. KASN mendapatkan aduan di tahun 2018 terdapat 101 aduan pelanggaran netralitas ASN.

(5) Terlibat dalam Deklarasi Peserta Pemilu

ASN terjebak pada posisi kedilemaan antara mendukung atau tidak yang berimplikasi terhadap karirnya setelah penetapan pemenang kontestasi tersebut.

(6) Membuat Advertorial untuk Mendukung Peserta Pemilu

Dominan terjadi kepala daerah mengintervensi kepala dinas untuk memasang advertorial atau foto kepala daerah tersebut dengan dibungkus akan program maupun kinerja.

(7) Menjadi Narasumber Acara Parpol

Jenis pelanggaran ini terjadi terhadap seorang ASN yang telah *expert* dalam sebuah keahlian tertentu.

2) Netralitas Pelayanan Publik

Berangkat dari kemasifan kerawanan, adapun bentuk konkrit tidak berjalannya netralitas pelayanan publik menurut KASN yaitu mendahulukan pelayanan kepada pejabat, pemuka agama dan tokoh; mendahulukan kepada yang memiliki hubungan kekeluargaan;

mendahulukan pihak yang membayar; mendahulukan yang memiliki kesamaan latar belakang (SARA).

3) Netralitas Pengambilan Keputusan

Netralitas pengambilan keputusan ini merupakan aspek yang hampir sama dengan netralitas politik, perbedaannya adalah pada aspek netralitas pengambilan keputusan sifatnya dalam jangka panjang, jika dengan diksi ‘politik’ maka politik dalam artian luas. Berangkat dari kemasifan kerawanan, adapun bentuk konkrit netralitas pengambilan keputusan menurut KASN yaitu kegiatan atau program menguntungkan salah satu pihak; rekrutmen pegawai belum berdasarkan sistem merit; pemberian sanksi tidak konsisten; promosi/ mutasi/ rotasi belum berdasarkan pada sistem merit.

Berbicara mengenai netralitas politik ASN, Pasal 283 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah mengatur mengenai larangan terhadap ASN terkait netralitas politik. Pasal 282 mengemukakan bahwa “Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalamn jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keharusn dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye”. Dilanjutkan dengan penjelasan di Pasal 283-nya yaitu “Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unii kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.”

Netralitas ASN telah diatur pula dalam beberapa regulasi mengenai ASN, secara umum terdapat di UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Pasal 9 Angka 2 yang berbunyi “*Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik*” secara spesifiknya terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Pasal 5 Poin N berbentuk larangan memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

1. ikut kampanye;
2. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
3. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
4. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
5. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
6. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau

7. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Adapun aturan mengenai netralitas ASN pada pemilihan umum dan pemilihan secara rincinya diatur dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Kepala Komisi Aparatur Sipil Negara, Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor 2 Tahun 2022 tentang ‘Pedoman Pembinaan Pengawasan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan’. Aturan tersebut mengatur pelanggaran disiplin yang secara konkrit dirangkum dalam tabel berikut :

Tabel 2.1 SKB Mendagri; Menpan RB; Ketua BKN; Kepala KASN; Ketua Bawaslu; Nomor 2 Tahun 2022

No	Bentuk Pelanggaran	Dasar Hukum
1.	Memasang spanduk/baliho/alat peraga lainnya terkait calon peserta pemilu dan pemilihan	Pasal 9 Angka UU 5/2014 Pasal 5 Huruf N Angka 55 PP 94/2021
2.	Sosialisasi atau kampanye media sosial/online Calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota).	Pasal 9 Angka 2 UU 5/2014 Pasal 5 Huruf N Angka 6 PP 94/2021
3.	Melakukan pendekatan kepada:	Pasal 9 Ayat 2 UU 5/2015

	<p>a. Partai politik sebagai Bakal Calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota)</p> <p>b. Masyarakat (bagi independent) sebagai Bakal Calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota) dengan tidak dalam status cuti di luar tanggungan negara (CLTN).</p>	<p>Pasal 3 Huruf C dan D PP 94/2021</p>
4.	Menghadiri deklarasi/kampanye pasangan calon dan memberikan tindakan/dukungan keberpihakan.	<p>Pasal 9 Angka 2 UU 5/2014</p> <p>Pasal 5 huruf N Angka 5 PP 94/2021</p>
5	Menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik	<p>Pasal 87 Ayat 4 Huruf C UU 5/2014</p> <p>Pasal 255 Ayat 2 dan 3 PP 11/2017</p>
6.	Membuat Posting, comment, share, like, bergabung/follow dalam group/akun pemenangan /calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota).	<p>Pasal 9 Angka 2 UU 5/2014</p> <p>Pasal 5 Huruf N Angka 5 PP 94/2021</p>
7.	Memposting pada media sosial/media lain yang dapat diakses publik, foto bersama dengan :	<p>Pasal 9 Angka 2 UU 5/2014</p>

