

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Birokrasi merupakan hasil dari proses panjang dan kompleks yang melibatkan berbagai prosedur rumit serta berkaitan erat dengan aspek sosial yang luas. Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat hidup sendiri. Interaksi antarindividu menjadi hal yang penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mempertahankan eksistensi. Ketika individu-individu memiliki kesamaan kebutuhan dan tujuan, terbentuklah komunitas sosial yang kemudian melahirkan entitas politik bernama negara. Berdasarkan prinsip kontrak sosial, negara diberi mandat untuk menjalankan fungsi utama, seperti menjaga keamanan, menegakkan hukum, memberikan pelayanan publik yang optimal, serta melindungi lingkungan dan sumber daya alam (Budi Setiyono, 2007).

Selama perjalanannya, individu-individu tersebut memiliki keinginan, kebutuhan, dan pendapat yang berbeda, bahkan perbedaan tersebut menyebabkan terjadinya konflik. Oleh karena itu, untuk mencegah konflik, negara membuat regulasi yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Untuk menjamin pelaksanaan regulasi, dibutuhkan pemimpin dan aparturnya. Pemimpin dan aparaturnya bertanggung jawab atas pengendalian konflik, penegakkan aturan, dan pencapaian visi. Agar fungsi-fungsi pemerintahan dapat berjalan, maka diperlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi tersebut. Inilah yang menjadi dasar munculnya organisasi birokrasi (Budi Setiyono, 2007).

Sebagai bagian integral dari negara, birokrasi sering diibaratkan sebagai "mesin negara" (*state machinery*) karena peran pentingnya dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Operasional yang efektif dari birokrasi berpengaruh signifikan terhadap kualitas hidup masyarakat dan stabilitas negara. Apabila birokrasi berfungsi secara optimal, kesejahteraan masyarakat cenderung meningkat; sebaliknya, birokrasi yang tidak efektif dapat menimbulkan dampak negatif, bahkan merugikan masyarakat. Dengan demikian, birokrasi dapat berperan sebagai institusi yang membawa manfaat, tetapi juga berpotensi merugikan bila tidak dikelola dengan baik dan optimal.

Max Weber pertama kali mengkonseptualisasikan birokrasi sebagai entitas organisasi modern yang mewujudkan bentuk organisasi rasional yang ideal. Menurut Weber, birokrasi sepenuhnya dioperasikan oleh aparat pemerintah yang memenuhi syarat-syarat khusus dalam menjalankan sistem administrasi pemerintahan. Weber merumuskan serangkaian karakteristik ideal dari birokrasi legal-rasional, yang dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan cara yang efektif dan efisien. Karakteristik ini termasuk pembagian tugas yang jelas, hierarki otoritas yang ketat, aturan formal yang mengatur operasi, serta seleksi berdasarkan kualifikasi profesional.

Dalam konteks ini, birokrasi berperan krusial dan menduduki posisi strategis dalam mencapai tujuan negara melalui pengelolaan administratif yang efektif. Keberhasilan dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan sangat bergantung pada profesionalisme dan netralitas birokrasi. Profesionalisme mengacu pada kompetensi birokrat di bidangnya masing-masing, sementara netralitas memastikan birokrasi tidak berpihak pada kepentingan politik tertentu. Keduanya penting untuk menjaga integritas

birokrasi dalam memberikan pelayanan publik yang adil dan setara, yang mencakup berbagai aspek kehidupan, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, penegakan hukum, dan keamanan, serta aspek lainnya.

Proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) mencerminkan salah satu bentuk demokratisasi di tingkat lokal. Melalui proses ini, masyarakat dapat memilih pemimpin yang akan menjalankan pemerintahan di wilayahnya. Meskipun Pilkada merupakan bagian integral dari proses demokrasi, terdapat aturan yang melarang keterlibatan langsung dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Istilah ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah abdi negara yang bertugas di berbagai instansi pemerintah untuk memastikan keberlanjutan pelaksanaan kebijakan publik. Dalam kerangka manajemen ASN, prinsip "Netralitas" menjadi landasan fundamental, yang mengharuskan ASN tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis dan tetap menjaga profesionalisme dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Netralitas birokrasi adalah prinsip yang menekankan bahwa birokrasi harus berfungsi sebagai penyedia layanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik manapun. Pentingnya netralitas terletak pada kemampuan birokrasi untuk memberikan pelayanan yang efisien dan efektif, tanpa ada tekanan atau pengaruh dari pihak politik tertentu. Namun, konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi topik perdebatan di kalangan akademisi. Terdapat dua perspektif utama mengenai hal ini: pertama, dari sudut pandang politik, yang melihat netralitas sebagai cara untuk menjaga integritas administrasi pemerintahan; kedua, dari perspektif yang mengkhawatirkan potensi keterlibatan

birokrasi dalam mendukung kekuatan politik dominan, yang dapat melemahkan prinsip netralitas itu sendiri.

Pandangan mengenai keterlibatan birokrasi dalam politik beragam. Pemikiran tokoh-tokoh seperti Woodrow Wilson dan Hegel menekankan pentingnya netralitas birokrasi dari pengaruh politik, dengan fokus pada administrasi yang profesional dan efisien tanpa intervensi politik. Namun, pandangan ini dipertanyakan oleh pemikir seperti Karl Marx, James Svara, dan George Edward II, yang melihat kemungkinan bahwa birokrasi tidak selalu bisa atau perlu netral, terutama ketika dihadapkan pada dinamika politik yang kuat. Dalam situasi tertentu, ada pandangan bahwa birokrasi harus mendukung pihak yang berkuasa demi stabilitas atau keberlanjutan kebijakan.

Menurut Francis Rourke, birokrasi memiliki peran signifikan dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan publik. Rourke skeptis terhadap kemungkinan netralitas absolut dalam birokrasi, mengingat adanya tekanan politik yang kerap mempengaruhi proses administratif. Kecenderungan birokrasi untuk mendukung kekuatan dominan dapat menyebabkan hilangnya objektivitas, munculnya pelayanan yang bias, dan peningkatan prosedur birokratis yang berlebihan. Dampak dari fenomena ini adalah peningkatan kekuatan birokrasi yang membuatnya lebih sulit diawasi dan dikritik, sebagaimana diungkapkan oleh Miftah Toha (1993). Kondisi ini menunjukkan risiko birokrasi yang semakin otonom dan tidak akuntabel dalam menjalankan fungsinya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menegaskan kembali pentingnya prinsip netralitas dalam birokrasi. Undang-undang ini menekankan

bahwa ASN harus memiliki integritas, profesionalisme, dan kebebasan dari campur tangan politik. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa aparatur negara dapat mewujudkan visi negara serta memenuhi kebutuhan masyarakat melalui layanan publik yang bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, ASN diharapkan berperan dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, dengan prinsip netralitas yang menuntut setiap anggota ASN untuk tidak terpengaruh oleh kepentingan politik atau golongan tertentu, sehingga dapat memberikan pelayanan yang objektif dan adil.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil mengatur secara tegas larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah. Larangan ini mencakup sejumlah kegiatan, termasuk keterlibatan aktif dalam kampanye, penggunaan fasilitas jabatan untuk kepentingan kampanye, pengambilan keputusan yang berpihak pada salah satu pasangan calon, serta penyelenggaraan kegiatan yang menunjukkan preferensi terhadap pasangan calon selama masa kampanye. Kode Etik PNS menegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) harus menghindari konflik kepentingan yang dapat timbul dari kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan.

Prinsip netralitas birokrasi terus menjadi isu penting yang sering diperdebatkan. Fokus perdebatan utamanya adalah potensi keberpihakan birokrasi kepada salah satu pasangan calon dalam pemilihan umum, yang dianggap sebagai ancaman bagi netralitas. Meskipun setiap warga negara, termasuk ASN, memiliki hak suara yang dilindungi oleh konstitusi, ASN diharapkan menjaga agar hak pilihnya tidak diekspresikan secara terbuka, yang dapat dianggap sebagai bentuk dukungan terhadap calon tertentu.

