

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Birokrasi merupakan salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Di Indonesia, birokrasi diharapkan berfungsi sebagai penghubung antara kebijakan pemerintah dan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, birokrasi sering kali terjebak dalam dinamika politik yang memengaruhi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Hubungan antara birokrasi dan politik sangat kompleks, di mana keduanya saling memengaruhi, baik secara positif maupun negatif. Hal ini menjadi krusial dalam konteks pemeliharaan netralitas ASN, yang seharusnya berfungsi sebagai pelayan publik yang tidak memihak (Mustafa, 2013; Minan, 2020).

Politik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap birokrasi, terutama dalam proses pengambilan keputusan dan penempatan jabatan. Dalam banyak kasus, ASN dapat terjebak dalam kepentingan politik tertentu, terutama ketika mereka terlibat dalam proses pemilihan umum atau kebijakan publik yang sensitif. Ketika ASN tidak mampu memisahkan diri dari kepentingan politik, maka netralitas mereka sebagai pelayan publik dapat terganggu. Pelanggaran netralitas ini sering kali muncul dalam bentuk dukungan terhadap calon tertentu, penyebaran informasi yang tidak berimbang, atau bahkan penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan politik (Minan, 2020; Azmi, 2023, Sumarlin, 2024).

Netralitas ASN adalah prinsip dasar yang menuntut ASN untuk tidak berpihak dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Konsep ini menjadi fundamental dalam menjaga integritas pemerintahan dan kepercayaan publik. Namun, dalam praktiknya, tantangan besar muncul ketika ASN menghadapi tekanan dari berbagai pihak, baik dari politikus, atasan, maupun komunitas sosial. Dalam konteks Kota Tasikmalaya, di mana hubungan primordial dan kedekatan emosional seringkali menjadi faktor penentu, netralitas ASN dapat terancam. Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa ASN dilindungi dari pengaruh politik yang dapat merusak independensi mereka (Minan, 2020; Azmi, 2023; Sumarlin, 2024).

Penelitian ini bermaksud menjelaskan bagaimana netralitas birokrasi yang terjadi pada Pemerintah Kota Tasikmalaya pada pilkada serentak 2024 mengenai perilaku aparat Aparatur Sipil Negara (ASN). Birokrasi sebagai pihak yang terlibat dalam kegiatan pemerintahan yang bertugas sebagai pelayan masyarakat seringkali dihadapkan pada posisi sulit dalam momentum pemilihan kepala daerah (Pilkada) dimana banyak kepentingan- kepentingan politik yang berusaha mempengaruhi sikap netralitas birokrasi dalam menciptakan sebuah organisasi birokrasi yang tidak memihak kepada siapa.

Dalam pilkada serentak yang akan berlangsung pada bulan November 2024, Kota Tasikmalaya memiliki fenomena yang unik, dimana pada saat itu dipimpin oleh penjabat (pj) Cheka Virgowansyah sebagai walikota yang ditugaskan kementerian dalam negeri untuk mengisi kekosongan jabatan setelah masa jabatan walikota sebelumnya habis. Secara hierarksi birokrasi, Cheka bukan

aktor yang memiliki kepentingan politis pada pilkada 2024 di Kota Tasikmalaya. Namun, hal itu tidak menjadi alasan birokrasi Pemerintah Kota Tasikmalaya bebas dari politik praktis. Agenda-agenda pemenangan pilkada sudah jauh-jauh hari dipersiapkan pada momentum pemilihan presiden dan pemilihan DPR/DPRD. Pada tataran birkorasinya, elit politik sudah menggaet kroni-kroninya pada proses rekrutmen, rotasi dan mutase jabatan.

Kemudian, kajian birokrasi¹ dari berbagai sudut telah memberi warna tersendiri pada berbagai bidang keilmuan. Pada dasarnya, reformasi birokrasi lahir akibat kegagalan orde baru yang tidak berjalan dengan baik karena sumber daya manusia yang minim dan rezim otoriter yang masih mengendalikan birokrasi di kala itu. Reformasi birokrasi ini dihasilkan dari perubahan paradigma baru dalam pengelolaan pemerintahan dalam rangka meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. (*good governance*) dan mendorong terlaksananya kualitas pelayanan publik yang lebih baik, meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas birokrasi, profesionalisme sumber daya aparatur serta terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan terbebas dari kolusi korupsi dan nepotisme (KKN). Pada titik ini, reformasi birokrasi dipandang sebagai strategi dalam mensiasati kelemahan, dan merupakan hasil refleksi evaluasi pelaksanaan birokrasi masa lalu yang cenderung kaku, defisien, besar, lambat dan tidak profesional² (Thoha, 2008; Mustafa, 2013; Thoha, 2014; Alafa, 2017; Hayat, 2020).