	<p>a. Calon Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota</p> <p>b. Tim sukses dengan menunjukan / memperagakan simbol keberpihakan/ memakai atribut partai politik dan/ menggunakan latar belakang foto (gambar) terkait partai politik/ calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota).</p> <p>c. Alat peraga terkait partai politik/ calon (Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota)</p>	<p>Pasal 5 Huruf N Angka 5 PP 94/2021</p>
8	<p>Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap partai politik atau calon atau pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, dan pemberian</p>	<p>Pasal 9 Angka 2 UU 5/2014</p> <p>Pasal 5 Huruf N Angka 5 PP 94/2021</p>

	barang kepada ASN dalam lingkungan unit kerja, anggota dan masyarakat.	
9.	Menjadi tim ahli pemenangan/ konsultan atau sebutan lainnya bagi bakal calon atau bakal pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota/ partai politik yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan sebelum penetapan peserta pemilu atau pemilihan.	Pasal 3 Huruf E dan Pasal 4 Huruf C PP 94/2021
10.	Menjadi tim ahli pemenangan/ konsultan atau sebutan lainnya bagi calon atau pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota setelah penetapan peserta	Pasal 5 Huruf N Angka 5 PP 94/2021
11.	Memberikan dukungan kepada bakal calon perseorangan (kepala daerah / anggota DPD) dengan memberikan surat dukungan atau mengumpulkan fotokopi KTP atau surat keterangan penduduk.	Pasal 5 Huruf N Angka 7 PP 94/2021
12.	Membuat keputusan atau tindakan yang dapat menguntungkan / merugikan partai politik atau calon atau pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, DPRD / DPD / DPRD / Gubernur/Wakil Gubernur / Bupati / Wakil Bupati / Walikota/ Wakil Walikota setelah penetapan peserta pada masa sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.	Pasal 5 Huruf N Angka 5 PP 94/2021

13.	Bentuk pelanggaran atau dugaan pelanggaran yang tidak termasuk dalam matriks bentuk pelanggaran yang diuraikan di atas.	Dibahas dan diputus oleh Satgas dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
-----	---	--

Sumber : SKB Menteri PANRB, Mendagri, Kepala BKN, Ketua KASN, Ketua Bawaslu.

Teori politik birokrasi sendiri mengatakan bahwa sukar rasanya birokrasi steril dari kepentingan, namun teori birokrasi-nya sendiri mengarahkan dan menjuruskan pada upaya-upaya profesionalisme salah satunya netralitas. Birokrasi yang memihak pada salah satu kelompok kepentingan adalah birokrasi yang tak terpuji, dan diharapkan birokrasi menjurus pada pelayanan merata dan adil (Thoha, 2014).

Kajian politik birokrasi (Setiyono, 2014) mengemukakan bahwa ketidaknetralan aparat dalam hal politisasi birokrasi dapat dicegah dengan cara sebagai berikut :

1) Birokrasi yang Netral

Birokrasi yang netral dapat diwujudkan dengan berfungsinya seluruh unsur dalam sistem politik, dalam artian bahwa ketika ingin mewujudkan birokrasi yang netral maka unsur lain di luar birokrasi seperti partai politik dan pers harus bersikap profesional.

2) Pengaturan dan Pembatasan Sumber Daya Kekuasaan

Lembaga legislatif harus membuat batasan kewenangan para birokrat dalam menggunakan peranan pemerintah atau fasilitas negara. Dan legislatif harus mengawasi regulasi batasan tersebut dengan ketat. Penggunaan aset atas nama negara, harus memiliki definisi yang kuat sehingga hal tersebut dapat diidentifikasi arah kepentingannya.

3) Memperkuat Partisipasi Publik

Memperkuat partisipasi publik disini artinya adalah masyarakat harus diberdayakan dan terlibat aktif dalam proses kebijakan publik. Hal tersebut diiringi dengan kemampuan masyarakat, yang dimana dapat dikuatkan melalui pendidikan kewarganegaraan dan memperkuat *civil society*.

4) Menjadikan Birokrasi sebagai Institusi Terbuka

Menjadikan birokrasi sebagai institusi terbuka artinya kinerja birokrasi dapat diakses atau dilihat langsung oleh masyarakat, juga mengenai transparansi proses. Sebagai contoh bagaimana masyarakat harus tahu proses pembuatan fasilitas umum, tata cara pengurusan paspor, sertifikat tanah, dan lain sebagainya harus dibuka secara apa adanya.