Seiring berjalannya waktu, jumlah pelanggaran netralitas ASN terus meningkat secara signifikan dan menjadi persoalan serius terkait etika ASN. Menurut data yang diterima oleh KASN, hingga Desember 2018 tercatat sebanyak 507 aduan. Sejak dilaksanakannya Pilkada serentak pada Tahun 2015, KASN menerima 29 aduan, kemudian pada Tahun 2016 jumlah aduan meningkat menjadi 55, dan pada Tahun 2017 tercatat 52 aduan. Kondisi ini sangat memprihatinkan mengingat harapan masyarakat agar ASN bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya (Sumarno, 2019). Jika tidak ada reformasi karakter dalam birokrasi, isu netralitas ASN akan terus menjadi perhatian publik (Pradono, 2019). Selain itu, keterlibatan ASN dalam politik praktis semakin menyulitkan upaya menciptakan ASN yang profesional, netral, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (Basyar, 2018).

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memiliki mandat untuk menjaga netralitas pegawai ASN dalam menjalankan tugas pemerintahan. KASN berpedoman pada regulasi yang mengatur standar etika dan perilaku ASN, yang menegaskan pentingnya menjaga netralitas, tidak terikat pada kepentingan partai politik atau golongan tertentu, serta menghindari konflik kepentingan. Hasil studi yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), yang menganalisis situasi di lima provinsi, mengindikasikan adanya pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2018. Kelima provinsi yang menjadi objek studi adalah Jawa Barat, Sumatera Selatan, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, dan Maluku Utara. Alasan pemilihan kelima provinsi tersebut dikarenakan terdapat Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang merupakan petahana atau memiliki afiliasi dengan petahana.

Kajian data dan informasi yang dilakukan oleh KASN melibatkan laporan masyarakat, sumber dari media cetak dan elektronik, serta investigasi internal terkait indikasi pelanggaran netralitas ASN selama Pilkada Serentak 2018. Analisis tersebut mengidentifikasi sejumlah permasalahan perilaku, sikap, dan tindakan ASN yang menunjukkan kecenderungan mendukung salah satu kandidat Pilkada. Fenomena ini menyebabkan konflik kepentingan dalam struktur birokrasi akibat aktivitas politik oleh oknum ASN. Berdasarkan catatan KASN, terdapat setidaknya 985 insiden pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada tahun 2018, tersebar di 28 provinsi. Berikut rincian dalam tabel yang disajikan:

Tabel 1.1 Pelanggaran Netralitas Birokrasi Tahun 2018

Berdasarkan Provinsi Januari – Desember 2018

NO	PROVINSI	JUMLAH	PERSENTASE
1	Sulawesi Selatan	301	30.56%
2	Sulawesi Tenggara	231	23.45%
3	Jawa Barat	54	5.48%
4	Maluku Utara	41	4.16%
5	Riau	40	4.06%
6	Lampung	40	4.06%
7	Jawa Tengah	30	3.05%
8	Sulawesi Barat	29	2.94%
9	Jambi	25	2.54%
10	Sumatera Selatan	25	2.54%
11	Kalimantan Selatan	21	2.13%
12	Nusa Tenggara Timur	20	2.03%
13	Sumatera Utara	19	1.93%
14	Sulawesi Utara	17	1.73%
15	Sumatera Barat	16	1.62%
16	Nusa Tenggara Barat	13	1.32%
17	Kalimantan Timur	11	1.12%
18	Jawa Timur	9	0.91%
19	Kalimantan Tengah	8	0.81%

20	Gorontalo	7	0.71%
21	Kalimantan Barat	7	0.71%
22	Maluku	5	0.51%
23	Bali	4	0.41%
24	Papua	4	0.41%
25	Banten	3	0.30%
26	Sulawesi Tengah	2	0.20%
27	Kalimantan Utara	2	0.20%
28	DKI Jakarta	1	0.10%
	TOTAL	985	100%

(Sumber: KASN, 2018).

Pada Tabel 1.1 terlihat bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia masih menghadapi risiko besar terkait pelanggaran netralitas selama pelaksanaan Pilkada 2018. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh KASN sepanjang Januari hingga Desember 2018, pelanggaran netralitas ASN tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Lima provinsi dengan jumlah kasus pelanggaran tertinggi mencakup Sulawesi Selatan (301 kasus), Sulawesi Tenggara (231 kasus), Jawa Barat (54 kasus), Maluku Utara (41 kasus), serta Riau dan Lampung yang masing-masing mencatat 40 kasus. Tabel tersebut memberikan gambaran nyata bahwa tantangan dalam menjaga netralitas ASN selama proses demokrasi masih menjadi persoalan serius di berbagai daerah. Data ini menunjukkan bahwa tingkat pelanggaran tidak merata, dengan beberapa provinsi mencatat jumlah pelanggaran yang jauh lebih tinggi dibandingkan lainnya. Tingginya angka pelanggaran di provinsi tertentu mengindikasikan adanya faktor-faktor lokal yang memengaruhi integritas ASN dalam mendukung proses pemilu yang jujur dan adil. Lebih lanjut, jenis-jenis pelanggaran yang dirangkum dalam tabel menunjukkan kompleksitas tantangan yang dihadapi dalam menegakkan prinsip netralitas ASN. Hal ini tidak hanya

menjadi ancaman bagi integritas birokrasi, tetapi juga dapat memengaruhi kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi. Rincian jenis pelanggaran yang ditemukan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2 Jenis Pelanggaran Netralitas Birokrasi Tahun 2018

NO	JENIS PELANGGARAN	BANYAKNYA	PERSENTASE
1	Melakukan aktivitas yang menunjukkan kecenderungan mendukung (pertemuan, undangan, anjuran, panggilan, dan pemberian barang).	270	27.41%
2	Penggunaan media sosial untuk kegiatan kampanye atau penyuluhan (publikasi, komentar, berbagi, dan menyukai).	218	22.13%
3	Terlibat dalam kegiatan kampanye.	150	15.23%
4	Menghadiri deklarasi paslon.	83	8.43%
5	Turut serta dalam kampanye dengan menggunakan atribut partai/ASN.	82	8.32%
6	Berfoto bersama calon atau pasangan calon dengan mengikuti isyarat gerakan tangan atau gerakan yang mengindikasikan keberpihakan.	77	7.82%
7	Terlibat dalam eksekutor dalam kegiatan kampanye.	19	1.93%
8	Menjadi anggota dan atau mengambil peran dalam kepengurusan partai politik.	12	1.22%
9	Menjadi pembicara/narasumber dalam acara yang diselenggarakan oleh partai politik.	11	1.12%
10	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan posisi atau	11	1.12%

	tanggung jawab yang diemban dalam rangka kegiatan politik.		
11	Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu kandidat.	10	1.02%
12	Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.	9	0.91%
13	Mencalonkan diri/dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota tanpa mengundurkan diri.	3	0.30%
14	Mendeklarasikan dirinya sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah.	2	0.20%
15	Memberikan dukungan ke caleg DPD/calon kepala daerah (independent) dengan memberikan foro kopi KTP.	1	0.10%
16	Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara.	1	0.10%
17	Lainnya.	26	2.64%
	Total	985	100%

(Sumber: KASN, 2018)

Netralitas birokrasi merupakan salah satu amanat reformasi yang bertujuan mengembalikan peran birokrasi sebagai pelayan publik (*publik servant*) yang profesional. Dengan menegakkan prinsip netralitas, kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan, sekaligus menjaga integritas birokrasi dari intervensi politik.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat (Pilgub Jabar) tahun 2018 menjadi momen penting dalam perkembangan politik di Indonesia. Sebagai provinsi dengan populasi terbesar, Jawa Barat memegang peran strategis dalam menentukan arah

kebijakan nasional. Jawa Barat juga dikenal sebagai lumbung suara nasional pertama, diikuti oleh Jawa Timur dan Jawa Tengah, yang memiliki dampak signifikan terhadap hasil pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam Pilkada ini sangat penting untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang adil, transparan, dan sesuai kehendak rakyat.

Sejatinya, sebagai provinsi dengan populasi terbesar dan jumlah ASN terbanyak ketiga, Jawa Barat memiliki potensi untuk menjadi panutan bagi provinsi-provinsi lain dalam hal penerapan prinsip netralitas birokrasi. Dengan jumlah aparatur sipil negara yang besar, seharusnya Jawa Barat dapat menunjukkan contoh yang baik dalam menjaga independensi dan integritas birokrasi, sehingga proses demokrasi di daerah ini dapat berjalan dengan adil tanpa adanya intervensi politik yang merugikan masyarakat.

Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam Pilkada ini sangat penting untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang adil, transparan, dan sesuai kehendak rakyat. Penelitian ini bertujuan mengkaji dan berfokus pada faktor-faktor yang menyebabkan ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat tahun 2018 juga implikasinya terhadap kualitas demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini diarahkan untuk menjawab rumusan masalah berikut:

1. Mengapa ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat tahun 2018 itu terjadi?
2. Apa implikasi ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat tahun 2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat tahun 2018.
2. Menganalisis implikasi dari ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat tahun 2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan dan memberikan pemahaman mengenai netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan demokrasi lokal.
2. Penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan bagi peneliti lain dan juga dapat berguna pada sektor tata kelola sumber daya manusia aparatur pemerintah.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi terhadap netralitas birokrasi yang ada di Provinsi Jawa Barat.

2. Menjadi pendorong bagi pejabat publik dan masyarakat untuk bersinergi dalam menjaga netralitas dan integritas.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilakukan berdasarkan penelitian-penelitian yang sudah dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Sebab, penting sekali untuk meninjau penelitian terdahulu untuk memperdalam dan memperluas kajian teori yang digunakan. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai netralitas birokrasi adalah sebagai berikut:

Penulis memilih untuk menyoroti penelitian ini berdasarkan penelitian sebelumnya yang meneliti aspek netralitas dalam birokrasi. Rina Martini dalam penelitiannya tentang “Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013” (Martini, 2015) menegaskan peran strategis dan kuat birokrasi dalam sejarah, menekankan pentingnya profesionalisme dan netralitas dalam menjalankan tugasnya, tanpa afiliasi pada kekuasaan tertentu. Namun, realitasnya, birokrasi Indonesia masih belum sepenuhnya netral dari berbagai intervensi kepentingan, terutama terlihat dalam Pemilihan Gubernur Jawa Tengah 2013, yang terdapat indikasi keterlibatan aparat desa yang tidak netral dan PNS yang terafiliasi dengan partai politik di 20 daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah. Oleh karena itu, untuk memastikan kelanjutan netralitas birokrasi dalam proses pemilihan umum, diperlukan pertimbangan untuk mengecualikan hak pilih bagi birokrasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Firmansyah Putra dalam penelitian "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Jambi 2020"

(Firmansyah, 2022) mengungkapkan bahwa pelaksanaan Pilkada di Provinsi Jambi menghadapi hambatan dalam mencapai tingkat netralitas yang diinginkan dari ASN. Meski demikian, sebagian ASN tetap belum mempertahankan netralitasnya, meskipun masalah ini dianggap ringan. Sanksi telah diberlakukan terhadap ASN yang tidak netral selama Pilkada di Provinsi Jambi. Bawaslu dan KPU telah melakukan upaya penyuluhan dengan menyoroti aspek etika dan netralitas pegawai ASN melalui berbagai kegiatan kampanye. Kampanye ini menitikberatkan pada prinsip-prinsip seperti ketidakterikatan, netralitas, penghindaran konflik kepentingan, kebebasan dari intervensi politik, keadilan, dan pelayanan yang berkualitas. Pentingnya optimalisasi peran lembaga-lembaga terkait seperti KASN, Pimpinan Birokrasi, Inspektorat Daerah, Badan Kepegawaian Daerah (BKD), KPU, dan BAWASLU menjadi esensial untuk memastikan pencapaian netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada.

Riset yang dilakukan oleh Huri Sanjaya, Rachmi Yulianti, dan Fikri Habibi dengan judul "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019 di Provinsi Banten" (Sanjaya dkk, 2020) menunjukkan kecenderungan ketidaknetralan ASN pada Pemilihan Umum 2019 di Provinsi Banten. Terdapat kecenderungan ketidaknetralan ASN dalam memberikan dukungan kepada kandidat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pasangan Capres-Cawapres. Tantangan terhadap netralitas ASN pada konteks tersebut disebabkan oleh kurangnya pembentukan paradigma yang sesuai di lingkungan pegawai ASN, terdapat ikatan kekeluargaan, dan kurangnya efektivitas sanksi. Untuk mengatasi hal ini, langkah-langkah pengawasan, arahan, dan sanksi yang tegas dari

Pemerintah Provinsi Banten terhadap ASN yang terlibat dalam aktivitas politik praktis pada Pemilihan Umum 2019 menjadi penting.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Yandi Asda Mustika, Rasyidin, dan Suadi tentang "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bener Meriah" (Mustika dkk, 2021) menyoroti pelanggaran terhadap prinsip netralitas oleh 21 ASN selama Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bener Meriah pada tahun 2017. Penelitian ini menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan pelanggaran tersebut dengan menggunakan kerangka pemikiran Van Horn dan Van Meter. Meskipun sosialisasi telah dilakukan untuk memperkenalkan ketentuan netralitas bagi ASN dalam konteks politik dan ancaman sanksi atas pelanggaran, penegakan kebijakan masih belum menunjukkan komitmen kuat terhadap mandat Undang-Undang ASN. Hukuman yang diberikan hanya sebatas teguran lisan, padahal pelanggaran yang terjadi sebenarnya memiliki tingkat keparahan yang lebih tinggi. Faktor-faktor lingkungan ekonomi, sosial, dan politik memiliki dampak signifikan terhadap netralitas ASN, khususnya melalui hubungan primordial dan dorongan untuk mendapatkan posisi dalam pemerintahan.

Penelitian yang dilakukan oleh Dara Annisa, Kintan Aghna Khaira, dan Nadya Saputri terkait "Upaya Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020" (Annisa dkk, 2021) menunjukkan bahwa sebagian ASN di Kabupaten Sijunjung tidak menjaga netralitas dengan alasan-alasan seperti hubungan kekeluargaan, aspirasi jabatan, kurangnya pemahaman terhadap regulasi, penegakan hukum yang rendah, dan kesadaran masyarakat yang minim. Untuk memastikan netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Sijunjung 2020, peran lembaga

terkait, seperti Bawaslu dan Panwascam, perlu dioptimalkan. Bawaslu telah memberikan himbauan melalui baliho di wilayah nagari untuk memberi pemahaman tentang regulasi netralitas dan ancaman sanksi kepada ASN. Sementara itu, Panwascam telah melakukan sosialisasi di berbagai wilayah nagari sebelum pelaksanaan pemilihan untuk menjaga netralitas ASN selama Pilkada.

1.5.2 Birokrasi

Birokrasi sering kali diilustrasikan sebagai proses yang kompleks dan memakan waktu, sehingga dianggap tidak efisien dan tidak adil, bahkan menjadi ancaman bagi kebebasan sosial. Istilah "birokrasi" berasal dari bahasa Prancis, yaitu "*bureaucratie*," di mana "*bureau*" berarti meja tulis dan "*craterin*" merujuk pada kekuasaan. Dalam konteks pemerintahan, birokrasi dapat diartikan sebagai sistem atau proses yang diciptakan untuk memastikan keteraturan kerja dan mekanisme yang terstruktur. Birokrasi juga dipandang sebagai instrumen untuk mencapai tujuan organisasi, dengan para pejabatnya berperan sebagai fasilitator dan pendorong tanpa kepentingan pribadi. Rouke (1978), sebagaimana dikutip oleh Sitindjak (2017), mendefinisikan birokrasi sebagai sistem administratif dengan hierarki yang jelas, dijalankan dengan aturan-aturan yang spesifik, dan diisi oleh individu-individu yang dipilih berdasarkan kompetensi dan keahlian.

Pandangan Hegel, sebagaimana diuraikan oleh Thoha (2014), birokrasi berperan sebagai perantara antara negara dan masyarakat, dengan kewajiban memberikan layanan untuk kepentingan umum. Namun, dalam praktiknya, kebijakan negara sering kali cenderung memihak kelompok tertentu, yang merusak tujuan ideal birokrasi.

