

TESIS

**RELASI POLITIK BIROKRASI PEMERINTAHAN KOTA
MAKASSAR PADA PEMILIHAN WALIKOTA MAKASSAR**
*POLITICAL BUREAUCRACY RELATIONS IN THE GOVERNMENT OF
MAKASSAR CITY DURING THE MAKASSAR MAYOR ELECTION*

Disusun dan Diajukan oleh:
Olan Nur Rakhmat Johansyah
E052211007



**PROGRAM MAGISTER ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

**RELASI POLITIK BIROKRASI PEMERINTAHAN KOTA
MAKASSAR PADA PEMILIHAN WALIKOTA MAKASSAR**
*POLITICAL BUREAUCRACY RELATIONS IN THE GOVERNMENT OF
MAKASSAR CITY DURING THE MAKASSAR MAYOR ELECTION*

Tesis

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar magister

Disusun dan diajukan oleh:
Olan Nur Rakhmat Johansyah



**PROGRAM MAGISTER ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Olan Nur Rakhmat Johansyah

Nomor Induk Mahasiswa : E052211007

Program Studi : (S2) Ilmu Politik

Menyatakan dengan ini bahwa tesis yang berjudul “Relasi Politik Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Agustus 2023

Yang menyatakan



Olan Nur Rakhmat Johansyah
E052211007

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**RELASI POLITIK BIROKRASI PEMERINTAHAN KOTA MAKASSAR
PADA PEMILIHAN WALIKOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh
OLAN NUR RAKHMAT JOHANSYAH
E052211007

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **02 Agustus 2023**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Dr. H. Andi Yakub, Ph.D.
NIP. 19621231 1999003 1 023

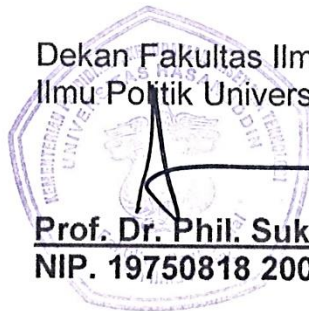

Dr. Gustiana A. Kambo, S.IP., M.Si.
NIP. 19730813 199803 2 001

Ketua Program Studi
Ilmu Politik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Arana Yunus, S.IP., M.Si.
NIP. 19710705 199803 2 002


Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP. 19750818 200801 1 008



PRAKATA

Segala puji serta dengan penuh rasa syukur yang dalam, penulis memanjatkan doa yang tiada henti-hentinya kepada Allah SWT, atas segala restu dan izin-Nya lah karya ilmiah berwujud tesis ini dapat terselesaikan. Studi ini mengkaji hubungan antara politik dan birokrasi yang berjudul “Relasi Politik Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar”. Menyadari tanpa bimbingan, arahan serta dukungan yang sangat berharga dari berbagai pihak sulit rasanya untuk dapat menyelesaikan tesis ini.

Kepada kedua orang tua penulis yang sangat penulis cintai dan sayangi, Ayahanda Johansyah Mansyur dan Ibunda Indar Arifin yang telah mencurahkan seluruh kasih sayang, cinta dan pengorbanan keringat dan air mata. Kepada kedua mertua, Thalib Anoez dan Rita Kusuma terima kasih penulis ucapkan. Keselamatan dunia dan akhirat semoga selalu untuk kalian. Insya Allah Sang Khalik selalu menyentuh kalian dengan cinta-Nya. Layaknya cinta yang telah tcurahkan untuk penulis darimu.

Kepada perempuan yang menjadi pendamping hidup penulis, istriku Rachmawati Adhy Puteri. Sangat banyak memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan tulisan ini. Tawaan, tangisan, keceriaan, kebahagiaan, rasa sakit, rasa lelah, dan sedih yang telah menyatukan dan memberikan kekuatan keluarga ini. Tak lupa kepada gadis kecilku Alea Nurhagia Olan. Tawamu yang selalu menjadi pembawa kebahagiaan,

penyemangat dan obat lelah bagi penulis. Untuk dua perempuanku itu, penulis ucapkan terima kasih yang paling dalam.

Kepada kakakku satu-satunya, yang selalu menjadi panutan bagi penulis, Oky Nur Pratiwi Johansyah. Terima kasih juga penulis ucapkan Firmansyah Thaha yang telah menjadi teman hidup kakak dari penulis, serta Jagoan kecil Muhammad Firqy Al-Khairi dan Farisyah Khaira yang selalu memberikan keceriaan, dan dukungan melalui senyuman kecilnya kepada penulis, tesis ini penulis dedikasikan untuk kebanggaan keluargaku.

Terima kasih juga kepada Prof. Dwi Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2018-2022 dan Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2022-2026.

Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik periode 2018-2022, dan Prof. Dr. Phil Sukri, S.IP., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik periode 2022-2026. Terima kasih juga kepada Drs. Andi Yakub, Ph.D. selaku Ketua Departemen Ilmu Politik. Terima kasih juga penulis ucapkan kepada Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si. selaku ketua Program Studi Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penghargaan termulia, rasa hormat, dan terima kasih tak terhingga atas bimbingan Bapak Drs. Andi Yakub, Ph.D. selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Gustiana Anwar Kambo, S.IP., M. Si. selaku Pembimbing II yang senantiasa memberikan segala dorongan, motivasi, pengetahuan, dan

bimbingan untuk senantiasa memberikan arahan. Terima kasih atas segala keramahannya baik dalam selama kuliah maupun dalam penyelesaian penulisan tesis ini. Hanya doa yang dapat kami persembahkan agar senantiasa mendapatkan curahan rahmat dunia dan akhirat.

Kepada para Dosen pengajar Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, Prof. Dr. Muhammad, M.Si, Dr. Muhammad Saad, MA., Drs. Andi. Yakub, Ph.D, Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si., Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si, Dr. Gustiana Anwar Kambo, S.IP., M.Si, Dr. Muhammad Imran, S.IP., M.Si, dan Prof. Dr. Phil Sukri, S.IP., M.Si. Terima kasih atas segala kepercayaan serta prinsip-prinsipnya yang teramat sangat banyak menjadi lilin pencerahan kepada penulis. Seluruh staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) yang telah membantu penulis selama penulis menuntut ilmu di Universitas Hasanuddin.

Kepada saudara (i) seperjuangan para pencari gelar master ilmu politik. Teman-teman Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Hasanuddin angkatan 2021, Wabil Fadli Sultani, Marwana, Madpirah Maulani, Andi Husnul Hatimah, Andi Ahmad Abdau, Nawir Kalling, dan Andi Rezky Silvana. Terima kasih atas kebersamaan dan kerja samanya selama menempuh pendidikan ini. Semoga diberikan pencerahan dan dibukakan jalan agar dapat menyusul menyelesaikan program masternya. Amin.

Terima kasih juga tidak lupa penulis ucapkan kepada para informan atas segala waktu yang diluangkan serta dan keterbukaan kepada penulis,

sehingga penulis memperoleh informasi yang penulis butuhkan dalam penyelesaian tesis ini.

Serta kepada semua insan yang tercipta dan pernah bersentuhan dengan jalan hidup penulis. Kata maaf dan ucapan terima kasih yang tak terkira atas semuanya. Akhirnya penulis menyadari di dalam penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan. Karya ini mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak, dan sekali lagi penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan, perhatian, dukungan, bimbingan, dan kerja samanya sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan

Makassar, 10 Agustus 2023

Penulis,

Olan Nur Rakhmat Johansyah

ABSTRAK

OLAN NUR RAKHMAT JOHANSYAH. Relasi Politik Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar (dibimbing oleh Pembimbing Andi Yakub dan Gustiana Anwar Kambo).

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan alasan-alasan dibalik terlibatnya birokrasi pemerintahan dalam Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020, serta untuk menggambarkan relasi politik dan birokrasi pemerintahan yang terjadi dalam Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020. Menggunakan teori strukturasi milik Anthony Giddens yang melihat bahwa praktik sosial-politik yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial dengan menghubungkan antara agen dan struktur. Dengan menggunakan teori strukturasi Giddens dapat tergambarkan alasan keterlibatan dan relasi politik birokrasi pemerintahan Kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020. Penelitian menggunakan ini metode kualitatif. Wawancara dilakukan kepada pihak-pihak birokrat yang dianggap paham terkait dengan tema penelitian ini. Untuk melengkapi maka, buku, laman internet, maupun dokumen dijadikan sumber data dan informasi dalam penelitian ini. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa, birokrasi terlibat dalam Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020 sebagai bentuk kesadarannya dalam merefleksikan struktur-struktur yang melingkupi kehidupan birokrasi. Kesadaran itu kemudian dijadikan bekal dalam bertindak pada ruang-waktu Pemilihan Walikota Kota Makassar Tahun 2020. Adapun relasi politik birokrasi pemerintahan kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020 adalah relasi yang terbangun akibat kesadaran birokrasi dan Kepala Daerah terhadap kehadiran struktur legitimasi PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS dengan menghubungkan ruang-waktu pemerintahan dan ruang-waktu Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020 oleh Birokrasi dan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian.

Kata Kunci: agen dan struktur, birokrasi, pemilihan Walikota Makassar, relasi politik, strukturasi.

