

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Kebijakan Publik

Secara umum, kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian keputusan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi masalah publik dan memenuhi kepentingan masyarakat. Thomas R. Dye (2013) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan*”, yang menunjukkan bahwa baik tindakan aktif maupun pasif pemerintah adalah bentuk kebijakan. Sejalan dengan itu, Anderson (2011) menekankan bahwa kebijakan publik merupakan langkah yang disengaja oleh aktor pemerintah dalam menghadapi persoalan tertentu.

Thomas R. Dye (2013) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan" (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup tindakan aktif pemerintah dalam mengeluarkan regulasi, membuat program, atau melaksanakan kegiatan tertentu, tetapi juga mencakup keputusan untuk tidak bertindak terhadap suatu isu atau permasalahan yang ada di masyarakat. Dengan kata lain, ketidaktindakan pemerintah terhadap suatu masalah publik juga merupakan bentuk kebijakan. Dye menekankan bahwa kebijakan publik bersifat otoritatif karena dibuat dan dilaksanakan oleh aktor-aktor pemerintah yang memiliki legitimasi hukum, seperti

lembaga eksekutif, legislatif, maupun administratif. Selain itu, kebijakan publik harus ditujukan untuk menangani permasalahan publik yang berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik menurut Dye juga dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik. Artinya, kebijakan tidak dihasilkan secara netral dan teknokratis semata, melainkan melalui proses negosiasi, kompromi, serta pengaruh dari berbagai kelompok kepentingan. Oleh karena itu, dalam realitasnya, kebijakan publik sering kali mencerminkan dinamika kekuasaan dan konflik antaraktor politik. Dalam konteks ini, kebijakan publik dapat dianalisis tidak hanya dari sisi substansi isinya, tetapi juga dari sisi proses pembentukan dan implementasinya. Penerapan teori ini dalam penelitian kebijakan, seperti dalam studi mengenai pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), dapat digunakan untuk menilai apakah tindakan pemerintah dalam merumuskan dan menegakkan aturan netralitas ASN sudah termasuk dalam kebijakan yang bersifat aktif atau sebaliknya justru menunjukkan sikap tidak bertindak (*non-decision*). Dengan menggunakan pendekatan ini, analisis kebijakan publik tidak hanya berfokus pada ada atau tidaknya peraturan, tetapi juga mencermati efektivitas dan komitmen pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut secara nyata. (Dye, 1992)

Dalam teorinya, Thomas mengungkapkan bahwasanya kebijakan publik ini memiliki 4 tahapan penting dalam penerapan sebuah kebijakan dalam pemerintahan yakni:

1. Identifikasi masalah (masalah ASN tidak netral), yakni proses mengenali dan merumuskan persoalan yang berkembang di masyarakat sehingga memerlukan campur tangan kebijakan pemerintah. Dalam konteks ini, permasalahan yang diidentifikasi adalah ketidaknetralan ASN dalam pemilu, yang dapat merusak profesionalisme birokrasi serta mengganggu prinsip demokrasi. Fenomena ASN yang terlibat dalam kampanye, menyatakan dukungan politik secara terbuka, atau menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan calon tertentu merupakan isu krusial yang menuntut perhatian pemerintah. Masalah ini mencerminkan adanya kekosongan regulasi, lemahnya penegakan hukum, atau rendahnya kesadaran ASN terhadap etika profesi.
2. Formulasi kebijakan (penyusunan aturan), yakni penyusunan alternatif solusi dan pemilihan kebijakan yang dianggap paling tepat untuk menyelesaikan masalah tersebut. Pemerintah kemudian menyusun berbagai regulasi yang mengatur netralitas ASN, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, serta panduan teknis dari lembaga-lembaga terkait seperti KASN, PANRB, BKN, dan BAWASLU. Formulasi ini bertujuan untuk memberikan kejelasan hukum, menciptakan standar etika, serta menyiapkan mekanisme pengawasan dan sanksi yang dapat menimbulkan efek jera.
3. Implementasi Kebijakan (pelaksanaan aturan), yakni proses pelaksanaan kebijakan yang telah diformulasikan. Pada tahap ini, aturan mengenai

netralitas ASN diterapkan oleh berbagai instansi pemerintah, termasuk melalui pengawasan yang dilakukan oleh BAWASLU, KASN, dan Inspektorat Daerah. Implementasi mencakup kegiatan sosialisasi peraturan, pemantauan perilaku ASN selama masa pemilu, serta penindakan terhadap pelanggaran yang ditemukan. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh faktor seperti kapasitas kelembagaan, koordinasi antarinstansi, komitmen politik, serta kepatuhan para aktor pelaksana.