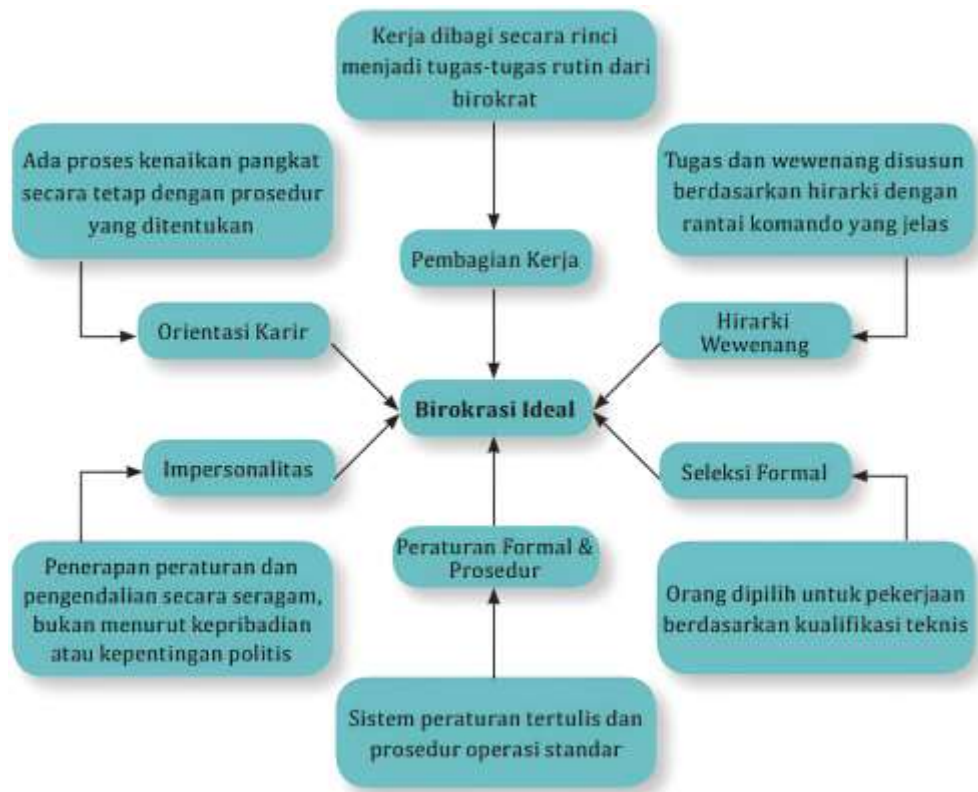
Max Weber, sebagaimana dikutip oleh Firnas (2016), menekankan pentingnya birokrasi sebagai instrumen dalam mencapai tujuan negara. Weber menggambarkan birokrasi sebagai struktur yang terorganisir secara normatif dengan mekanisme yang menjaga integritas struktural. Sistem birokrasi, menurut Weber, dapat diterapkan baik di dalam organisasi pemerintah maupun non-pemerintah, yang menunjukkan bahwa birokrasi berfungsi untuk memastikan pengelolaan organisasi secara efisien dan efektif.

Mengacu pada peran vital birokrasi dalam menjalankan fungsi negara dan pelayanan publik, profesionalisme birokrasi menjadi keharusan. Pengaruh politik dalam praktik pemerintahan dapat dengan cepat merusak birokrasi yang ideal. Weber mengusulkan tipe birokrasi ideal yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Pejabat birokrasi memiliki kebebasan personal, namun kebebasannya tersebut terbatas ketika dirinya sedang melaksanakan tugas atau urusan yang terkait dengan jabatannya. Dalam konteks ini, pejabat tidak diperbolehkan menggunakan jabatannya secara sewenang-wenang untuk kepentingan pribadi, termasuk kepentingan keluarganya.
2. Strukturalisasi jabatan diorganisir dalam hierarki yang melibatkan tingkatan dari puncak hingga yang basis, serta sejajar. Dengan demikian, hasilnya adalah adanya jabatan yang berada di tingkat atas dan bawahan, serta keberadaan individu yang memegang otoritas lebih tinggi dan lebih rendah.
3. Setiap jabatan dalam struktur hierarki memiliki tugas dan fungsi yang spesifik dan berbeda satu sama lain.

4. Setiap pejabat memiliki perjanjian jabatan yang mengikat yang harus dihormati dan diterapkan secara cermat. Rincian tugas dan fungsi masing-masing pejabat merupakan domain kewajiban dan wewenang yang harus dipenuhi sesuai dengan perjanjian tersebut.
5. Setiap pejabat diangkat berdasarkan standar profesionalisme dan kualifikasi yang sesuai dengan kriteria ideal, melalui serangkaian ujian yang menekankan pada persaingan kompetitif.
6. Setiap pejabat memiliki gaji dan tunjangan yang sesuai dengan posisi hierarki yang diemban, termasuk hak atas pensiun. Tiap pejabat memiliki kebebasan untuk mengundurkan diri sesuai keinginan dan kontraknya dapat diakhiri dalam situasi tertentu.
7. Terdapat struktur yang terdefinisi dengan baik dalam pengembangan karier yang melibatkan kenaikan dalam jabatan berdasarkan tingkat senioritas dengan berlandaskan pada pertimbangan yang obyektif.
8. Setiap pejabat ditegah untuk memanfaatkan kedudukan serta sumber daya yang diperoleh dari institusi tempatnya bertugas untuk kepentingan pribadi atau keluarganya.
9. Setiap pejabat berada dalam pengawasan serta mengikuti kendali sistem sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Gambar 1.1 Birokrasi Ideal dari Max Weber



(Sumber: Wilson, 2019).

Pada mulanya, istilah birokrasi merujuk pada sistem pemerintahan yang digunakan sebagai instrumen untuk melaksanakan perencanaan besar dalam organisasi pemerintahan. Birokrasi dipandang sebagai komponen penting dalam tata kelola pemerintahan. Awalnya, istilah birokrasi bersifat netral tanpa konotasi nilai tertentu, namun seiring perkembangannya konotasinya berubah dan sering dikaitkan dengan berbagai persepsi negatif. Saat ini, birokrasi dianggap sebagai alat pemerintah yang menyediakan layanan publik secara eksklusif dan sewenang-wenang (Kadir: 2011). Menurut Weber sebagaimana dikutip oleh Kadir (2011), terdapat beberapa peranan birokrasi modern dalam bentuk berbeda, yakni:

- a. Pemastian kontinuitas dan struktur jabatan melalui prosedur yang diatur secara tertib dalam kerangka regulasi;
- b. Spesifikasi terhadap bidang kompetensi yang bersangkutan;
- c. Prinsip hierarki sebagai fundamen;
- d. Pengaturan teknis dan normatif yang mengawasi pelaksanaan tugas jabatan;
- e. Pemisahan yang tegas antara kepemilikan pribadi pejabat dan kepemilikan yang terkait dengan organisasional;
- f. Tidak terdapat pendapatan tambahan dari jabatan resmi pejabat;
- g. Tindakan, resolusi, serta regulasi administratif diformulasikan dan didokumentasikan melalui bentuk penulisan formal.

Berdasarkan pandangan tersebut, birokrasi didefinisikan sebagai suatu bentuk pemerintahan yang kewenangannya terletak pada pejabat yang berwenang dan dilaksanakan sesuai regulasi yang ditetapkan. Birokrasi yang efektif akan mengikuti prinsip nilai dan norma yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Hal ini dijalankan dengan memberikan pelayanan publik yang transparan dan adil sehingga pelaksanaan pemerintahan dapat berlangsung secara optimal dalam hal efektivitas dan efisiensi.

1.5.3 Netralitas Birokrasi

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peranan sentral dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga profesionalisme dan integritas menjadi suatu aspek krusial yang harus dijaga. Netralitas ASN menjadi landasan penting dalam pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN, hal tersebut dikarenakan dapat menjadi benteng ASN dari intervensi

politik dan pengaruh luar. Sofian Effendi (2018) menjelaskan bahwa netralitas ASN berkaitan dengan *impartiality*, yakni sifat adil, objektif, serta tidak berpihak pada kepentingan politik manapun. Tidak hanya dalam ranah politik, konsep ini juga relevan dalam konteks pelayanan publik, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan, serta penerapan sistem meritokrasi dalam manajemen birokrasi. *Impartiality* dijelaskan oleh Rothstein dan Teorell (2008) sebagai penerapan hukum secara konsisten tanpa dipengaruhi oleh preferensi pribadi, hubungan khusus, ataupun faktor-faktor non-hukum. Selain itu, *impartiality* juga didefinisikan sebagai nilai utama yang harus diterapkan oleh hakim, ASN, politisi, dan individu lainnya yang bekerja dalam pemerintahan.