ABSTRACT

OLAN NUR RAKHMAT JOHANSYAH. *Political Bureaucracy Relation in the Government of Makassar City Government during Makassar Mayor Election. (supervised by Andi Yakub and Gustiana Anwar Kambo).*

This study aims to reveal the reasons behind the involvement of the government bureaucracy in the 2020 Makassar Mayoral Election and describe the political and government bureaucratic relation that occurred in the 2020 Makassar Mayoral Election. By using Anthony Giddens' structuration theory, seeing that socio-political practices are the center of attention in social science by connecting agents and structures, the reasons for the involvement and political relations of the Makassar City government bureaucracy in the 2020 Makassar Mayor Election can be described. This research uses a qualitative method. Interviews were conducted with bureaucrats who were considered to understand the theme of this research. To complement this, books, internet pages, and documents are used as sources of data and information in this research. The results show that the bureaucracy is involved in the 2020 Makassar Mayor Election as a form of awareness, reflecting the structure that surrounds bureaucratic life. This awareness is then used as a provision to act in the space-time of the 2020 Makassar Mayor Election. The political relation of the Makassar city government bureaucracy in the 2020 Makassar Mayor Election is a relation that is built due to the awareness of the bureaucracy and the Regional Head of the presence of the legitimacy structure of PP No. 17 of 2020 concerning Civil Servant Management by connecting the government space-time and the space-time of the 2020 Makassar Mayor Election by the Bureaucracy and the Regional Head as the Staff Supervisory Official.

Keywords: agent and structure, bureaucracy, Makassar mayor election, political relations, structuration.

DAFTAR ISI

| | |
|---|--|
| PERNYATAAN KEASLIAN TESIS | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan. |
| PRAKATA..... | iii |
| ABSTRAK..... | vii |
| ABSTRACT..... | viii |
| DAFTAR ISI | ix |
| DAFTAR TABEL..... | xii |
| DAFTAR DISPLAY DAN MATRIKS..... | xiii |
| DAFTAR GAMBAR..... | xiv |
| BAB I..... | 1 |
| PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Rumusan Masalah | 15 |
| 1.3. Tujuan Penelitian..... | 15 |
| 1.4. Kegunaan Penelitian | 15 |
| BAB II..... | 17 |
| TINJAUAN PUSTAKA | 17 |
| 2.1. Teori Strukturasi Giddens | 17 |
| 2.1.1. Unsur-Unsur Teori Strukturasi | 19 |
| 2.2. Konsep Birokrasi | 34 |
| 2.2.1. Birokrasi dan Relasinya dengan Politik | 39 |
| 2.2.2. Birokrasi dan Pengaruh Kultur Sosial | 45 |
| 2.2.3. Birokrasi, Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi | 47 |
| 2.2.4. Birokrasi sebagai Mesin Politik | 50 |
| 2.3. Birokrasi dalam Bingkai Teori Strukturasi Giddens | 53 |
| 2.3.1. Birokrasi sebagai Agensi | 54 |
| 2.3.2. Struktur-Struktur yang meliputi Birokrasi dalam Pemilu | 56 |
| 2.4. Tinjauan Penelitian Sebelumnya | 58 |
| 2.5. Kerangka Pemikiran | 64 |
| BAB III..... | 69 |

| | |
|--|-----------|
| METODE PENELITIAN | 69 |
| 3.1. Pendekatan Jenis Penelitian | 69 |
| 3.2. Lokasi Penelitian | 71 |
| 3.3. Sumber Data | 71 |
| 3.4. Teknik Pengumpulan Data | 72 |
| 3.5. Teknik Analisis Data | 74 |
| BAB IV | 75 |
| GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN | 75 |
| 4.1. Profil Wilayah Kota Makassar | 75 |
| 4.1.1. Keadaan Geografi..... | 75 |
| 4.1.2. Kondisi Demografi | 76 |
| 4.2. Profil Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar..... | 78 |
| 4.3. Sejarah Perkembangan Birokrasi di Indonesia | 82 |
| 4.3.1. Birokrasi Periode Penjajahan..... | 82 |
| 4.3.2. Birokrasi Periode Orde Lama..... | 85 |
| 4.3.3. Birokrasi Periode Orde Baru | 87 |
| BAB V | 90 |
| HASIL DAN PEMBAHASAN..... | 90 |
| 5.1. Analisis Keterlibatan Birokrasi Pemerintahan dalam Pemilihan Walikota Kota Makassar Tahun 2020 | 91 |
| 5.1.1. Adanya Aktivitas Berulang Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar | 92 |
| 5.1.2. Adanya Kesadaran Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar dalam Mengamati Struktur pada Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 | 101 |
| 5.2. Relasi Politik dan Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 | 113 |
| 5.2.1. Relasi Birokrasi dan Kepala Daerah membentuk Struktur Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) pada Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 | 114 |

| | |
|---|------------|
| 5.2.2. Relasi Ruang-Waktu Pemerintahan dan Ruang-Waktu Pilwali Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 | 124 |
| 5.2.3. Masa Pengabdian sebagai PNS dan Hubungannya dengan Kesadaran dalam Menjalani Relasi Politik Birokrasi | 130 |
| 5.3. Implikasi Teori | 135 |
| BAB VI | 143 |
| PENUTUP | 143 |
| 6.1. Kesimpulan | 143 |
| 6.2. Saran | 145 |
| GLOSARIUM TERMINOLOGI DALAM PENELITIAN | 149 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 152 |
| LAMPIRAN..... | 156 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 1.1. Temuan Keterlibatan ASN dalam Pilwali Makassar 2020 | 6 |
| Tabel 4.1 Jumlah Pertumbuhan Penduduk Kota Makassar..... | 77 |
| Tabel 4. 2 Jumlah PNS Kota Makassar Menurut Jabatan dan Jenis Kelamin Tahun 2021..... | 78 |
| Tabel 4.3 Sebaran Jumlah PNS Menurut Tingkat Pendidikan pada Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar Tahun 2021 | 79 |
| Tabel 4.4 Sebaran Jumlah PNS Menurut Dinas/Instansi pada Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar..... | 80 |

DAFTAR DISPLAY DAN MATRIKS

| | |
|--|-----|
| Display 5.1 Dimensi Kesadaran Birokrat Pemerintah Kota Makassar dalam Aktivitas Keseharian | 98 |
| Display 5. 2 Dualitas Struktur Keterlibatan Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar dalam Pemilihan Walikota Makassar | 112 |
| Display 5.3 Analisis Relasi Birokrasi-Kepala Daerah dalam Membentuk Struktur Dominasi PPK pada Pilwali Kota Makassar | 123 |
| Display 5.4 Relasi Ruang dan Waktu Pemerintahan dalam Membentuk Relasi Politik dan Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pilwali Kota Makassar | 129 |
| Matriks 5.1 Hubungan Masa Pengabdian dengan Keterlibatan Politik Birokrasi pada Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020 | 134 |
| Matriks 5.2 Implikasi kesadaran terhadap Tindakan Birokrasi dalam berbagai Konteks | 137 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 2.1 Model Stratifikasi Agen | 20 |
| Gambar 2.2 Dimensi Kesadaran Agen..... | 21 |
| Gambar 2.3 Dimensi Struktur dalam Sistem Sosial..... | 27 |
| Gambar 2.4 Sturktur, Sistem dan Strukturasi..... | 27 |
| Gambar 2.5 Dimensi-Dimensi Dualitas Struktur | 29 |
| Gambar 2.6 Perentangan Waktu | 31 |
| Gambar 2.7 Birokrasi sebagai Agensi..... | 55 |
| Gambar 2.8 Gugus Struktur yang melingkupi Birokrasi..... | 56 |
| Gambar 2.9 Dimensi Dualitas Struktur hubungan Birokrasi dan Struktur Pemilu | 57 |
| Gambar 2.10 Struktur yang dimaksudkan dalam Penelitian..... | 65 |
| Gambar 2.11 Skema Kerangka Pikir..... | 68 |
| Gambar 4.1 Luas Kecamatan di Kota Makassar | 76 |
| Gambar 4.2 Hierarki Masyarakat pada Periode Penjajahan..... | 84 |

BAB I

PENDAHULUAN

Bab pendahuluan memaparkan mengenai konteks ataupun latar belakang yang menyebabkan penelitian ini dihadirkan. Bagian yang akan dibahas pada bab pendahuluan ini meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kegunaan penelitian. Masing-masing akan diuraikan sebagai berikut.

1.1. Latar Belakang

Kondisi oleh akibat kekuatan-kekuatan otoriter yang tidak memberikan ruang partisipasi bagi rakyat dalam sistem politik, mengakibatkan aktor-aktor politik yang terlibat tampak gamang dalam menghadapi praktik partisipasi politik dalam sistem yang demokratis. Sebut saja Indonesia sebagai negara bekas rezim otoriter di bawah kepemimpinan Soeharto selama 32 tahun, pernah merasakan bagaimana kehadiran Birokrasi dalam ruang Pemilu mampu mendistrupsi keseimbangan antara partai politik, birokrasi pemerintahan, media, dan rakyat.

Penetrasi birokrasi pemerintahan dalam ruang Pemilu sangat mempengaruhi hasil-hasil Pemilu di masa itu. Pemanfaatan struktur pemerintahan yang menjadi mesin pencetak suara melalui Birokrasi sangat kental terasa dalam sejarah pemilu Orde Baru. Masa itu Birokrasi memiliki kewajiban menjadi anggota Golongan Karya (Golkar) melalui aturan

monoloyalitasnya, yang diakui bukan partai ketika Orde Baru.¹ Adapun, Golkar yang bukan partai politik tetap ikut dalam pertarungan politik, yang kemudian pada setiap perhelatan pemilu selalu saja dimenangkan oleh Golkar. Birokrasi sebagai mesin politik Orde Baru tampaknya memiliki peran yang sangat strategis, dan sukses melanggengkan dominasi kekuasaan Pemerintahan Orde Baru selama 32 tahun melalui sistem Pemilu ala Orde Baru.