¹ Reformasi merupakan birokrasi merupakan tata administrasi serta penerapan tugas sehari-hari yang terstruktur, memiliki tata hierarki yang jelas, dilaksanakan sesuai regulasi atau prosedur tertulis (*written procedures*), dilaksanakan oleh bidang yang telah ditentukan yang berbeda dengan bidang yang lain, dilakukan oleh orang dengan kemampuan dan keahliannya masing-masing

² Reformasi birokrasi diartikan sebagai serangkaian upaya untuk merespon kegagalan orde baru dengan menyederhanakan regulasi dan meningkatkan efisiensi dalam sistem kerja birokrasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, adanya keterkaitan antara birokrasi dan elit politik atau oleh penguasa daerah menjadikan tujuan ideal birokrasi menjadi melenceng jauh dari yang semula dikehendaki. *Performance* birokrasi yang kental dalam aspek – aspek seperti inilah yang kemudian melahirkan orientasi pelayanan publik yang bergeser kearah yang sifatnya politis dan melebar jauh dari administrasi. Konstelasi yang dibentuk oleh para pejabat publik dalam rangka mempertahankan kekuasaanya adalah dengan membentuk atau bergabung tim elit yang akan menguasai daerah. (Miftah Thoha, 2017; Lutfi Wahyudi, 2018).

Netralitas³ birokrasi kemudian menjadi fenomena lama yang senantiasa aktual, terutama menjelang, saat, dan pasca pemilihan umum, baik pemilihan Legislatif, Presiden dan Wakil, maupun Kepala Daerah. Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinannya (dari partai politik yang memerintah), (Majalah Netral No. 02, Februari 2000: 18).

Namun demikian, sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia yang dipimpin oleh pejabat politik membuat kedudukan ASN berpotensi terlibat dalam politik praktis. Struktur kekuasaan dalam organisasi birokrasi dikendalikan oleh aktor politik karena organisasi tersebut dipimpin oleh pejabat yang berasal dari partai politik yang mendapatkan kekuasaannya lewat mekanisme politik seperti pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Hal ini akan berdampak adanya

Reformasi ini lahir sebagai hasil dari refleksi terhadap kelemahan birokrasi masa lalu yang cenderung kaku, defisien, besar, dan lambat, disertai dengan minimnya sumber daya manusia.

³ adalah keadaan sikap tidak memihak atau bebas. Dasar hukumnya diatur dalam UU. No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah asas netralitas.

kepentingan-kepentingan dari partai politik pengusung kekuasaan dalam mengintervensi organisasi birokrasi pemerintahan masih sangat nyata (Martini, 2010). Salah satu aspek yang penting agar birokrasi tampil profesional adalah dengan menjaga jarak dengan kekuatan-kekuatan politik. Namun ini bukanlah hal mudah karena birokrasi justru dipimpin oleh pemimpin politik (Hamid, 2011). Secara praktis, permasalahan politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor marriage sistem bukan merit sistem (Sudrajat & Mulya Karsona, 2016).

Mengamati hal tersebut, birokrasi pemerintah daerah termasuk di Kota Tasikmalaya, kedudukan sistem birokrasi pemerintah daerah terhadap kepemimpinan pejabat politik yang memimpinnya menjadi perhatian penulis dalam menghadapi pemilihan kepala daerah serentak 2024 . Fenomena yang ditemukan pada lapangan contohnya adalah praktik patronase⁴, di mana individu-individu yang memiliki koneksi politik atau personal dengan pihak berwenang diberi preferensi dalam penempatan pejabat. Orang-orang yang memiliki hubungan yang kuat dengan pejabat politik seringkali mendapat keuntungan dalam proses penempatan. Sebagai contoh, mengutip berita dari komisi peraturan sipil negara tanggal 23 Februari 2024, terdapat 403 kasus pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Umum 2024. Berita lainnya dari detikBali yang memuat

⁴ politik patronase ialah relasi pertukaran antara patron (seseorang yang memiliki status sosial-ekonominya tinggi) dan klien (seseorang yang lebih rendah kedudukannya)

berita pada tanggal 9 September 2024, mengenai dua orang ASN yang ikut kampanya paslon di Lombok Barat.