Woodrow Wilson pertama kali memperkenalkan gagasan tentang netralitas birokrasi melalui karyanya *The Study of Administration* (1887). Wilson menekankan bahwa konsep negara merupakan inti dari ilmu administrasi yang menuntut agar administrasi diarahkan pada peningkatan efisiensi roda pemerintahan dan dipisahkan dari ranah politik. Birokrasi menurut Wilson, harus menjaga jarak dari konflik politik kendatipun tugas-tugasnya sering kali dipengaruhi oleh keputusan politik.

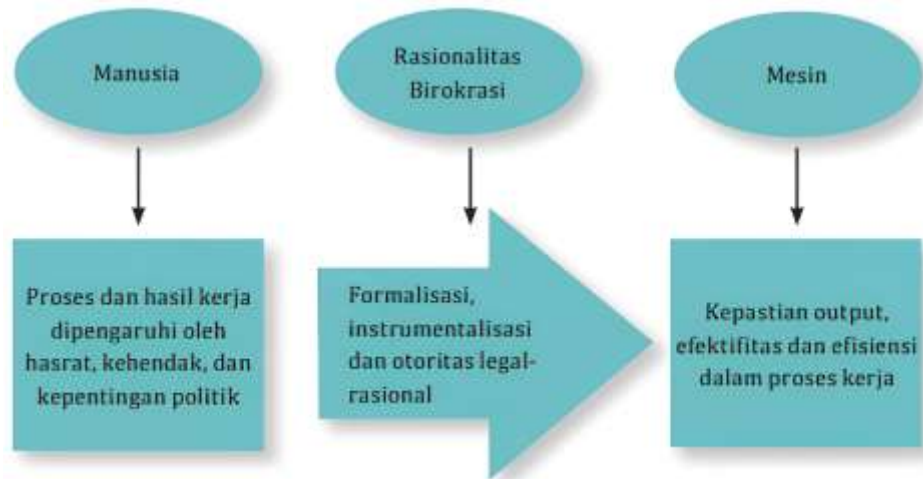
Beberapa pemikiran klasik yang berbicara mengenai pemisahan peran antara politik dan administrasi berasal dari pemikiran Frank J. Goodnow dan Max Weber. Goodnow (1900) menguraikan bahwa negara memiliki dua fungsi utama yaitu, menyalurkan aspirasi rakyat (politik) dan menjalankan aspirasi tersebut (administrasi). Kemudian oleh Weber diperluas konsep tersebut dengan mengemukakan dua istilah, yakni tindakan (*action*) dan panggilan (*vocation*). Tindakan merujuk pada aktivitas birokrasi yang

dijalankan berdasarkan regulasi, sementara panggilan adalah tanggung jawab politisi yang berhubungan dengan kekuasaan.

Menurut pandangan Wilson, Goodnow, dan Weber, pemisahan antara politik dan administrasi dapat diwujudkan bilamana prinsip netralitas ditegakkan. Konsep mengenai netralitas menekankan pendekatan moralistik, bahwasanya birokrat harus menahan diri dari keterlibatan politik praktis dan tidak memihak. Artinya, birokrat tidak terpengaruh oleh kepentingan politik tertentu serta diharapkan dapat bertindak secara objektif. Misalnya dalam konteks Pemilihan Umum (pemilu), netralitas tercermin pada etika birokrat yang menghindari campur tangan dalam kepentingan politik manapun.

Pengaruh positivisme yang berupaya memandang realitas sosial sebagai suatu yang tetap dan pasti layaknya realitas alam merupakan sumber moralisme dari sikap netral ini. Dengan mengibaratkan birokrasi layaknya mesin, Weber kemudian menggagas konsepsi mengenai “birokrasi tipe ideal” dengan harapan output yang dihasilkan dari kerja birokrasi dapat konsisten, efektif, dan efisien. Untuk mencapai hal ini, maka rasionalisasi administratif menjadi sangat vital dalam tiga dimensi, yakni: formalisasi, instrumentalisasi, serta otoritas legal-rasional. Adanya rasionalisasi tersebut, kerja manusia dalam sistem birokrasi dituntut bekerja layaknya mesin yang tidak memiliki kehendak ataupun kepentingan politik (apolitis). Kendatipun begitu, Weber menyadari bahwa manusia memiliki dorongan dan hasrat, sehingga prinsip netralitas diperlukan guna membatasi pengaruh tersebut sehingga tercipta rasionalitas mekanis dalam tubuh birokrasi.

Gambar 1.2 Rasionalitas Birokrasi untuk Menciptakan Birokrat Layaknya Mesin



(Sumber: Wilson, 2019).

Perdebatan mengenai netralitas birokrasi dan keterlibatannya dalam politik sudah lama menjadi perhatian literatur ilmiah (Martini, 2015). Wilson dan Hegel memiliki pandangan dalam mendukung netralitas birokrasi, bahwa birokrasi sepatutnya hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan tanpa ada intervensi politik praktis. Di sisi lain, Karl Marx, James Svara, dan George Edward II memiliki sudut pandang yang berlawanan bahkan mempertanyakan apakah birokrasi dapat benar-benar netral ketika bekerja dalam lingkup politik yang terus berubah? Pandangan tersebut menenkankan bahwa birokrasi pada akhirnya akan cenderung memihak pada kekuatan politik dominan.

Hal ini pun ditegaskan oleh Francis Rourke yang menyatakan bahwa birokrasi tidaklah mungkin sepenuhnya netral. Ini disebabkan peran aktif birokrat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan politik. Dengan demikian, ikhtiar untuk mencapai netralitas birokrasi dari pengaruh politik dianggap sangat sulit. Thoha (1993) menambahkan bahwa munculnya patologi birokrasi seperti pelayanan yang tidak adil,

kurangnya transparansi, dan kekakuan dalam proses administratif disebabkan hilangnya independensi birokrasi. Dampaknya adalah muncul sikap superioritas di kalangan birokrat yang merasa terlindungi dan aman dari pengawasan dan kritik (Thoha, 1993).

Kajian ilmiah terkait pentingnya netralitas birokrasi di Indonesia telah ditekankan oleh Martini (2015) yang memandang hal tersebut sebagai pilar penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Namun, Mokhsen (2018) mengungkapkan perspektif yang lebih komprehensif mengenai konsep netralitas birokrasi yang tidak hanya terfokus pada dimensi politik, namun juga mencakup aspek *impartiality* yang lebih luas.

Implementasi prinsip netralitas birokrasi dalam konteks Pilkada menuntut lembaga birokrasi pemerintahan untuk menjaga jarak dari segala bentuk politik praktis. ASN diharapkan mampu bersikap tidak memihak dan tidak terlibat dalam mendukung ataupun menentang calon kepala daerah tertentu baik secara eksplisit maupun implisit. Sebagaimana dijelaskan oleh Amin (2013), netralitas birokrasi memiliki dua indikator utama, yaitu:

- a) Tidak terlibat, yang mengindikasikan ketidaksediaan untuk bergabung dalam tim pendukung calon selama masa kampanye atau ikut serta dalam kegiatan kampanye, entah melalui identifikasi diri dengan simbol partai politik atau penanda yang menunjukkan status sebagai birokrat;
- b) Tidak memihak, yang merujuk pada sikap tanpa kecenderungan atau kontribusi dalam proses pengambilan keputusan atau upaya yang mendukung kepentingan

kandidat tertentu. Ini mencakup absennya kegiatan yang menunjukkan dukungan kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah selama periode kampanye, termasuk pada pertemuan, ajakan, seruan, himbauan, ataupun gratifikasi kepada birokrat di area kerja, keluarga, atau masyarakat umum. Selain itu, tidak adanya keterlibatan dalam menggunakan fasilitas negara yang berhubungan dengan jabatan untuk mendukung kemenangan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Perlu dipahami bahwa pemahaman mengenai netralitas birokrasi tidak semata-mata terbatas pada aspek politik. Merujuk pada pandangan Prasajo (2018), netralitas adalah prinsip dasar didalam pengelolaan ASN yang memiliki cakupan jauh lebih komprehensif. Esensi sesungguhnya adalah:

- a) keterikatan pada komitmen, moralitas yang integratif, dan tanggung jawab terhadap pelayanan publik;
- b) penyelenggaraan tugas dengan profesionalitas dan tanpa preferensi;
- c) tidak terlibat dalam konflik kepentingan di dalam menjalankan tugas;
- d) tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan, serta jabatan.