Mobilisasi suara politik Birokrasi melalui pendekatan struktur menjadi fenomena yang sangat menarik di era kepemimpinan Soeharto, dan melahirkan anomali politik yang tidak terbantahkan. Birokrasi yang terkooptasi oleh kekuatan politik kala itu menyebabkan praktik birokrasi terjerumus jauh ke dalam praktik-praktik politik pragmatis penguasa. Namun, pada akhirnya segala praktik-praktik yang terjadi pada ruang dan waktu Orde Baru mengalami keusangan, dan memaksa agar Birokrasi Pemerintahan untuk netral dari perhelatan politik. Demikian juga kalangan Militer dan kalangan Kepolisian yang kala Orde Baru disebut Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dituntut harus minggir dari pertarungan politik untuk menghindari mobilisasi politik dalam struktur negara maupun Pemerintahan. Golkar pun memisahkan dirinya dari struktur Birokrasi, banyak lembaga-lembaga pemerintahan yang pada Orde Baru menjadi penyokong sukseksi Golkar yang terimplikasi akibat reformasi

¹ Lihat dalam Zainul Djumadin, *Birokrasi Dan Politik Pada Era Pemerintahan Orde Baru Di Indonesia* (Jakarta: LPU-UNAS, 2018), 74–76.

1998.² Sebut saja Departemen Penerangan yang memiliki peran sebagai Penyelenggara Pemilu pada era Orde Baru, yang selalu menobatkan Golkar sebagai pemenang dalam setiap perhelatan Pemilu pada akhirnya dibubarkan.³

Netralisasi politik struktur negara dan pemerintahan seperti birokrasi menjadi pusat perhatian analisis para peneliti politik-pemerintahan dewasa ini. Sebab dalam perkembangannya, pemisahan politik struktur negara dan pemerintahan juga mengalami degradasi pasca reformasi.

Pasca Reformasi, Golkar tidak bubar tetapi memisahkan diri dari birokrasi akibat netralisasi ini, sementara Militer dan Kepolisian 'kembali ke barak' dan benar-benar dalam posisi untuk tidak ikut dalam pemilu atau apolitis. Pemisahan birokrasi dan Golkar menjadikan Golkar memapankan diri, dan menyebut diri sebagai Partai Golkar. Sementara Birokrasi diletakkan dalam bilik yang bias pada pertarungan politik khususnya pemilu.

Walaupun kondisi pemilu pasca reformasi sudah sangat berbeda signifikan dengan pemilu Orde Baru, nampaknya hubungan kebersamaan Golkar dan Birokrasi di masa lalu masih saja terus membayangi praktik politik dan birokrasi pada pemilu. Kebersamaan politik dan Birokrasi di masa lalu nyatanya masih saja ditemukan dalam berbagai pemilu yang berlangsung pasca reformasi. Tidak mudah untuk melepaskan keterlibatan struktur birokrasi dalam pertarungan politik yang terjadi. Setiap pemilu baik

² Lihat dalam Denny J. A., *Jatuhnya Soeharto Dan Transisi Demokrasi Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2006), 94–95.

³ Lihat dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Revisi (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 476.

yang bersifat nasional maupun lokal, politik dan birokrasi berkelindan dalam praktiknya pada pemilu. Birokrasi seperti bernostalgia dengan kekuatan-kekuatan politik yang hadir. Birokrasi menjadi mesin politik yang terselimuti oleh hak politik dalam pemilu oleh para aparaturnya, yang kemudian disambut dengan kepentingan aktor-aktor politik yang terlibat dalam setiap pertarungan politik.

Birokrasi pemerintahan secara ideal memiliki peran yang sangat penting dalam proses Pemilu, karena bertanggung jawab untuk menjalankan tugas administrasi dan memastikan bahwa proses pemilu berjalan dengan lancar dan adil. Akan tetapi, pasca reformasi relasi politik antara birokrasi pemerintahan dan kelompok politik dalam proses pemilu masih saja menimbulkan masalah dan mempengaruhi hasil Pemilu. Birokrasi pemerintahan yang memiliki afinitas politik tertentu dalam proses pemilu dapat mempengaruhi hasil pemilu dan membahayakan kualitas dari demokrasi. Oleh sebab itu, penting untuk memahami relasi politik antara birokrasi pemerintahan dan kelompok politik dalam proses Pemilu dan bagaimana relasi ini mempengaruhi hasil pemilu dan kualitas demokrasi.

Berbagai potret Pemilu yang telah berlangsung pasca reformasi bisa menjadi tolak ukur, dalam melihat relasi antara politik dan birokrasi. Pemilihan tingkat nasional misalnya, pada Pemilihan Presiden (Pilpres) Tahun 2019, terdapat 15 Camat di Kota Makassar yang ikut memberikan dukungan secara terbuka melalui unggahan video kepada salah satu

pasangan calon presiden.⁴ Pemilu pada tingkat daerah juga memberikan konsekuensi terhadap praktik politik birokrasi di tingkat lokal, seperti dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Pemilukada serentak tahun 2018, oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menemukan bahwa 117 dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), yang mana wilayah Sulawesi Tenggara (Sultra) dan Sulawesi Selatan (Sulsel) paling dominan melakukan pelanggaran.⁵ Atau, hasil survei yang dirilis oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) bahwa, pelanggaran netralitas oleh ASN dalam pemilihan kepala daerah (Pemilukada) Tahun 2020 tergolong masif.⁶ Adapun, kondisi yang juga tidak jauh berbeda dapat dirasakan pada perhelatan Pemilihan Walikota (Pilwali) Makassar pada tahun 2020. Bawaslu Sulsel menerima sebanyak 67 laporan dan temuan dugaan keterlibatan ASN pada politik praktis.⁷

Latar belakang berlangsungnya Pilwali Makassar di Tahun 2020 merupakan konsekuensi terhadap kemenangan Kotak Kosong pada Pilwali Makassar Tahun 2018, menyebabkan pemilihan harus diundur dan disesuaikan dengan jadwal Pilkada serentak Tahun 2020. Sehingga pada

⁴ CNN Indonesia, "KASN Mulai Periksa 15 Camat Ikut Kampanye Jokowi Di Makassar," 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190327161302-32-381184/kasn-mulai-periksa-15-camat-ikut-kampanye-jokowi-di-makassar>.

⁵ Humas MENPANRB, "Pelanggaran Netralitas ASN Banyak Terjadi Di Sulsel Dan Sultra," <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/pelanggaran-netralitas-asn-banyak-terjadi-di-sulsel-dan-sultra>.

⁶ NKKNET/Humas KASN, "Hasil Survei KASN: Politisasi Birokrasi Terus Mengancam, Sebagian ASN Minta Hak Politik Dicabut" (Jakarta, 2021), <https://kasn.go.id/id/publikasi/hasil-survei-kasn-politisasi-birokrasi-terus-mengancam-sebagian-asn-minta-hak-politik-dicabut>.

⁷ Ibnu Munsir, "Bawaslu Makassar Kembali Temukan 10 ASN Tak Netral," [news.detik.com, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5179876/bawaslu-makassar-kembali-temukan-10-asn-tak-netral](https://news.detik.com/berita/d-5179876/bawaslu-makassar-kembali-temukan-10-asn-tak-netral).

Pilwali Tahun 2020 mengikutsertakan empat pasangan calon, yakni: Mohammad Ramdhan Pomanto (Petahana Walikota)-Fatmawati Rusdi, Syamsu Rizal (Petahana Wakil Walikota)-Fadli Ananda, Munafri Arifuddin-Rahman Bando, dan Irman Yasin Limpo-Andi Zunnun Nurdin Halid. Adapun hasil suara pada pemilihan tersebut memenangkan pasangan Mohammad Ramdhan Pomanto-Fatmawati Rusdi dengan perolehan suara sebesar 41,3 persen mengungguli pasangan lainnya.

Tradisi kebersamaan politik dan Birokrasi Pemerintahan dalam Pilwali Makassar Tahun 2020 dapat terlihat kembali hidup dan hal itu tercermin dari adanya kecenderungan ASN ikut terlibat dalam politik praktis. Berdasarkan hasil pengamatan awal, bahwa terdapat beberapa ASN yang cenderung memperlihatkan keterlibatannya dalam Pilwali Makassar 2020.