5) Membangun *Responsible* Birokrasi

Seorang birokrat harus diciptakan menjadi birokrat yang bertanggung jawab terhadap apa yang sudah diputuskan. Berangkat dari hal itu untuk kejelasan tugas para birokrat, maka birokrasi itu sendiri harus memberi tahu masyarakat mengenai tugas dari masing-masing birokrat. Sehingga masyarakat bisa menuntut para birokrat yang bekerja sesuai tugasnya.

2.1.3 Teori Kekuasaan

Kekuasaan merupakan kemampuan suatu pihak untuk mempengaruhi perilaku pihak lain agar perilakunya sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pihak pemengaruh. Kekuasaan dapat terjadi dalam ranah formal maupun non formal, selagi pihak tersebut memiliki keinginan untuk mempengaruhi. Barbara Goodwin mengartikan kekuasaan sebagai kemampuan untuk membuat suatu pihak bertindak dengan cara oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih seandainya tidak dilibatkan. Berbagai definisi di muka secara tidak langsung memberikan penjelasan kepada kita bahwa kekuasaan adalah kegiatan untuk mempengaruhi, kekuasaan tidak hanya sebatas tentang siapa berada di posisi mana namun pula tentang siapa yang bisa mempengaruhi (Budiardjo, 2008).

Bentuk kekuasaan dilihat dari segi keterlibatan dapat dibagi menjadi 2 jenis, yaitu kekuasaan dengan isyarat yang jelas (*exercise powe*) dan kekuasaan yang tanpa isyarat atau secara tersirat (*implicit power*) yang oleh Carl Friedrich dinamakan *the rule of anticipated reaction*. *Implicit power* dapat dianalogikan bahwa perilaku B ditentukan oleh reaksi yang diantisipasi jika keinginan A tidak dilakukan, seorang anak membatalkan rencana bermain sepak bolanya dan memilih untuk mengerjakan PR karena takut dimarahi oleh ibunya (Budiardjo, 2008).

Kekuasaan bersumber dari berbagai macam hal, beberapa sumber kekuasaan diantaranya yaitu kekuasaan secara sah (*legitimate power*), kekuasaan berdasarkan paksaan (*coersi power*), kekuasaan berdasarkan keahlian (*expert power*), dan kekuasaan balas jasa.

Kekuasaan senantiasa memiliki cakupan kekuasaan (*domain of power*) yang sangat berpengaruh terhadap hubungan kekuasaan, *domain of power* berbicara mengenai siapa saja yang menjadi cakupan kekuasaannya hal ini akan berimplikasi terhadap kegiatan, perilaku, serta sikap pengambilan keputusan. Setiap *domain of power* akan memiliki hubungan kekuasaan (*relationship power*) yang tidak seimbang, akan selalu terjadi hubungan yang lebih kuat dari pihak lain. Kita dapat melihat ini di birokrasi pemerintahan, dimana cakupan kekuasaan akan berimplikasi terhadap posisi strategis politisasi birokrasi. Kantor kecamatan adalah salah satu contoh bagian dari pemerintahan yang memiliki cakupan kekuasaan secara vertikal ke bawah yang banyak. Diiringi dengan *relationship power* yang senantiasa lebih kuatnya pihak atasan dengan cakupan kekuasaan kekuasaan, maka birokrasi ditingkat kecamatan ini akan menjadi posisi strategis. Itu artinya jika dilihat pada tatanan pemerintahan di tingkat kecamatan, seorang camat yang melakukan politisasi birokrasi pasti bergerak atas arahan pimpinan tertingginya dalam hal ini bupati, hal ini yang dimaksud dengan *relationship power* dimana bupati posisinya lebih atas dan lebih kuat secara kuasa (Budiardjo, 2008).