Prinsip netralitas birokrasi yang didefinisikan oleh Azhari (dalam Patria, 2015) bertujuan untuk melepas keterikatan birokrasi dari *spoil system*. Sehingga kinerja birokrasi sebagai pelayan publik menekankan pada profesionalisme dan kompetensi teknis yang relevan dengan kebutuhan masyarakat, terlepas dari perubahan dinamika

politik. Dengan demikian, netralitas tentu menjamin keberlangsungan pelayanan publik kendatipun terjadi pergantian penguasa politik.

Sistem demokrasi meniscayakan kinerja birokrasi yang lepas dari intervensi politik. Hal ini menandakan bahwa birokrasi mengarahkan dirinya untuk bekerja dengan profesionalisme dan sikap netral (Asmeron dan Reis dalam Zuhro, 2019). Dalam lingkup ASN, keharusan untuk tetap netral bertujuan untuk memastikan efisiensi roda pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keterlibatan ASN dalam menjalankan tugas sebagai pelaksana kebijakan tidak boleh berpihak pada kepentingan tertentu.

1.5.4 Patron-Klien

Hubungan patron-klien dalam konteks birokrasi, telah mengakar dalam dinamika politik Indonesia. Kata ‘patron’ berasal dari bahasa Spanyol yang secara etimologis berarti seseorang yang memiliki kekuasaan dan pengaruh. Sebaliknya, klien bergantung pada patron untuk memperoleh daya dan kesempatan. Pola relasi ini menunjukkan adanya hubungan antara dua kelompok ataupun individu dengan kedudukan yang tidak seimbang. Klien memiliki status ataupun kekuasaan dan pendapatan yang lebih rendah dibandingkan patron yang berada pada posisi lebih tinggi. Karena itu, patron dapat dilihat sebagai pihak yang memiliki kemampuan dalam memberikan bantuan kepada kliennya (Scoot, 1983).

Menurut Jackson (1981), pola hubungan ini seringkali diibaratkan sebagai relasi antara ‘bapak’ dan ‘anak buah’, yang dalam hal ini bapak mengkonsolidasikan kekuasaan

dan pengaruhnya dengan membentuk jaringan keluarga besar (*extenden family*). Pada skema ini, bapak diharapkan memperluas tanggung jawabnya dan menjalin hubungan personal dengan anak buahnya yang sifatnya non-ideologis dan non politik. Kemudian klien memberikan dukungan dan bantuan kepada patronnya sebagai imbalan.

Terdapat ciri-ciri hubungan patron-klien yang dijelaskan Schoot (1983). *Pertama*, terdapat ketidaksetaraan dalam pertukaran (*inequality of exchange*) sehingga menunjukkan perbedaan yang jelas dalam kekuasaan dan kedudukan. Dikarenakan terikat oleh rasa kewajiban dan ketergantungan, Klien tidak sepenuhnya dapat membalas bantuan patron. *Kedua*, pada hubungan ini bersifat tatap muka (*face to face character*), kendatipun sering bersifat instrumental dengan kedua belah pihak mempertimbangkan untung rugi pun juga kedekatan personal dalam hal ini memainkan peran penting dalam mempertahankan hubungan tersebut. *Ketiga*, relasi ini cenderung fleksibel dan meluas, artinya tidak hanya terbatas pada hubungan kerja formal, melainkan mencakup juga hubungan sosial lainnya, misal persahabatan turun-temurun ataupun hubungan tetangga. Dalam relasi ini pun tidak selalu berbentuk material, namun dapat berupa bantuan tenaga atau dukungan moral dan kekuatan.

Sebagaimana yang diuraikan oleh Scoot, hal tersebut senada dengan pandangan Legg. Legg (1983) menjelaskan hubungan patron-klien merupakan hubungan yang mirip dengan ikatan tuan-hamba, yang melibatkan unsur utama. *Pertama*, perbedaan secara signifikan pada hubungan aktor-aktor yang memiliki kendali atas sumber daya. *Kedua*, hubungan tersebut bersifat khusus (*particularistic*), personal, dan terdapat unsur kedekatan emosional (*affectivity*). Dan yang *ketiga*, hubungan ini didasari prinsip saling

menguntungkan juga adanya timbal balik. Kemudian, Legg (1983) menambahkan tiga syarat yang mendasari terbentuknya hubungan patron-klien: adanya ketidaksetaraan dalam penguasaan sumber daya antara kedua belah pihak, hubungan yang bersifat personal, dan ketetapan untuk menjalin pertukaran dilandasi oleh kepentingan bersama serta timbal balik.

Patronase dalam konteks lain, dapat didefinisikan sebagai mekanisme alokasi sumber daya yang didasari oleh pertimbangan politik. Hubungan patron-klien ini bersifat hierarkis, yang dalam hal ini patron memiliki kuasa dan berupaya untuk mempertahankan posisinya. Sementara itu, klien berada dalam posisi subordinat. Tentu, seorang patron pasti memerlukan loyalitas politik sehingga hal itu menghasilkan sebuah hubungan transaksional. Dalam birokrasi, sistem patronase dapat memicu dampak buruk yang kemudian mendorong ASN untuk terlibat dalam perilaku yang tidak sesuai dengan kaidah hukum, mengedepankan hubungan timbal-balik bahkan berkewajiban membayar hutang politik kepada sang patron dan menggeser kepentingan publik.

Patronase politik sering kali berlangsung dengan tidak demokratis dan lebih mengutamakan fungsionalitas. Sang patron politik seringkali menciptakan peluang kerja bagi pendukungnya dengan menseleksi kelompok kecil dari pendukung untuk nantinya menerima alokasi sumber daya publik. Langkah ini diambil untuk meningkatkan dukungan politik pada pemilihan berikutnya tanpa mempertimbangkan regulasi administratif, hukum, maupun standar pelaksanaan yang semestinya. Loyalitas politik dan bukan kompetensi atau kebutuhan masyarakat, menjadi faktor utama dalam pengambilan keputusan. Kemunculan akan potensi tindakan ilegal dan praktik korupsi,

sumber daya publik dieksploitasi demi kepentingan pribadi dan sarana penyusunan merupakan salah dampak buruk dari patronase politik ini. Kuper (2000) berpandangan bahwa patronase menciptakan hubungan yang tidak sehat dan ketergantungan serta hutang politik yang klien mesti bayarkan kepada sang patron, seringkali memaksanya untuk berbuat ilegal yang mengabaikan hak-hak publik.

Hubungan birokrasi dan politik oleh Jackson (1981) memperkenalkan konsep *bureaucratic polity* yang menjelaskan konsentrasi kekuasaan di tangan negara, sehingga peran masyarakat dikesampingkan dari proses politik dan pemerintahan. Partisipasi elite di luar negara hanyalah terbatas pada tahapan implementasi kebijakan dan hanya berupa penyesuaian kecil di tingkat lokal saja. Tentu, sistem politik ini menempatkan pengambilan keputusan sepenuhnya di bawah kendali penguasa negara, khususnya pejabat militer dan birokrat senior. Masyarakat memiliki partisipasi yang sangat minim dan lebih sering hanya dimobilisasi. Kemudian, seringkali terjadi persaingan kekuasaan antara birokrat dan elite militer dalam dinamika percaturan politik birokrasi tersebut.

Crouch (2016) dalam penelitiannya menekankan jika birokrasi di Indonesia masih bercorak ‘patrimonial’, hal itu karena kekuasaan diperoleh dan dipertahankan melalui pertukaran loyalitas serta jabatan ataupun keuntungan materiil. Tentu, pandangan tersebut senafas dengan Jackson yang mengidentifikasikan tiga ciri utama yang menjadi dasar birokrasi di Indonesia, yakni: *Pertama*, birokrasi berfungsi sebagai institusi politik yang memiliki dominasi terbesar. *Kedua*, parlemen, partai politik, serta kelompok kepentingan dan lembaga politik lainnya tidak memiliki kekuatan yang cukup dalam mengimbangi dan mengawasi otoritas birokrasi. Dan yang *ketiga*, masyarakat diluar birokrasi

cenderung bersikap pasif pada ranah politik, yang sebagian besar dikarenakan oleh lemahnya peran partai politik.