Tabel 1.1. Temuan Keterlibatan ASN dalam Pilwali Makassar 2020

| No. (1) | Nomor Registrasi (2) | Uraian Singkat Kejadian (3) |
|------------|------------------------------|---|
| 1 | 001/TM/PW/KOT/27.01/II/2020 | Berdasarkan temuan Bawaslu Kota Makassar, bahwa Irman Yasin Limpo telah melakukan pendekatan dengan Partai Politik dan mendeklarasikan diri sebagai Calon Walikota dan Wakil Wali Kota Makassar Tahun 2020. |
| 2 | 002/TM/PW/KOT/27.01/III/2020 | Bahwa adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh Dr. Muhammad Iqbal Samad Suhaeb merupakan ASN dan pejabat sebagai Walikota Makassar yang masih aktif |
| 3 | 3005/TM/PW/KOT/27.01/IX/2020 | Pada hari Jumat tanggal 25 September tahun 2020 Panwascam Panakkukang menemukan postingan pada Media Sosial (<i>Whatshapp</i>) atas nama Syarifuddin Lurah Sinrijala. Postingan tersebut berisi konten Gambar (foto) salah satu pasangan Calon Walikota Makassar Tahun 2020 No. Urut 2. |

| No. (1) | Nomor Registrasi (2) | Uraian Singkat Kejadian (3) |
|------------|-------------------------------|--|
| 4 | 009/TM/PW/KOTA/27.01/X/2020 | Bahwa temuan terkait adanya dugaan pelanggaran ke tidak netralan Pegawai Negeri Sipil Kecamatan Ujung Pandang atas nama Drs. Andi Syaiful, M.Si melakukan tindakan yang diduga menguntungkan salah satu pasangan calon tertentu |
| 5 | 010/TM/PW/KOTA/27.01/XI/2020 | Bahwa temuan terkait adanya dugaan pelanggaran Netralitas ASN, pada rekaman yang diduga suara Camat Ujung Pandang bersama Dirut PD Pasar Makassar dan ketua LPM Kecamatan Ujung pandang. Dalam pembicaraan yang diduga mengatur strategi untuk memenangkan salah satu pasangan calon pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar tahun 2020. |
| 6 | 018/TM/PW/KOTA/27.01/XII/2020 | Bahwa temuan sekaitan adanya dugaan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara yang diduga dilakukan Oleh Lurah Karuwisi Utara Atas Nama Muh. Izar Sulhidiwijaya Pada Tahapan Kampanye Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2020. |

Sumber: Bawaslu Kota Makassar

Selayaknya yang diungkapkan oleh Firman⁸ dalam penelitiannya bahwa, kehadiran calon petahana mampu memberikan dorongan terhadap ASN dalam ikut serta dalam kepentingan politik petahana dengan sumber daya mereka dalam struktur Birokrasi. Wahyudi dan Al-Ra'zie⁹ juga menemukan kondisi yang memiliki kemiripan bahwa, kehadiran petahana dapat dalam pertarungan politik dapat memobilisasi ASN demi kepentingan dalam Pemilu.

⁸ Firman, "Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung," *IJPA-The International Journal of Public Administration* 3, no. 2 (2017): 1–18.

⁹ Heru Wahyudi and Zakaria Habib Al-Ra'zie, "Birokrasi Sebagai Instrumen Politik Petahana; Kasus Pilkada Di Lebong Dan Banten," *Jurnal Adhikari* 2, no. 1 (2022): 292–301.

Semasa rangkaian Pilwali Makassar 2020 terindikasi adanya kecenderungan relasi yang coba dibangun oleh kelompok Politik dan Birokrasi. Berkumpulnya ASN di kediaman satu calon Walikota (Ramdhan Pomanto) sebagai status petahana misalnya, dapat teridentifikasi bahwa adanya relasi antara kelompok politik dan birokrasi yang coba mereka bangun. Kondisi demikian tidak hanya ditemukan di salah satu kediaman calon saja. Kondisi yang tidak jauh berbeda juga terjadi di kediaman Calon lainnya yakni, Munafri Arifuddin-Rahman Bando, kelompok Birokrasi juga melibatkan diri dalam pertemuan-pertemuan di kediaman tersebut. Bahkan dalam rangkaian Pilwali Makassar 2020 ini, santer terdengar isu bahwa Kelompok Birokrat condong menjatuhkan pilihan ke pasangan Munafri Arifuddin-Rahman Bando. Pada pasangan Syamsu Rizal-Fadli Ananda dan Irman Yasin Limpo-Andi Zunnun juga ditemukan keadaan yang hampir serupa.

Keterlibatan birokrasi pada politik merupakan kondisi empiris ASN dalam setiap ruang dan waktu Pemilu berlangsung. Bagi ASN yang 'sial' dan mereka terbukti melakukan pelanggaran netralitas. Paling tidak selain mendapatkan sanksi administratif, bagi ASN yang menjatuhkan pilihan kepada calon yang kalah juga akan mendapatkan sanksi sosial-ekonomi yang dijatuhkan oleh pemenang pemilu dengan bentuk mutasi jabatan sampai dengan *Nonjob*. Sementara itu, bagi ASN yang 'cukup beruntung' kian menikmati hasil buah dukungan mereka ke pemenang pemilu, sebut saja ASN-ASN yang ikut 'berkontribusi' terhadap kemenangan calon yang

bersangkutan akan menuai promosi jabatan dan hal lainnya. Salah satu contoh daerah di Kabupaten Soppeng, pada saat pelaksanaan Pilkada 2015 beberapa oknum ASN dianggap terlibat langsung memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Akibatnya setelah pemilu usai dilaksanakan terjadi mutasi besar-besaran dilingkungan pemerintahan daerah.¹⁰ Penelitian yang dilakukan oleh Heru Wahyudi, Zakaria Habib Al-Ra'zie¹¹ dapat dijadikan acuan bahwa semakin dekat birokrat kepada Kepala Daerah, maka kesempatan untuk naik jabatan dan akumulasi kesejahteraan semakin tinggi. Sebaliknya, semakin jauh hubungan birokrat dengan Kepala Daerah maka perjalanan kariernya di birokrasi akan berjalan biasa saja, lambat mengalami peningkatan, atau bahkan disingkirkan oleh Kepala Daerah. Dengan demikian, akan semakin memberikan keadaan dilematis bagi Birokrasi, pada satu sisi mereka dituntut untuk tetap netral dalam Pemilu dan di satu sisi mereka terus ditarik ke dalam pusaran politik praktis. Sebab, walaupun institusi birokrasi sebuah institusi yang memiliki nilai obyektif, namun pada esensinya tetaplah bersumber dari aktivitas manusiawi, dan karena itu tak mungkin lepas dari tingkah pola manusia.¹² Oleh sebab itu, penting untuk memahami relasi birokrasi pemerintahan dan politik dalam ruang dan waktu Pemilu, serta bagaimana relasi ini mempengaruhi kualitas demokrasi.

¹⁰ Firman, "Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung."

¹¹ Wahyudi and Al-Ra'zie, "Birokrasi Sebagai Instrumen Politik Petahana; Kasus Pilkada Di Lebong Dan Banten."

¹² M. Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis* (Malang: UMM Press, 2007), 63.

Guna memahami relasi politik antara birokrasi pemerintahan dalam ruang dan waktu pemilu, oleh sebab itu penelitian ini dihadirkan dengan menjadikan teori strukturasi Anthony Giddens sebagai alat analisis. Teori ini mempercayai bahwa sosial dan politik adalah produk dari interaksi antar individu dan struktur, dan bahwa hubungan sosial dan politik sangat dipengaruhi oleh struktur dan praktik. Sehingga anggapan bahwa, Birokrasi dimobilisasi oleh patron politik guna kepentingan pragmatis sang patron saja, perlu ditelisik lebih lanjut. Sebab dalam teori Strukturasi Giddens, Birokrasi dipandang sebagai kelompok atau individu yang memiliki agensi, yaitu kemampuan untuk berpikir dan bertindak secara mandiri dan mempengaruhi lingkungan sosial mereka, serta memiliki kekuasaan atas tindakan yang ia pilih dalam ruang dan waktu Pemilu. Sehingga, kelompok birokrasi juga dilihat sebagai agen dan agensi dalam mempengaruhi lingkungan sosial dan politik mereka.¹³ Yang berarti kelompok birokrasi tidaklah sebatas memainkan perannya dalam pemilu sesuai dengan keinginan patron politiknya (sang mobilisator), melainkan aktor/agen memiliki kapasitas dalam melakukan monitoring refleksif dan merasionalisasikan tindakan.

Ketika melihat kelompok birokrasi dalam pemilu, mereka memiliki agensi untuk memastikan bahwa proses pemilu berlangsung dengan adil dan jujur, dan pada sisi yang lain agensinya memastikan bahwa kebijakan

¹³ Lihat Agen, Agensi dalam Anthony Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, ed. Saifuddin Zuhri Qudsy (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 7–8.

dan regulasi yang diterapkan sehubungan dengan pemilu sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kelompok birokrasi juga memiliki agensi dalam mempengaruhi perkembangan politik dengan memastikan bahwa pemilu dilakukan dengan transparan dan akuntabel. Pada sisi yang lain, kelompok birokrasi juga perlu memperhatikan faktor-faktor seperti regulasi dan kendali yang dilakukan oleh pemerintah, serta persepsi dan harapan masyarakat terhadap peran birokrasi dalam pemilu. Oleh karena itu, agensi kelompok birokrasi harus ditinjau secara kritis dan diperiksa untuk relasi yang terjalin antara birokrasi dan politik pada ruang dan waktu pemilu.

Praktik-praktik politik oleh birokrasi dalam ruang dan waktu pemilu kemudian melahirkan sebuah pertanyaan yang menarik. Mengapa birokrasi masih terus saja mengikut sertakan dirinya ke dalam praktik politik. Padahal tindak-tanduk oleh birokrasi dalam Pemilu sudah regulasikan dalam Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN yang telah digantikan oleh PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN. Guna menjelaskan pertanyaan demikian maka, penelitian ini dihadirkan dengan menggunakan perspektif strukturasi Giddens. Sebab selain agen (individu/kelompok) kehadiran struktur juga penting untuk diselidiki lebih dalam guna menerangkan terkait relasi yang terjalin antara politik dan Birokrasi Pemerintahan serta keterlibatannya pada ruang dan waktu Pemilu.

Struktur dalam pandangan Giddens merupakan sekumpulan aturan dan norma yang membatasi dan sekaligus memberdayakan perilaku dan tindakan individu.¹⁴ Dalam hal ini, UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang ketika itu berlaku dapat dikategorikan sebagai bagian dari struktur yang membatasi dan sekaligus memberdayakan perilaku dan tindakan birokrasi dalam ruang dan waktu pemilu.