4. Evaluasi Kebijakan, penilaian terhadap efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dalam hal ini dilakukan untuk melihat apakah pengaturan mengenai netralitas ASN telah berhasil mengurangi pelanggaran, meningkatkan profesionalitas ASN, dan memperkuat demokrasi. Evaluasi juga dapat menunjukkan sejauh mana kebijakan tersebut mampu diterapkan secara adil dan konsisten di berbagai daerah. Jika hasil evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan belum berjalan optimal, maka perlu dilakukan perbaikan terhadap substansi aturan, mekanisme pengawasan, atau pelatihan etika bagi ASN. (Dye, 1992)

Dengan menggunakan pendekatan empat tahap ini, kebijakan publik mengenai netralitas ASN dapat dianalisis secara sistematis mulai dari akar masalah hingga hasil kebijakan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti atau pembuat kebijakan untuk menilai tidak hanya isi kebijakan, tetapi juga proses dan dampaknya terhadap tata kelola pemerintahan yang baik.

2.1.2. Teori Sistem Pengawasan (*Control System Theory*)

George R. Terry menjelaskan bahwa pengawasan (controlling) merupakan salah satu fungsi penting dalam manajemen yang berperan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan organisasi berjalan sesuai dengan rencana, standar, dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Terry (1972), pengawasan adalah *“determining what is being accomplished, that is, evaluating the performance and, if necessary, applying corrective measures so that the performance takes place according to plans.”* Artinya, pengawasan melibatkan proses pengukuran hasil kerja, perbandingan antara hasil tersebut dengan standar yang telah ditentukan, dan pengambilan tindakan korektif apabila terdapat penyimpangan.

Dalam kerangka sistem, pengawasan dipandang sebagai suatu rangkaian aktivitas yang bersifat siklikal dan berkelanjutan. Proses ini mencakup tiga komponen utama, yaitu:

1. *Standard* (Standar Prilaku/aturan) Penetapan standar atau ukuran kinerja yang dijadikan tolak ukur. Standar merupakan ukuran kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya sebagai tolok ukur dalam mengevaluasi hasil kerja. Standar ini dapat berupa kuantitatif (seperti target jumlah, waktu, atau biaya) maupun kualitatif (seperti etika kerja, profesionalisme, atau kepatuhan terhadap peraturan). Dalam konteks pengawasan netralitas ASN, standar dapat berupa aturan normatif yang tercantum dalam perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN atau Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, yang

mengatur secara tegas tentang kewajiban dan larangan ASN dalam berpolitik.

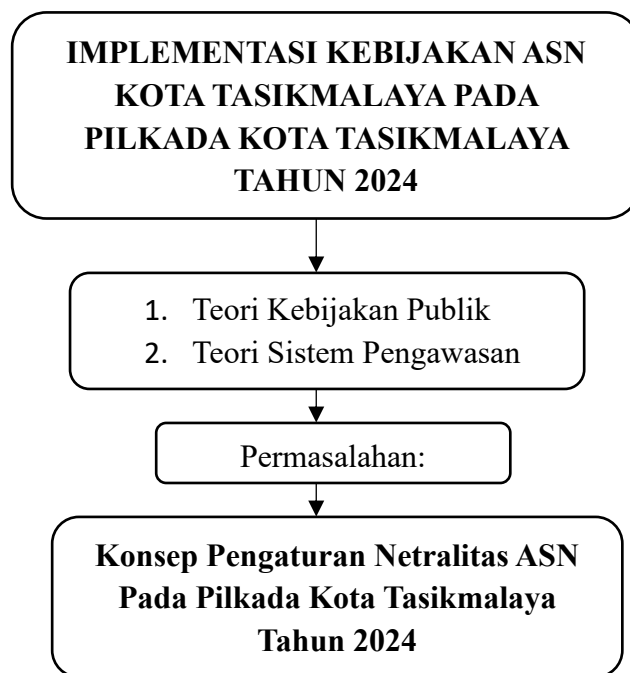
2. *Measurement* (Pengukuran Kinerja / perilaku) Pengukuran dan evaluasi atas pelaksanaan kerja dibandingkan dengan standar yang ada. Pengukuran ini bertujuan untuk mengetahui apakah suatu kegiatan telah berjalan sesuai rencana, mengalami deviasi, atau bahkan gagal. Dalam praktik pengawasan ASN, measurement dilakukan melalui pemantauan langsung, pelaporan, audit internal, atau aduan masyarakat terhadap dugaan pelanggaran netralitas. Misalnya, jika seorang ASN terbukti menghadiri kampanye politik, maka tindakan tersebut dapat diukur dan dinilai apakah sesuai atau menyimpang dari standar netralitas.
3. *Correction* (Tindakan Korektif), Koreksi adalah tindakan perbaikan atau penyesuaian yang dilakukan apabila ditemukan penyimpangan antara hasil aktual dan standar yang ditetapkan. Tindakan korektif ini dapat berupa teguran, sanksi administratif, hingga pemberhentian apabila pelanggaran bersifat berat. Dalam kerangka pengawasan ASN, koreksi dilakukan oleh lembaga-lembaga seperti KASN, BKN, Inspektorat, atau BKPSDM, yang memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi sanksi atau melakukan pembinaan terhadap ASN yang melanggar netralitas. Koreksi tidak hanya bersifat represif, tetapi juga mencakup pembelajaran dan pencegahan agar pelanggaran serupa tidak terulang kembali.