Liddle (1992) berpandangan bahwa anggapan mengenai pengambilan keputusan penting didalam birokrasi yang didasarkan pada pertimbangan ilmiah untuk mencapai sebuah kesejahteraan sosial yang merata adalah salah. Namun sebaliknya, birokrasi beroperasi dalam kerangka jaringan patron-klien, yang lebih dikenal sebagai 'neopatrimonial'. Pada konteks ini, hubungan kekuasaan antara penguasa dan birokrasi, termasuk pejabat dan priyayi, terjalin dalam pola patron-klien. Penguasa berperan sebagai patron (*gusti/bapak/tuan*), sedangkan birokrasi berfungsi sebagai klien (*kawula/abdi/anak*). Pertukaran yang terjadi dalam hubungan ini melibatkan loyalitas dan pengabdian sebagai imbalan untuk jabatan. Klien yang tidak menunjukkan loyalitasnya terhadap penguasa, maka akan kehilangan kesempatan untuk menduduki jabatan. Dalam sistem neopatrimonial, jabatan dipandang sebagai sumber pendapatan; semakin tinggi jabatan yang diperoleh, semakin besar pula penghasilan yang didapat. Karena dengan jabatan tersebut dapat memperluas peluang untuk mendapatkan keuntungan materi.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Dengan merujuk kepada landasan teoritis yang telah dijabarkan sebelumnya, perwujudan konseptual yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Birokrasi, merupakan entitas organisasional yang terletak di dalam struktur pemerintahan dengan tugas yang dimilikinya, yakni memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan integritas dan adil.

2. Netralitas Birokrasi, merupakan praktik birokrasi yang tidak berpihak kepada kandidat pemilu atau partai politik, yang secara konsisten menjunjung tinggi profesionalisme dalam menjalankan tugasnya sebagai bagian dari tanggung jawab memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.
3. Patron-klien adalah hubungan timbal balik yang bersifat personal antara patron (pemberi sumber daya, biasanya seseorang yang memiliki kekuasaan atau otoritas) dan klien (penerima sumber daya), di mana patron memberikan perlindungan atau sumber daya ekonomi, politik, atau sosial, sementara klien memberikan dukungan, loyalitas, atau pelayanan.

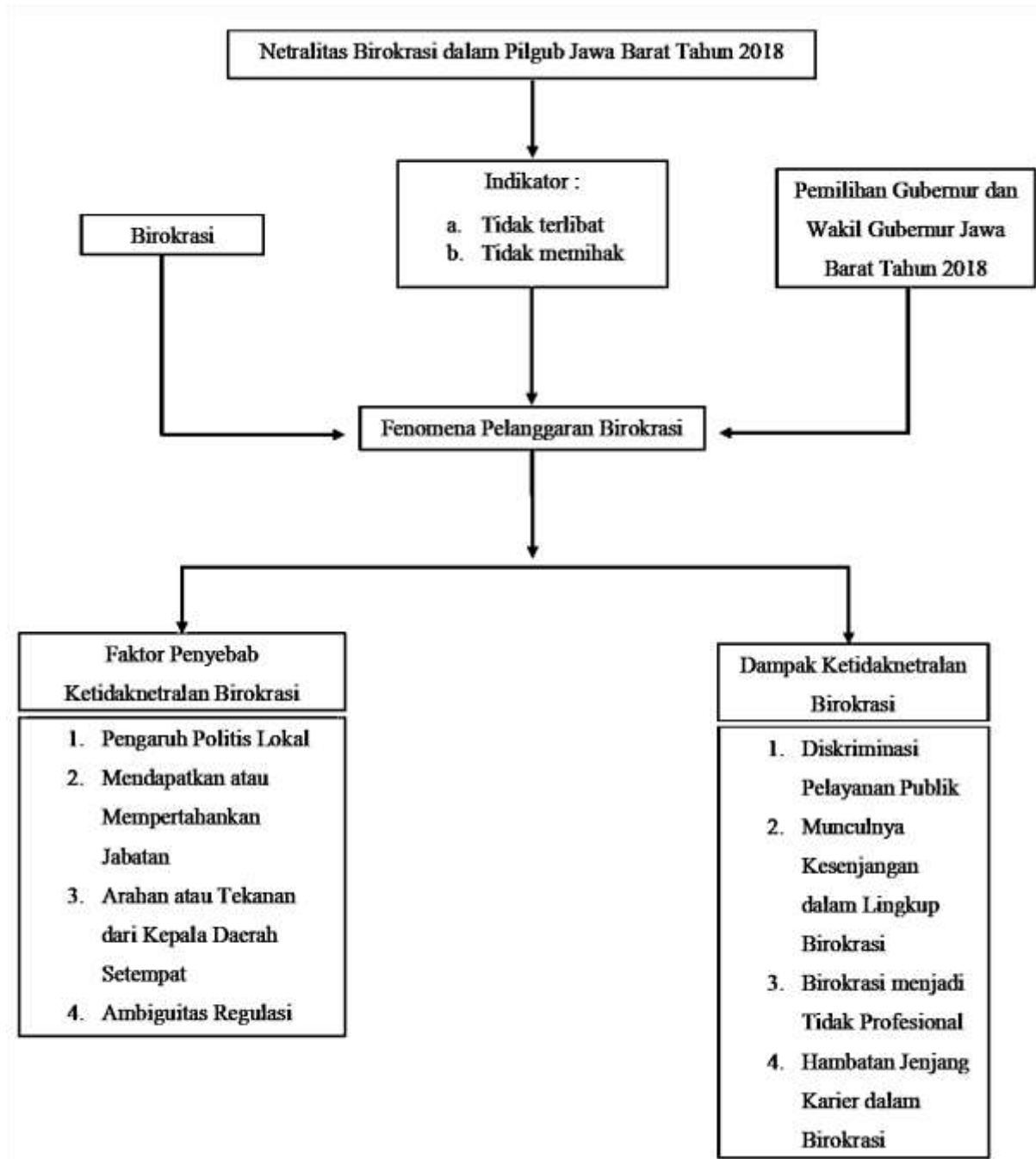
Selanjutnya, dalam konteks penelitian ini, operasional merujuk pada indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas birokrasi dalam Pilgub Jabar 2018, yang meliputi:

Tabel 1.3 Indikator Netralitas Birokrasi dalam Pilgub Jabar 2018

NO	INDIKATOR	PARAMETER
1.	Tidak terlibat	Birokrasi tidak terlibat dalam aktivitas yang menunjukkan preferensi terhadap calon Kepala/Wakil Kepala Daerah ataupun Parpol.
2.	Tidak memihak	Birokrasi tidak memberikan dukungan serta membantu calon Kepala/Wakil Kepala Daerah dan Parpol, pun juga tidak mengoordinasikan orang lain untuk memberikan dukungan.

1.7 Kerangka Berpikir

Gambar 1.3 Kerangka Berpikir



1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Metode penelitian mengacu pada strategi ilmiah yang diterapkan untuk memperoleh data dengan tujuan dan relevansi yang khusus. Penelitian ini akan menerapkan metode deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan peristiwa atau fenomena tertentu secara komprehensif. Dalam rangka memanfaatkan metode deskriptif kualitatif, peneliti akan menghimpun data melalui proses wawancara yang sangat rinci. Selain itu, peneliti juga akan melakukan pencarian data tertulis dan juga tidak tertulis untuk mendapatkan temuan penelitian yang komprehensif.

Creswell (2016) menguraikan bahwa pendekatan penelitian kualitatif adalah suatu jenis penelitian yang mendorong peneliti untuk melakukan analisis yang teliti terhadap persoalan-persoalan yang timbul pada individu atau kelompok spesifik. Penelitian kualitatif secara umum digunakan untuk menganalisis isu-isu sosial, keadaan dan peristiwa yang terjadi, perilaku, serta dinamika masyarakat. Pendekatan ini berupaya menggali situasi yang terkait dengan objek penelitian berdasarkan realitas yang teramati.

1.8.2 Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat penelitian dilaksanakan. Keputusan terkait lokasi penelitian memiliki signifikansi penting dalam konteks penelitian kualitatif. Hal ini dikarenakan menentukan objek dan tujuan penelitian, sehingga

mempermudah jalannya proses penelitian. Adapun, lokasi penelitian ini dilakukan di Provinsi Jawa Barat.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan seseorang atau kelompok hingga lembaga yang mampu memberikan informasi yang diperlukan peneliti dalam penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif, sumber (informan) sangatlah penting. Untuk memberikan informasi mengenai netralitas birokrasi pada Pilgub Jawa Barat 2018, dilakukan wawancara kepada pihak-pihak terkait untuk memperkuat penelitian ini, serta untuk menghindari hal subjektif dari peneliti. Peneliti telah menetapkan subjek penelitian yakni: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Barat, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Barat, dan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Provinsi Jawa Barat.