Kehadiran Birokrasi sebagai agensi dan UU sebagai struktur menjadikan teori strukturasi tepat untuk dioperasionalkan dalam kajian ilmu sosial dan politik. Sebab, antara Birokrasi dan UU memiliki interaksi yang dinamis dalam ruang dan waktu pemilu, berdasarkan interaksi tersebut maka terbentuklah proses strukturasi. Strukturasi merupakan suatu proses dinamis yang mempengaruhi tindakan individu atau kelompok dalam suatu masyarakat. Strukturasi mengacu pada konsep yang memahami hubungan antara individu atau kelompok dengan lingkungan sosial mereka dan bagaimana tindakan mereka mempengaruhi lingkungan itu sendiri. Dengan demikian, kehadiran UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS bisa dilihat sebagai bagian dari dualitas struktur pada teori strukturasi Giddens, yaitu bagaimana peraturan ini mempengaruhi interaksi dan tindakan para ASN dalam melaksanakan tugas serta fungsi mereka dan begitu pun sebaliknya.

¹⁴ Lihat Struktur, Strukturasi dalam *ibid.*, 25–40.

Teori strukturasi Giddens juga dianggap sangat relevan dengan penelitian ini, sebab Giddens menghadirkan konsep ruang dan waktu. Bagi Giddens ruang dan waktu sebagai faktor sentral bagi keberadaan kehidupan manusia. Tanpa kehadiran ruang dan waktu, maka tidak ada tindakan.¹⁵ Dengan demikian, integrasi antara ruang dan waktu pemilu dengan ruang dan waktu pemerintahan sangat berhubungan dengan tindakan birokrasi dalam pemilu. Kehadiran PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai struktur yang berinteraksi dengan Birokrasi mau tak mau merentangkan ruang dan waktu kelompok Birokrasi dalam pemilu. Sebab, kehadiran Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang mendapatkan delegasi kewenangan dari Presiden untuk melakukan mutasi jabatan menjadi modalitas bagi Birokrasi dalam bertindak pada perhelatan Pemilu.

Birokrasi sebagai subjek, akan menghadapi berbagai struktur dalam konteks pemilu, yakni UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN; dan kehadiran Kepala Daerah sebagai PPK dengan PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, sebagai sarana Birokrasi dalam bertindak dalam pemilu.

Teori strukturasi Giddens menjelaskan bahwa, praktik sosial-lah yang seharusnya menjadi objek utama dalam kajian-kajian ilmu sosial. Dengan demikian, praktik sosial-politik birokrasi dalam pemilu menjadi domain

¹⁵ Giddens dalam B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar* (Jakarta: KPG Kepustakaan Populer Gramedia, 2016), 37.

kajian dalam penelitian ini, dengan menempatkan birokrasi sebagai agensi yang berinteraksi dengan struktur-struktur yang dihadapi oleh birokrasi dalam ruang dan waktu pemilu yang terus berulang dan membentuk sebuah praktik sosial dalam ruang dan waktu.

Berharap teori strukturasi Giddens menjadi penting dan petunjuk rasional untuk memulai sebuah karya ilmiah dan menurunkan sebuah penelitian dengan Judul "Relasi Politik Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar"

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, serta mengingat bahwa luasnya cakupan masalah yang akan diteliti mengenai “Relasi Politik Birokrasi Pemerintahan pada Pemilihan Walikota Makassar”, maka penulis membatasi pada rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa birokrasi pemerintahan terlibat dalam Pemilihan Walikota di Kota Makassar Tahun 2020?
2. Bagaimana relasi politik dan birokrasi pemerintahan dalam Pemilihan Walikota di Kota Makassar Tahun 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, adapun tujuan dari penelitian ialah:

1. Untuk mengungkapkan alasan-alasan dibalik terlibatnya birokrasi pemerintahan dalam Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020.
2. Untuk menggambarkan relasi politik dan birokrasi pemerintahan yang terjadi dalam Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2020.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian ini memiliki beberapa manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat turut mengembangkan dan menambah khazanah keilmuan di bidang

ilmu politik yang berkaitan dengan Pemilihan Umum dan relasi Politik Birokrasi Pemerintahan di Kota Makassar.

2. Sebagai bahan refleksi bagi pembuat kebijakan dalam melihat kondisi dilematis Birokrasi ketika berada ruang dan waktu Pemilu.
3. Dan seperti harapan Giddens selaku pengembang teori strukturasi, bahwa dalam melihat fenomena sosial, seyogianya dengan merujuk kepada praktik sosial yang terjadi akibat dari proses dialektis antara struktur dan agensi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka memuat uraian sistematis tentang teori, pemikiran dan hasil penelitian terdahulu yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Bagian ini dimaksudkan memberikan kerangka dasar yang komprehensif mengenai konsep, prinsip atau teori yang digunakan untuk pemecahan masalah.

Bagian ini akan menjabarkan mengenai teori dan konsep yang dianggap relevan guna mendukung jalannya penelitian ini. Adapun bagian ini dibagi menjadi empat bagian. Pertama, yaitu teori strukturasi Giddens. Kedua, yaitu konsep birokrasi. Ketiga, birokrasi dalam bingkai teori strukturasi Giddens. Bagian keempat terkait tinjauan penelitian sebelumnya. Sedangkan pada bagian kelima yaitu, mengenai Kerangka Pemikiran. Hal-hal tersebut akan diuraikan lebih lanjut.

2.1. Teori Strukturasi Giddens

Anthony Giddens memiliki perhatian kepada terjadinya dualisme terhadap kajian-kajian pada ilmu sosial. Dualisme yang Giddens maksudkan yaitu tegangan antara subjektivisme dan objektivisme, volunterisme dan determinisme. Subjektivisme dan volunterisme merupakan cara pandang dalam ilmu sosial yang memprioritaskan tindakan atau pengalaman individu di atas gejala keseluruhan. Sedangkan objektivisme dan determinisme merupakan cara pandang yang memiliki

kecenderungan yang memprioritaskan gejala keseluruhan di atas tindakan dan pengalaman individu.¹⁶

Giddens nampaknya sangat terganggu dengan dualisme yang terjadi dalam ilmu-ilmu sosial. Giddens mengungkapkan bahwa, “Dalam merumuskan teori strukturasi, saya ingin menghindari dualisme terkait dengan objektivisme dan subjektivisme”.¹⁷

Giddens melihat dualisme yang terjadi pada ilmu-ilmu sosial akibat kerancuan dalam melihat objek kajian dalam ilmu sosial. Menurut Giddens, objek utama ilmu sosial bukanlah peran sosial (*social role*) seperti dalam fungsionalisme Parsons, bukan kode tersembunyi (*hidden code*) seperti dalam strukturalisme Lévi-Strauss, bukan juga keunikan situasional seperti dalam interaksionisme-simbolik Goffman. Bukan keseluruhan, bukan bagian; bukan struktur, bukan juga pelaku/individu, melainkan titik temu antara keduanya, yakni “praktik sosial yang berulang serta terpola dalam lintas ruang dan waktu.”¹⁸

Bidang dasar studi ilmu sosial, menurut teori strukturasi, bukanlah pengalaman aktor individual atau bentuk-bentuk kesatuan sosial tertentu, melainkan praktik sosial yang diatur melintasi ruang dan waktu.¹⁹ Teori strukturasi Giddens yang memusatkan perhatian pada praktik sosial yang

¹⁶ Ibid., 5.

¹⁷ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, xxix.

¹⁸ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 6.

¹⁹ Giddens dalam George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, ed. Tri Wibowo Budi Santoso, 6th ed. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 507.

berulang itu pada dasarnya adalah sebuah teori yang menghubungkan antara agen dan struktur.²⁰

Kunci dalam pendekatan Giddens adalah bahwa ia melihat agen dan struktur sebagai dualitas, artinya keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Agen terlibat dalam struktur dan struktur melibatkan agen. Giddens menolak untuk melihat struktur semata sebagai pemaksa terhadap agen (misalnya, seperti Durkheim), tetapi melihat struktur baik sebagai pemaksa maupun penyedia peluang.²¹ Menurut Bernstein (1989), “tujuan strukturasi adalah untuk menjelaskan hubungan dialektika dan saling pengaruh memengaruhi antara agen dan struktur”.²²

Praktik sosial (*social practices*) yang seharusnya menjadi objek utama dalam kajian ilmu-ilmu sosial. Praktik sosial bisa berupa kebiasaan menyebut pengajar dengan istilah guru, pemungutan suara dalam pemilihan umum, menyimpan uang di bank dan sebagainya. Praktik sosial bisa berlangsung di Jakarta atau Medan (ruang/tempat), tahun 1992 maupun 1997 (waktu).²³

2.1.1. Unsur-Unsur Teori Strukturasi

Teori strukturasi memiliki beberapa unsur yang dapat membantu untuk mengoperasionalkan teori ini, diantaranya terkait dengan Agen,

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., 101.

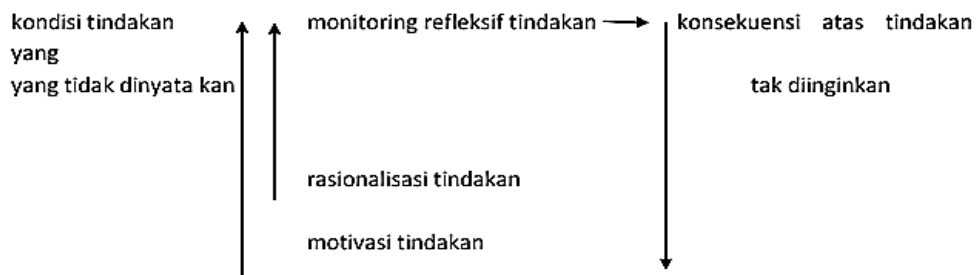
²² Ibid., 508.