Dengan adanya fenomena tersebut keberpihakan kepada pasangan calon akan mempengaruhi program dinas yang dijalankan apakah menguntungkan bagi pasangan calon tertentu, saling dukung-mendukung pada pilkada acapkali dimanfaatkan untuk memberikan kemudahan bagi ASN untuk naik jabatan/promosi karena adanya politik balas budi yang diberikan oleh pasangan yang dimenangkannya.

Pelarangan terhadap keberpihakan ASN pada pasangan calon apalagi petahana acapkali menjadi persoalan dalam pilkada, padahal dalam UU Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jelas melarang bagi ASN untuk terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi pada partai politik. Seiring dengan apa yang ada dalam UU tersebut, MenPAN-RB yang pada saat ini dijabat oleh Abdullah Azwar Annas mengatakan bahwa ada sanksi tegas jika ASN ikut serta dalam kegiatan pilkada baik menjadi tim sukses maupun menjadi juru kampanye⁵. Meskipun ada pelarangan tersebut, namun di lapangan banyak pelanggaran yang dilakukan oleh ASN.

Permasalahan yang timbul pada netralitas birokrasi juga harus disikapi dengan serius oleh pihak birokrasi itu sendiri, yakni menciptakan *image* netral pada pilkada menjadi begitu sentral bagi konsumsi publik karena bagaimanapun netral berarti berlaku adil terhadap semua warga negara tak terkecuali calon

⁵ <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/rilis-skb-netralitas-menteri-azwar-anas ASN harus netral dalam pemilu 2024> diakses 17 September 2024

incumbent itu sendiri. Birokrasi sendiri diciptakan atas dasar kepentingan semua masyarakat untuk dapat dilayani dalam pelayanan publik sehingga menciptakan *imagenetral* pada birokrasi menjadi sangat krusial.

Relasi kuasa yang terjadi pada struktur birokrasi antara pejabat politik seperti kepala daerah dengan ASN yang menjadi bawahannya membuat potensi pelanggaran etik semakin besar. Dugaan aktor politik yang menjadi kepala daerah di level provinsi, kabupaten, dan kota akan menggunakan pengaruhnya untuk mempengaruhi dan mengajak ASN terlibat dalam kampanye dan dukungan politik praktis lainnya.

Pengaruh yang dimiliki pejabat birokrasi ini cukup signifikan, terutama dalam menghadapi kontestasi pilkada serentak 2024. Pengaruh -pengaruh tersebut diantaranya; 1). Mereka menempati posisi strategis di birokrasi pemerintah yang dapat mempengaruhi poros kebijakan akan berpengaruh pada calon pemimpin yang mana. 2). Kewenangan yang dikuasai oleh pejabat birokrasi cukup bervariasi, mereka adalah tokoh yang memiliki wewenang dalam menyusun pelaksanaan kebijakan serta program daerah. 3). Mereka dapat mengarahkan kebijakan untuk mendukung keberhasilan salah satu calon yang mereka dukung. 4). Bukan hanya sebagai *stakeholder* dalam penyusunan kebijakan, pejabat birokrasi juga memiliki akses dan relasi pada agenda penting pemerintah daerah, hal ini bisa digunakan pula menjadi lumbung dana untuk di mobiliasasi dan mengembangkan citra satu calon tertentu. 5). Pejabat birokrasi pun, adalah segelintir orang yang memiliki akses tercepat dalam system informasi data. Hal ini bisa digunakan sebagai bahan untuk menyusun strategi berkampanye, data –

data tersebut dapat meliputi data demografis, tren pemilih dan isu-isu lokal. 6). Mobilisasi masa dalam acara – acara resmi yang dikelola oleh dinas dibawah naungan pejabat birokrasi juga dapat menjadi saah satu hal yang bisa dimanfaatkan untuk mendukung calon, seperti pertemuan masyarakat, seminar, proyek pembangunan, peresmian dan lain-lain. 8). Dengan posisi tersebut, mereka bisa mempengaruhi persepsi publik terhadap calon yang didukung melalui program yang dijalankan.