1.8.4 Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian kualitatif terdiri dari kata-kata dan tindakan, serta data tambahan yang terdiri dari dokumen dan komponen lainnya. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yakni data primer dan data sekunder :

a) Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh pengumpul data (Sugiyono, 2013). Sumber data tersebut dapat diambil melalui wawancara dengan informan atau melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti. Proses wawancara dilakukan berdasarkan kerangka pertanyaan yang telah disusun sesuai dengan keperluan riset. Data primer diperoleh melalui

interaksi dengan informan untuk menggali informasi yang relevan dengan fokus penelitian.

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan informasi yang tidak diperoleh secara langsung oleh peneliti, melainkan melalui perantara orang lain (Sugiyono, 2013). Data ini dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, dan data-data tidak langsung lainnya yang relevan dengan riset. Data sekunder dibutuhkan sebagai pendukung data primer, sehingga keduanya harus sejalan. Sumber data ini sangat dibutuhkan penulis untuk memperjelas masalah, sehingga memudahkan penulis dalam memahami personalan penelitian.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara

Wawancara merupakan suatu metode ketika peneliti menanyakan berbagai bentuk pertanyaan terbuka (*open-onded question*) kepada narasumber dan mencatat respons pihak yang diwawancarai, yang selanjutnya dibuat dalam bentuk transkrip guna proses analisis dianalisis (Cresswell, 2015). Dalam konteks riset ini, jenis wawancara yang digunakan oleh peneliti ialah semi-struktur. (Sugiyono, 2017) menjelaskan bahwa wawancara semi-struktur bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan secara lebih inklusif, subjek yang menjadi narasumber dalam rangka memperoleh ide atau pendapat. Herdiansyah (2013) menegaskan bahwa penerapan wawancara semi-struktur menjadi pilihan tepat dikarenakan memberikan keleluasaan kepada peneliti dalam mengajukan pertanyaan serta mengatur alur sekaligus *setting*

wawancara. Ciri-ciri wawancara semi-struktur mencakup beberapa aspek yakni pertama, pertanyaan yang diajukan bersifat terbuka, namun tetap terikat pada arah dan topik pembicaraan. Kedua, proses wawancara memiliki tingkat kepastian yang dapat diperkirakan. Ketiga, pendekatan ini bersifat fleksibel namun tetap dalam kendali yang terstruktur. Keempat, terdapat pedoman wawancara yang dijadikan acuan dalam pelaksanaannya (Herdiansyah, 2013). Berikut adalah serangkaian tahapan dalam proses wawancara menurut Sugiyono (2017), yaitu :

1. Menetapkan subjek atau pihak yang akan diwawancarai;
2. Persiapan terhadap inti permasalahan yang akan dijadikan fokus pembicaraan;
3. Mengawali alur wawancara;
4. Melangsungkan sesi wawancara;
5. Verifikasi ringkasan hasil wawancara serta mengakhirinya;
6. Pembuatan catatan lapangan berdasarkan hasil wawancara;
7. Identifikasi langkah-langkah selanjutnya yang dapat diambil berdasarkan hasil wawancara tersebut.

b) Dokumen (*qualitative documents*)

Dokumen merujuk pada catatan publik dan pribadi yang didapatkan oleh peneliti terkait suatu lokasi atau narasumber dalam suatu penelitian, yang dapat mencakup surat kabar, notulensi rapat, catatan harian pribadi, serta surat (Creswell, 2015). Peneliti mengumpulkan berbagai sumber literatur dalam

penelitian ini terhadap fenomena yang terjadi dalam beberapa buku, artikel, jurnal, serta dokumen yang relevan dengan topik penelitian.

1.8.6 Teknik Analisis Data

Teknik pengelolaan data dalam konteks penelitian kualitatif melibatkan pendekatan analisis yang bersifat induktif (Creswell, 2010). Moleong (2009) menguraikan bahwa analisis data kualitatif merupakan suatu proses sistematis dalam mengumpulkan informasi dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan lainnya dengan tujuan untuk mempermudah pemahaman serta komunikasi kepada pihak dan dilakukan melalui tahapan pengorganisasian data, elaborasi, sintesis, penggalan pola, seleksi, hingga deduksi kesimpulan. Konsep yang diungkap oleh Miles Huberman (1984) sebagaimana yang disitir oleh Sugiyono (2009) menegaskan bahwa analisis data kualitatif merupakan proses yang interaktif dan berlangsung terus menerus hingga tuntas, sehingga data menjadi jenuh. Dalam teknik analisis data pada riset ini, peneliti menerapkan pendekatan analisis model interaktif dari Miles dan Huberman.

a) Pengumpulan Data (*data collecting*)

Pengumpulan data merupakan tahapan penting dalam meraih data yang diperlukan sesuai dengan teknik pengumpulan data yang dilakukan. Teknik yang dilakukan dalam pengumpulan data mencakup metode seperti wawancara, dokumen, serta rekaman audiovisual.

b) Reduksi Data (*data reduction*)

Reduksi data merupakan suatu tahapan analisis yang dimaksudkan untuk mengkonseptualisasikan, mengelompokkan, dan mengarahkan hasil penelitian dengan memusatkan pada aspek yang dinilai krusial oleh peneliti. Proses reduksi data mengimplikasikan pembuatan ringkasan atau abstraksi dari informasi yang terdapat dalam suatu kumpulan data, difokuskan pada elemen-esensi yang signifikan. Reduksi data menghasilkan representasi yang lebih terfokus terhadap observasi dan memudahkan keterjangkauan kembali data yang telah terakumulasi. Tujuan utama dari reduksi data adalah memfasilitasi pemahaman yang lebih efektif terhadap dataset yang terhimpun dari investigasi lapangan dengan melalui proses merangkum, mengklasifikasikan sesuai dengan fokus masalah yang diteliti.

c) Penyajian Data (*data display*)

Penyajian data tidak terlepas dari proses pengumpulan data sebelumnya dan merupakan penyajian informasi yang tersusun secara rinci. Penyajian data dalam penelitian ini dapat berupa bagan, relasi antar kategori, gambar, tabel, ringkasan, serta bentuk lainnya. Penulis akan memaparkan data yang tersedia dengan menghubungkan pada data dan teori yang telah diraih. Oleh karena itu, penyajian data sudah seharusnya mengikuti permasalahan yang sedang dikaji.

d) Penarikan Kesimpulan (*conclusion verification*)

Proses penarikan kesimpulan dan verifikasi terhadap hipotesis awal yang dikemukakan pada awal riset masih bersifat provisional dan dapat mengalami perubahan apabila tidak terdapat bukti yang kuat secara substansial pada tahap pengumpulan data. Jadi, peneliti akan melaksanakan penarikan kesimpulan setelah menyelesaikan tahap pengumpulan data, reduksi, dan penyajian data sehingga tercapai suatu kesimpulan yang kokoh secara substansi dan dapat dipertanggungjawabkan.

1.8.7 Kualitas Data

Kualitas suatu data dalam penelitian dapat dilihat berdasarkan keabsahan data. Keabsahan data merupakan suatu aktivitas yang dilaksanakan, supaya hasil penelitian yang telah diperoleh mampu dilihat dari berbagai perspektif. Uji keabsahan penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2017) terdiri dari validitas internal, validitas eksternal, reliabilitas, dan objektivitas.

Teknik triangulasi digunakan dalam penelitian ini. Teknik triangulasi adalah upaya untuk melakukan *cross-check* melalui perbandingan terhadap sumber data lainnya, serta melakukan perbandingan dari perbedaan analisis informan dan yang berseberangan (Bungin, 2003). Peneliti memilih teknik triangulasi sumber dan waktu. Hal ini dilakukan dengan memverifikasi kualitas data melalui pengecekan kembali berdasarkan sumber data serta dalam waktu yang tidak sama dan dilakukan perpanjangan waktu penelitian, karena ingin membangun kedekatan

antara peneliti dengan informan agar mampu mengungkap informasi yang disembunyikan. Verifikasi kualitas data ini juga dilakukan dengan mengecek kembali keabsahan data dari sumber lain baik pihak kedua, ketiga, dan seterusnya. Kendala-kendala dalam penelitian ini tidak mampu mengurangi prosedur penelitian yang sesuai dengan standar, hasil, dan etika dalam melakukan penelitian.