²³ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22.

Agensi; Agensi dan Kekuasaan; Struktur, Strukturasi, Dualitas Struktur; dan Waktu, Tubuh dan Perjumpaan.

Agen, Agensi. Monitoring refleksif atas tindakan merupakan satu unsur tetap dari tindakan sehari-hari dan melibatkan tidak hanya perilaku individu, namun juga perilaku dari individu-individu lain. Maksudnya, para aktor tidak hanya memonitor secara terus-menerus arus aktivitas mereka dan berharap orang lain melakukan hal yang sama terhadap aktivitas mereka sendiri; para aktor itu juga secara rutin memonitor aspek-aspek, baik sosial maupun fisik, dari konteks-konteks tempat di mana mereka bergerak.²⁴

Gambar 2.1 Model Stratifikasi Agen



Sumber: Giddens, A. (2016)

Dalam upaya mereka mencari perasaan aman, aktor merasional-kan kehidupan mereka. Yang dimaksud Giddens dengan rasionalisasi adalah mengembangkan kebiasaan sehari-hari yang tak hanya memberikan perasaan aman kepada aktor, tetapi juga memungkinkan mereka menghadapi kehidupan sosial mereka secara efisien. Aktor juga mempunyai motivasi untuk bertindak dan motivasi ini meliputi keinginan dan

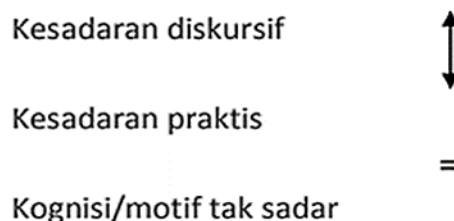
²⁴ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 7–8.

hasrat yang mendorong tindakan. Jadi, sementara rasionalisasi dan reflektivitas terus-menerus terlibat dalam tindakan, motivasi dapat dibayangkan sebagai potensi untuk bertindak. Motivasi menyediakan rencana menyeluruh untuk bertindak, tetapi menurut Giddens sebagian besar tindakan kita tidak dimotivasi secara langsung. Meski tindakan tertentu tidak dimotivasi dan motivasi kita umumnya tak disadari, namun motivasi memainkan peran penting dalam tindakan manusia.²⁵

Menurut Giddens, pelaku (*agency*) terdiri dari tiga dimensi yaitu, Motivasi tidak sadar (*unconscious motives*), Kesadaran praktis (*practical consciosess*), dan kesadaran diskursif (*discursive consciosess*).²⁶

Pertama, motivasi tak sadar, yaitu menyangkut keinginan atau kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tapi bukan tindakan itu sendiri. Kedua, kesadaran praktis, menunjuk kepada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai (jelaskan). Ketiga, kesadaran diskursif, mengacu pada kapasitas kita merefleksikan dan memberikan penjelasan rinci serta eksplisit atas tindakan kita.²⁷

Gambar 2.2 Dimensi Kesadaran Agen



Sumber: Giddens, A. (2016)

²⁵ George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, 509.

²⁶ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 28.

²⁷ Ibid.

Dalam fenomenologi, kesadaran praktis merupakan wilayah kepribadian yang berisi gugus pengetahuan yang sudah diandaikan (*taken for granted knowledge*) menjadi sumber 'rasa-aman' (*ontological security*)²⁸. Sehingga kesadaran praktis merupakan kunci untuk memahami proses bagaimana berbagai tindakan dan praktik sosial kita lambat-laun menjadi struktur, dan bagaimana struktur itu mengekang serta memungkinkan tindakan/praktik sosial kita. Giddens meminjam gagasan Goffman dengan bahwa, sebagai pelaku, kita memiliki kemampuan untuk melakukan introspeksi dan mawas diri (*reflexive monitoring of conduct*).²⁹

Giddens mengkritik pandangan Parsons tentang peran sebagai struktur sosial yang kaku dan ditentukan sepenuhnya oleh norma dan nilai masyarakat. Menurut Giddens, pandangan ini mengabaikan agensi individu dan kemampuannya untuk berpartisipasi secara aktif dalam membentuk dan mengubah peran mereka. Giddens menekankan pentingnya kesadaran praktis dan kemampuan individu untuk merasionalisasikan tindakan mereka dengan melibatkan penilaian yang terus-menerus terhadap situasi yang dihadapi. Selanjutnya Giddens menolak pemisahan tegas antara peran dan tindakan dalam konsep Parsons. Ia berpendapat bahwa peran tidak hanya berfungsi sebagai panduan perilaku yang diberikan oleh masyarakat, tetapi juga diperumit oleh interaksi sosial yang kompleks dan beragam. Giddens mengembangkan konsep tindakan sosial sebagai praktik yang terkait erat

²⁸ Ibid., 29.

²⁹ Ibid., 30.

dengan konteks sosial dan situasi yang spesifik. Giddens juga menolak pandangan Parsons tentang peran sebagai norma-norma yang diinternalisasi oleh individu dan diterapkan dalam tindakan mereka. Baginya, peran bukan hanya struktur internal individu, tetapi juga terbentuk dalam interaksi sosial yang melibatkan negosiasi dan interpretasi bersama.

Agensi dan Kekuasaan. Bagi Giddens, “agensi tidak merujuk kepada maksud seseorang (orang-orang) untuk melakukan sesuatu, melainkan kepada kapabilitas melakukan sesuatu”. Agensi adalah konsep terbaik dalam konteks akses individu atau kelompok ke sumber daya. Gagasan mengenai akses ke sumber daya berkaitan dengan penggunaan spesifik Giddens konsep kekuasaan. Ia mengklaim bahwa kekuasaan seharusnya tidak dikaitkan dengan gagasan dominasi seseorang atas orang lain melainkan suatu konsep yang lebih menyebar yang menghubungkan dengan kapasitas untuk “mengintervensi dunia” atau mencegah intervensi. Jika seseorang memiliki cukup sumber daya ia dapat mempengaruhi akses orang lain ke akses tersebut, akan tetapi semua agen sosial, berdasarkan definisi, memiliki kadar kekuasaan tertentu, termasuk kekuasaan untuk mempengaruhi atau menantang kekuasaan orang lain.³⁰

Mampu ‘bertindak lain’ berarti mampu mengintervensi dunia, atau menjaga diri dari intervensi semacam itu, dengan dampak mempengaruhi suatu proses atau keadaan khusus dari urusan-urusan. Hubungan ini

³⁰ Giddens dalam Pip Jones, Liz Bradbury, and Sahun Le Boutillier, *Pengantar Teori-Teori Sosial Dari Teori Fungsionalisme Hingga Post-Modernisme*, ed. Achmad Fedyani Saifuddin, Kedua (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), 241.

mengandaikan bahwa, menjadi seorang agen harus mampu menggunakan (secara terus-menerus di dalam kehidupan sehari-hari) sederet kekuasaan kausal, termasuk memengaruhi kekuasaan-kekuasaan yang dijalankan oleh orang lain. Tindakan bergantung pada kemampuan individu untuk 'memengaruhi' keadaan urusan atau rangkaian peristiwa yang telah ada sebelumnya. Seorang agen tidak lagi mampu berperan demikian jika dia kehilangan kemampuan untuk 'memengaruhi', yaitu menggunakan suatu jenis kekuasaan.³¹

Giddens memberikan kekuasaan besar terhadap agen. Dengan kata lain, menurutnya agen mempunyai kemampuan untuk menciptakan perentangan dalam kehidupan sosial, dan bahkan ia lebih yakin bahwa agen tak berarti apa-apa tanpa kekuasaan. Artinya, aktor berhenti menjadi agen bila ia kehilangan kemampuan untuk menciptakan perentangan. Giddens tentu saja mengakui adanya paksaan atau pembatas terhadap aktor, tetapi ini tak berarti bahwa aktor tidak mempunyai pilihan dan tidak mempunyai peluang untuk membuat perentangan. Kekuasaan secara logis mendahului subjektivitas sebab tindakan melibatkan tindakan dan kekuasaan atau mampu mengubah situasi. Jadi, teori strukturasi Giddens memberikan kekuasaan kepada aktor dan tindakan.³²

Posisi Sosial atau Pemosisian (*positioning*) menjadi sebuah konsep penting dalam strukturasi, sebab Giddens sangat menolak dengan istilah

³¹ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 22–23.

³² George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, 510.

peran dalam ilmu-ilmu sosial. Bagi Giddens konsep tentang Peran yang berasal dari Parsons terlalu bersifat deterministik dan tidak lagi relevan dalam menjelaskan realitas sosial yang kompleks dan terus berubah. Sehingga membutuhkan sebuah konsep yang lebih relevan untuk melihat realitas sosial.