Selanjutnya, penulis juga menyertakan beberapa penelitian terkait dengan pembahasan mengenai politik dan birokrasi diantaranya; 1). Skripsi Intan Sartika (2020) menyimpulkan bahwa mengenai sikap ASN terhadap hak politik dan netralitas mereka cenderung berperilaku mementingkan keuntungan pribadi dalam hal mengambil keputusan, menilai calon kandidat berdasarkan faktor agama yang sama, ikut berpartisipasi dalam setiap pemilihan umum,tidak mendukung adanya penghapusan hak politik ASN tetapi lebih mendukung bahwa hak politik ASN sebaiknya disamaratakan, tidak mendukung calon kandidat berdasarkan hubungan kekeluargaan, dan tidak mendukung untuk mengintervensi pilihan politik seseorang 2). Jurnal Amir Hertanto (2022) menyatakan bahwa politisasi birokrasi terhadap ASN berdampak buruk terhadap kualitas kinerja ASN, karena digunakan untuk memenuhi keinginan golongan tertentu, yang sudah pasti menimbulkan kerugian bagi negara. Dibutuhkan sebuah pengaturan dan pengawasan yang ketat oleh lembaga legislatif, masyarakat dan pers terhadap pejabat yang berkuasa untuk menghindarkan adanya abuse of power. Pejabat publik, baik berasal dari politik ataupun independen, tidak boleh menempatkan ASN sebagai alat untuk

mempertahankan kekuasaannya, karena ASN bekerja untuk negara. Pembentuk produk hukum sejatinya harus mampu memisahkan secara tegas antara elemen perumus dan penentu kebijakan dengan pelaksana kebijakan, sehingga terdapat ranah yang jelas dan pelaksanaan yang professional.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis mengungkapkan masalah – masalah pokok yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana netralitas ASN dan keterlibatannya dalam politik praktis di pilkada Kota Tasikmalaya tahun 2024?
2. Bagaimana bentuk mengimplementasikan netralitas ASN yang laksanakan pada pilkada Kota Tasikmalaya tahun 2024?
3. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi dalam menjaga netralitas ASN pada pilkada Kota Tasikmalaya tahun 2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum, tujuan penelitian adalah untuk menemukan, mengkaji, membahas, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Berdasarkan hal tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan deskripsi tentang bagaimana membangun sikap netral pada pemilihan kepala daerah Kota Tasikmalaya tahun 2024. Dengan fokus tersebut, peneliti ingin menunjukkan bagaimana respon ASN terkait pemilihan kepala daerah Kota Tasikmalaya, serta menjabarkan upaya-upaya yang dilakukan oleh Lembaga yang

menaungi ASN agar menciptakan birokrasi yang netral pada Pilkada Kota Tasikmalaya tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

- 1) Memberikan sumbangsih secara teori terhadap pengembangan ilmu politik khususnya dalam ruang lingkup birokrasi dan politik.
- 2) Dapat menambah pengetahuan serta wawasan khususnya di bidang ilmu politik, serta menambah substansi dalam keilmuan dan wacara intelektual.
- 3) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian sejenis.

1.4.2 Manfaat praktis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi para civitas akademika di lingkungan ilmu politik. Mengenai relasi birokrasi di kampus terlebih mahasiswa Ilmu Politik.

- 1) Sebagai sarat mutlak untuk menyelesaian rangkaian tugas akhir dalam memperoleh gelar sarjana ilmu politik
- 2) Sebagai bahan pengetahuan mengenai rekrutmen pejabat publik. Sehingga para masyarakat diberikan akses yang lebih terbuka, transparan, dan memiliki pemikiran yang luas sehingga lebih menyadarkan tentang pentingnya pendidikan politik.
- 3) Penelitian ini memiliki potensi untuk menyajikan informasi dan pemahaman kepada masyarakat mengenai hubungan antara birokrasi dan politik, serta dinamika netralitas ASN dalam menghadapi kontestasi pemilihan umum