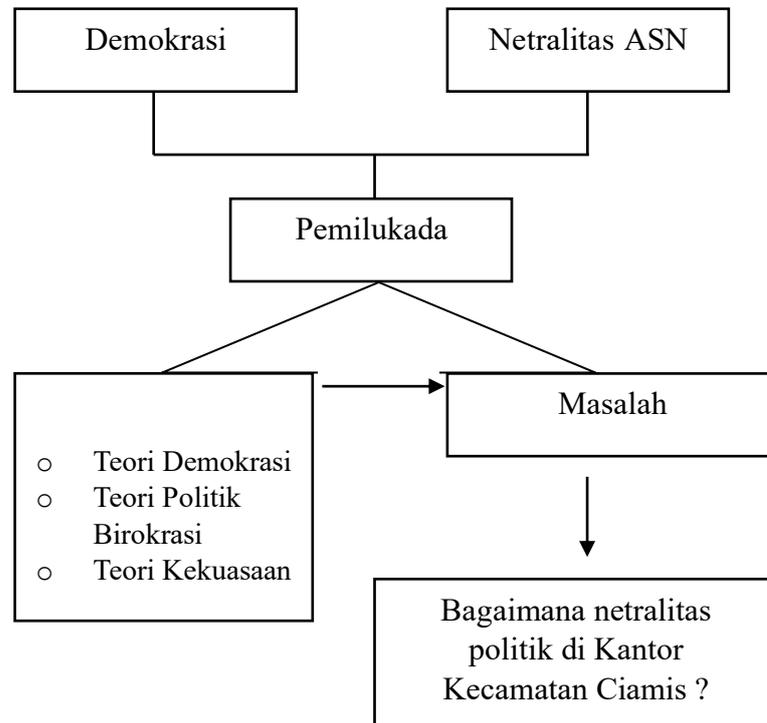
Politisasi birokrasi dan kekuasaan adalah suatu yang berkaitan erat, politisasi birokrasi tidak bisa terjadi tanpa adanya kekuasaan itu sendiri, dikarenakan seperti dikemukakan pada pembahasan politik birokrasi bahwa politisasi birokrasi menurut Allison tidak terjadi hanya oleh satu individu. Itu artinya bahwasannya dalam politisasi birokrasi pasti terjadi kekuasaan didalamnya, terdapat suatu individu yang menginginkan keinginannya dilaksanakan. Max Webber mengemukakan bahwasannya kekuasaan adalah kemampuan suatu pihak

agar bersedia menerima dan melaksanakan apa yang suatu pihak inginkan sekalipun hal itu tidak ditentang dan tidak disetujui. Politisasi birokrasi adalah suatu hal yang ditentang dan tidak disetujui oleh konstitusi, sehingga kita bisa mengetahui bahwasannya kekuasaan ini bukan hanya terjadi dalam hal konotasi positif namun juga negatif termasuk politisasi birokrasi itu sendiri (Budiardjo, 2008).

Melihat birokrasi dengan kekuasaannya dapat ditinjau dari interaksi internal maupun eksternal, berdasarkan penjelasan di atas kita dapat mengetahui bahwa birokrasi politik atau politisasi birokrasi bergerak melalui kekuasaan yang sebenarnya terjadi secara implisit dan bersumber dari kekuasaan balas jasa. Seorang birokrat akan senantiasa melakukan sesuatu supaya tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan terhadap birokrasi tersebut yang bersumber dari atasan. Hubungan timbal balik dari atasanlah yang akan menjadikan sumber kekuasaan balas jasa terhadap jabatan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran



Demokrasi memberikan perlindungan hak yang sama terhadap masyarakat, termasuk mengenai hak untuk dipilih dan memilih. Sejatinya di negara demokrasi semua berhak memberikan hak suaranya atau yang dalam konstitusi kita disebut hak politik. Namun, demokrasi di sebuah negara tentunya memiliki aturannya tersendiri, termasuk mengenai hak politik birokrat pemerintahan yaitu ASN. ASN dihadapkan pada 2 sisi, disatu sisi merupakan unsur sipil yang sama diperbolehkan untuk memilih, namun disisi lain terkhusus dalam Pemilukada adalah bagian dari pemerintahan yang hak politiknya tidak sebebas masyarakat pada umumnya. Hal tersebut sebagai bentuk pencegahan tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan terkhusus mengenai netralitas. Pemilukada dominannya terjadi berbagai

permasalahan, namun untuk melihat bagaimana keadaan seharusnya tentunya kita perlu meninjau teori yang relevan. Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori birokrasi, teori politik birokrasi, konsep netralitas politik, sebagai bentuk pijakan keadaan seharusnya yang mengarah pada permasalahan netralitas ASN pada Pemilukada. Kabupaten Ciamis menjadi salah satu daerah yang sering terjadi permasalahan Netralitas ASN, maka dari itu perlunya diteliti berdasarkan permasalahan yang terjadi dengan teori yang melandasi. Berdasarkan hal itu peneliti tertarik untuk meneliti bentuk netralitas politik ASN di Kantor Kecamatan Ciamis. Dilandasi dengan bahwa Kecamatan Ciamis ini merupakan pusat pemerintahan kabupaten, kecamatan dengan jumlah penduduk tertinggi, dan memiliki birokrasi di bawahnya yaitu desa dan kelurahan.