Posisi sosial dapat dipandang sebagai sebuah identitas sosial yang membawa suatu rangkaian tertentu (tetapi terinci di mana-mana) berupa hak dan kewajiban yang bisa diterapkan atau dijalankan oleh seorang aktor yang diberikan identitas itu (atau yang merupakan seorang 'inkumben' pada posisi itu; hak dan kewajiban ini menentukan mandat peran yang terkait dengan posisi itu. Para aktor selalu diposisikan menurut tiga aspek temporalitas³³ yang mengelilingi bangunan teori strukturasi.³⁴

Pemosisian di sini merujuk pada posisi atau kedudukan yang diambil oleh agen dalam suatu praktik sosial. Konsep ini menunjukkan bahwa agen tidak hanya dipengaruhi oleh struktur tetapi juga secara aktif membentuk dan memosisikan diri mereka dalam struktur tersebut. Posisi atau kedudukan yang diambil oleh agen akan mempengaruhi cara mereka bertindak dan menafsirkan praktik sosial yang mereka hadapi. Dengan demikian pemahaman tentang posisi sosial dalam teori strukturasi Giddens

³³ Yang dimaksud *temporalitas* yaitu masa lalu, masa kini dan masa depan. Masa lalu mencakup konteks historis, norma-norma, dan praktik-praktik yang telah ada sebelumnya dan mempengaruhi posisi dan mandat peran yang ada saat ini. Masa kini mencerminkan situasi dan interaksi saat ini di mana aktor memainkan peran mereka dalam posisi sosial. Masa depan melibatkan ekspektasi, harapan, dan perkembangan yang mungkin terjadi seiring waktu.

³⁴ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 131.

menekankan pentingnya mempertimbangkan dimensi temporalitas dalam memahami bagaimana aktor sosial berinteraksi dengan struktur sosial dan memainkan peran mereka dalam konteks yang selalu berubah.

Struktur, Strukturasi. Giddens melihat struktur lebih kepada makna struktur yang paling mendasar, yang melihat sebagai aturan dan atau sarana-sarana yang memiliki sifat transformasional.

“Setidaknya dalam maknanya yang paling mendasar, saya memahami struktur sebagai merujuk pada aturan-aturan (dan sarana-sarana) seperti itu. Akan tetapi, mengatakan ‘aturan-aturan transformatif’ adalah keliru, sebab semua aturan itu sendiri hakikatnya adalah transformasional.”³⁵

“Struktur mirip pedoman” yang menjadi prinsip praktik-praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil perulangan berbagai tindakan kita. Namun sebaliknya ‘skemata’ yang mirip aturan itu juga menjadi sarana (*medium*) bagi berlangsungnya praktik sosial kita. Giddens menyebut skemata itu struktur.³⁶ Kehadiran struktur adalah mengatasi ruang-waktu serta maya sehingga dapat diterapkan pada berbagai situasi dan kondisi.³⁷

Bagi Giddens, struktur sosial adalah memungkinkan sekaligus mengendala: struktur sosial membantu kita untuk menjadikan dunia masuk akal, mencapai maksud dan tujuan kita, tetapi struktur juga dapat membatasi ruang gerak kita untuk bermanuver dalam dunia sosial.³⁸

³⁵ Ibid., 27.

³⁶ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22.

³⁷ Ibid.

³⁸ Jones, Bradbury, and Boutillier, *Pengantar Teori-Teori Sosial Dari Teori Fungsionalisme Hingga Post-Modernisme*, 238.

Giddens berpendapat bahwa, “struktur hanya ada di dalam dan melalui aktivitas agen manusia”.³⁹ Gagasan Giddens terkait struktur, struktur terbagi atas tiga gugus besar, Pertama, struktur signifikasi (penanda); kedua, struktur dominasi yang mencakup skemata penguasaan

Gambar 2.3 Dimensi Struktur dalam Sistem Sosial

| | | |
|-------------|---|--|
| Struktur | Wilayah Teoretis | Tata Institusional |
| Signifikasi | Teori Pengodoean | Tata-tata Simbolis.cara-cara wacana |
| Dominasi | Teori autorisasi sumber daya Teori alokasi sumber daya | Institusi Politik Institusi Ekonomi |
| Legitimasi | Teori Regulasi Normatif | Institusi Hukum |

Sumber: Herry Priyono, B. (2016)

atas orang (politik) dan barang/hal (ekonomi). Ketiga, struktur legitimasi (pembenaran). Dalam praktik-praktik sosial, ketiga gugus prinsip struktural tersebut terikat satu sama lain. Struktur signifikasi pada gilirannya juga mencakup struktur dominasi dan legitimasi.⁴⁰

Gambar 2.4 Sturktur, Sistem dan Strukturasi

| STRUKTUR | SISTEM | STRUKTURASI |
|--|--|--|
| Aturan dan sumberdaya atau seperangkat hubungan transformasi yang diorganisasikan sebagai sifat-sifat sistem | Hubungan yang direproduksi antara aktor atau kolektivitas yang diorganisasikan sebagai praktk sosial reguler | Kondisi yang menentukan kesinambungan atau transmudasi struktur dan dengan demikian reproduksi sistem sosial |

Sumber: Giddens, A. (2016)

³⁹ George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, 510.

⁴⁰ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 24.

Strukturasi meliputi hubungan dialektika antara agen dan struktur.⁴¹ Salah satu proposisi utama teori strukturasi adalah, aturan-aturan dan sumber daya-sumber daya yang dilibatkan dalam produksi dan reproduksi tindakan sosial sekaligus merupakan sarana-sarana reproduksi sistem (dualitas struktur).⁴² Berbeda dengan pengertian Durkheim mengenai struktur yang berarti mengekang (*constraining*), struktur dalam gagasan Giddens selalu bersifat mengekang (*constraining*) dan juga memberdayakan (*enabling*): memungkinkan terjadinya praktik sosial. Struktur juga dilihat sebagai sarana (*medium and resources*).⁴³ Struktur dan keagenan adalah dualitas; struktur takkan ada tanpa keagenan dan demikian sebaliknya.⁴⁴

Dualitas Struktur. Dualitas terletak dalam fakta bahwa suatu ‘struktur mirip pedoman’ yang menjadi prinsip praktik-praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil perulangan berbagai tindakan kita. Namun sebaliknya skemata yang mirip “aturan” itu juga menjadi sarana (*medium*) bagi berlangsungnya praktik sosial kita.⁴⁵

Giddens mengamati bahwa suatu “aturan” memberitahu kepada aktor bagaimana bertindak dalam suatu situasi tertentu. Aturan mungkin memberikan suatu pemahaman tersembunyi (*tacit*) mengenai apa yang seharusnya dilakukan sekarang, atau pengetahuan diskursif apa yang

⁴¹ Rachlin dalam George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, 511.

⁴² Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 30.

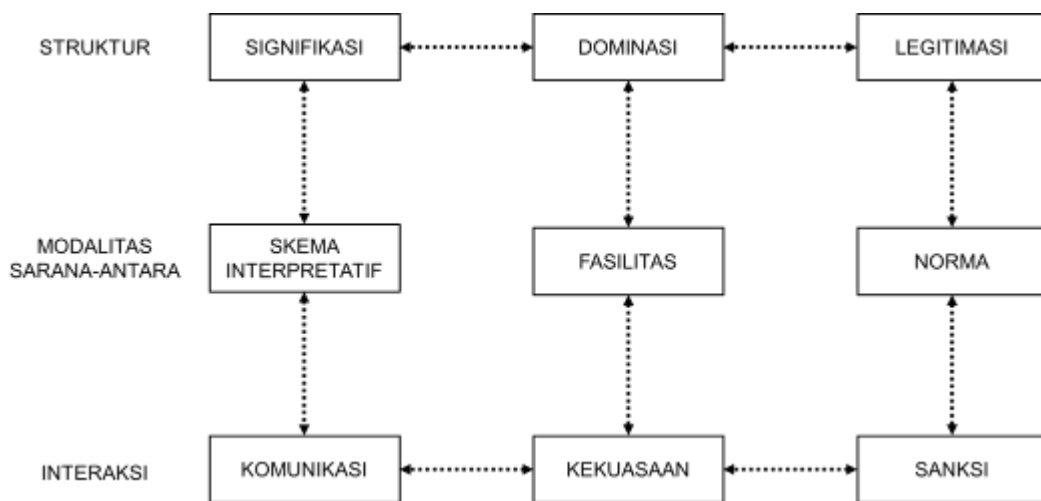
⁴³ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22–23.

⁴⁴ George Ritzer and Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, 511.

⁴⁵ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22.

kemudian dilakukan selanjutnya. Aturan dipahami oleh semua partisipan yang terlibat dalam suatu proses interaksi sosial dan hanya masuk akal dalam konteks interaksi tersebut. Penting dicatat bahwa aturan-aturan ini bukan sekadar formula. Sebagai contoh terkenal, aturan bermain catur memberitahu kita bagaimana benteng bergerak, atau raja berada pada posisi sekakmat (*check mate*), dan aturan (bermain catur) memberitahu kita, sebagai pemain, apa yang boleh kita lakukan selanjutnya, dan apa yang tidak boleh. Tentu saja bahwa aturan “sekakmat” hanya berlaku dalam

Gambar 2.5 Dimensi-Dimensi Dualitas Struktur



Sumber: Giddens, A. (2016)

permainan catur; tentu saja tidak berlaku untuk konteks yang lain. Aturan-aturan tindakan sosial sama seperti itu bahwa aturan-aturan adalah pedoman-tindakan, memberitahu kita, dalam kata-kata Wittgenstein, “*how to go on from here*” pada tatanan sosial ini atau itu.⁴⁶

⁴⁶ Jones, Bradbury, and Boutillier, *Pengantar Teori-Teori Sosial Dari Teori Fungsionalisme Hingga Post-Modernisme*, 239.