Teori pengawasan George R. Terry sangat relevan untuk mengkaji efektivitas lembaga-lembaga pengawas, termasuk dalam pengawasan terhadap

netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Penerapan teori ini mengharuskan adanya standar netralitas yang jelas (melalui peraturan perundang-undangan), mekanisme pengawasan yang berjalan (oleh KASN, BAWASLU, dan Inspektorat), serta adanya sanksi atau tindakan korektif jika ASN terbukti melanggar prinsip netralitas. Tanpa sistem pengawasan yang terstruktur dan efektif, maka pelaksanaan netralitas ASN cenderung akan bersifat formalitas semata dan sulit untuk ditegakkan secara konsisten.

2.2. Kerangka Pemikiran

Tabel 3. Kerangka Pemikiran



Penelitian ini berangkat dari fenomena aktual mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), khususnya di Kota Tasikmalaya pada tahun 2024. Netralitas ASN menjadi isu krusial karena ASN memiliki peran strategis dalam tata kelola pemerintahan, serta

kedudukannya sebagai alat negara yang harus bebas dari pengaruh dan intervensi politik praktis. Dalam konteks demokrasi lokal, keterlibatan ASN secara langsung maupun tidak langsung dalam kontestasi politik dapat mengganggu integritas birokrasi dan mencederai prinsip good governance.

Untuk memahami persoalan netralitas ASN secara lebih mendalam, penelitian ini menggunakan dua pendekatan teoritik sebagai pisau analisis utama, yakni teori etika kekuasaan dan teori birokrasi. Teori etika kekuasaan menjadi penting karena memberikan kerangka normatif dalam memahami bagaimana kekuasaan dijalankan secara bertanggung jawab dan etis. Dalam hal ini, ASN diposisikan sebagai subjek kekuasaan administratif yang seharusnya tunduk pada prinsip keadilan, kejujuran, dan kepentingan publik. Etika kekuasaan menolak segala bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan untuk mendukung kepentingan politik tertentu.

Kedua teori tersebut digunakan untuk mengkaji lebih lanjut pokok persoalan dalam penelitian ini, yaitu mengenai **Konsep pengaturan netralitas ASN pada Pilkada Kota Tasikmalaya tahun 2024**. Dalam hal ini, konsep pengaturan dimaknai sebagai bentuk kebijakan, norma hukum, serta mekanisme kelembagaan yang dirancang untuk memastikan ASN tetap netral dalam setiap tahapan proses pemilihan kepala daerah. Permasalahan yang dikaji meliputi bagaimana ketentuan normatif diimplementasikan di tingkat lokal, sejauh mana pengawasan dilakukan, serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menjaga netralitas ASN.

kerangka pemikiran ini membentuk alur logis penelitian, dimulai dari identifikasi fenomena aktual, pemilihan teori yang relevan, hingga perumusan

fokus masalah yang spesifik. Kerangka ini sekaligus memberikan dasar konseptual bagi peneliti dalam menganalisis data dan menarik kesimpulan yang objektif serta ilmiah.