Apa yang Giddens sebut sebagai 'modalitas/sarana-antara' strukturasi berfungsi menjelaskan dimensi-dimensi utama dari dualitas struktur dalam interaksi, menghubungkan kapasitas mengetahui para agen dengan bagian-bagian struktural. Para aktor menggunakan sarana-antara strukturasi dalam reproduksi sistem interaksi, dan dengan menggunakan tanda (*token*) yang sama, mereka membentuk kembali kelengkapan-kelengkapan struktural mereka.⁴⁷

Para aktor tidak hanya mampu memonitor aktivitas-aktivitas mereka sendiri dan aktivitas-aktivitas orang lain dalam perulangan perilaku sehari-hari; mereka juga mampu 'memonitor monitoring itu' di dalam kesadaran diskursif.⁴⁸

Waktu, Tubuh, dan Perjumpaan. Teori Strukturasi memberikan penekanan penting pada pentingnya sifat praktis dari aktivitas-aktivitas sehari-hari, dalam keadaan-keadaan pertemuan-muka, bagi terbentuknya perilaku sosial.⁴⁹ Giddens mengatakan bahwa:

“Tidaklah aneh untuk mengatakan bahwa *durée* kehidupan sehari-hari bekerja mirip apa yang dinamakan oleh Levi-Strauss sebagai 'waktu yang berulang' (*reversible time*).”⁵⁰

Istilah-istilah 'reproduksi sosial', 'perulangan' dan sebagainya mengindikasikan karakter berulang kehidupan sehari-hari, yang

⁴⁷ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 45–46.

⁴⁸ *Ibid.*, 47.

⁴⁹ *Ibid.*, 179.

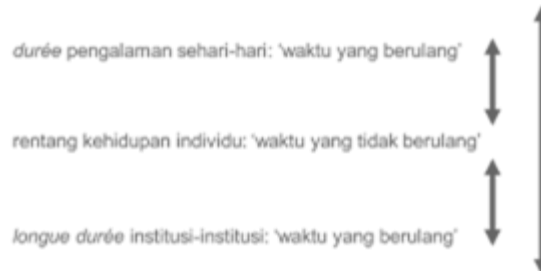
⁵⁰ *Ibid.*, 55.

perulangannya terbentuk berdasarkan persinggungan hari-hari yang berlalu (namun terus berulang kembali) dan musim.⁵¹

Kehidupan sehari-hari memiliki sebuah durasi, suatu arus, namun tidak mengarah ke mana-mana; kata sifat 'sehari-hari' dan sinonimnya menunjukkan waktu di sini hanya terdiri dari perulangan. Sebaliknya kehidupan individu tidak hanya terbatas namun juga tak bisa dibalik, 'menuju ke arah kematian'. Waktu dalam contoh tersebut merupakan waktu tubuh manusia, suatu batas keberadaan yang cukup berbeda dengan penguapan ruang-waktu yang ada dalam durasi aktivitas sehari-hari.⁵²

Waktu yang bisa dibalik (berulang) dari institusi-institusi merupakan

Gambar 2.6 Perentangan Waktu



Sumber: Giddens, A. (2016)

kondisi dan hasil praktik-praktik yang diorganisasikan dalam kontinuitas kehidupan sehari-hari, bentuk utama dualitas struktur. Namun, tidaklah benar bila dinyatakan bahwa peristiwa rutin kehidupan sehari-hari merupakan 'fondasi' tempat dibangunnya bentuk-bentuk institusional organisasi kemasyarakatan dalam ruang-waktu. Namun, masing-masing

⁵¹ Ibid., 55–56.

⁵² Ibid., 56.

memasuki ajang pembentukan satu sama lain, ketika mereka masuk ke dalam pembentukan diri pelaku (*the acting self*) itu sendiri. Seluruh sistem sosial, betapa pun besar atau luasnya, mengekspresikan dan diekspresikan dalam kejadian rutin kehidupan sosial sehari-hari, yang menjadi perantara sifat-sifat fisik dan sensoris tubuh manusia.⁵³

Tubuh manusia merupakan 'lokus' diri penindak, namun diri penindak itu sendiri jelas bukanlah sekadar perluasan karakteristik fisik organisme pembawanya.⁵⁴ Hubungan antara waktu-ruang dan tindakan berupa hubungan ontologis. Hubungan keduanya bersifat kodrati dan menyangkut makna serta hakikat itu sendiri. Yang berarti tanpa waktu dan ruang, tidak ada tindakan.⁵⁵ Giddens melihat masalah waktu-ruang merupakan faktor yang lebih sentral bagi keberadaan hidup masyarakat dibanding, misalnya, cara produksi sebagaimana yang diajukan oleh Karl Marx.⁵⁶

Semua tindakan hanya berlangsung dalam (bukan melalui) waktu dan ruang. Tetapi soal bagaimana hubungan waktu dan ruang dikoordinasikan dalam praktik sosial merupakan faktor yang membedakan masyarakat modern dan sebelumnya.⁵⁷ Dalam gagasan Giddens, Waktu dan ruang dapat dipahami sebagai 'Arena' dari praktik sosial. Namun, waktu dan ruang bukan sekedar arena, melainkan unsur konstitutif dari tindakan dari pengorganisasian masyarakat. Sehingga dalam gagasan Giddens, bentuk

⁵³ Ibid., 56–57.

⁵⁴ Ibid., 57.

⁵⁵ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 37.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid., 38.

masyarakat dapat dilihat dari bagaimana masyarakat mengorganisir antara waktu dan ruang.

Koordinasi waktu dan ruang memainkan peran dalam membentuk pola-pola interaksi, dinamika kelompok, dan reproduksi struktur sosial.. Pewaktuan (*timing*) mengacu pada bagaimana aktor-aktor sosial mengatur waktu dalam tindakan mereka. Ini melibatkan pertimbangan tentang kapan tindakan dilakukan, seberapa cepat atau lambat tindakan dilakukan, dan sejauh mana tindakan harus diselaraskan dengan tindakan orang lain. Pewaktuan melibatkan koordinasi dan kesepakatan antara aktor-aktor sosial dalam menentukan urutan, durasi, dan ritme tindakan. Sementara peruangan (*spacing*) merujuk pada bagaimana aktor-aktor sosial mengatur ruang dalam interaksi mereka. Ini melibatkan pertimbangan tentang di mana tindakan dilakukan, seberapa dekat atau jauh aktor berada satu sama lain, dan sejauh mana interaksi fisik diperlukan. Peruangan melibatkan pemetaan ruang sosial dan fisik, serta norma-norma sosial yang mengatur jarak dan interaksi antara aktor-aktor sosial.

Teori strukturasi Giddens masalah pewaktuan dan peruangan menjadi penting karena mereka menunjukkan bahwa interaksi sosial tidak hanya terjadi secara acak, tetapi diatur oleh aturan-aturan dan norma-norma sosial yang ada dalam struktur sosial. Aktor-aktor sosial menggunakan pewaktuan

dan peruangan untuk menginterpretasikan situasi, merespons tindakan orang lain, dan menghasilkan tindakan yang berarti secara sosial.⁵⁸

Priyono dalam bukunya, menjelaskan bahwa waktu-ruang tidak lagi seperti seribu tahun lalu, kini jarak waktu dan ruang semakin tidak menjadi batas alami yang mengekang, melainkan kita bisa nisbihkan dan kita atur. Revolusi dalam koordinasi waktu dan ruang ini punya implikasi yang sedemikian mendalam pada tata hidup kita. Kalau waktu dan ruang sebagai kondisi konstitutif praktik sosial mengalami transformasi yang mendalam, begitu juga yang terjadi pada praktik sosial. Praktik dan relasi sosial tidak lagi ditentukan oleh kehadiran bersama, sebagaimana jelas dari contoh transaksi jual-beli.⁵⁹

2.2. Konsep Birokrasi

Birokrasi jika ditinjau dari segi Bahasa berasal dari bahasa Yunani, yaitu *Kratein* yang berarti mengatur,⁶⁰ sedangkan dalam Bahasa Perancis birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis.⁶¹

Peter M. Blau dan Marshal W. Mayer mendefinisikan bahwa birokrasi ialah “*A particular form and style of administrative organization, although it has been subject to strong criticism for a long time, beauracracy and its variants can still be found in a large number of organization*” (Birokrasi

⁵⁸ Lihat dalam Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 223.

⁵⁹ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 44.

⁶⁰ Azhari dalam Amran Mahmud, *Birokrasi Dan Tata Pemerintahan Bersih: Aktualisasi Nilai Budaya Islam Lokal* (Makassar: Pustaka Al-Zikra, 2017), 37.

⁶¹ Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, 1.

adalah sistem kontrol dalam sebuah organisasi yang dirancang berdasarkan aturan rasional secara sistematis yang bertujuan mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas kerja individu untuk menyelesaikan tugas administrasi organisasi).⁶²

Rourke menjelaskan bahwa birokrasi merupakan sistem administrasi dan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dijalankan oleh bagian tertentu terpisah dari bagian lainnya oleh orang yang dipilih berdasarkan kemampuan dan keahlian di bidangnya.⁶³

Rod Hague menyatakan bahwa birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang bisa mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organising and administering modern state is a massive process that requires skill, experience and expertise*.⁶⁴ Lebih lanjut Rod Hague menjelaskan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. "*The bureaucracy is the institution that carries out the function and responsibilities of the state. It is the engine-room of the state.*"⁶⁵

Pada tahun 1910, Ramsay Muir mengatakan bahwa birokrasi berarti penyelenggara kekuasaan oleh administrator yang profesional. Pengertian ini ditarik dari praktik pemerintahan Inggris pada awal abad 19. Bagi

⁶² Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer dalam Mahmud, *Birokrasi Dan Tata Pemerintahan Bersih: Aktualisasi Nilai Budaya Islam Lokal*, 38.

⁶³ Rourke (1978) dalam Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, 2.

⁶⁴ Rod Hague dalam *ibid.*, 3.

⁶⁵ Rod Hague, dkk (1993) dalam *ibid.*

Ramsay Muir, keberadaan dan kejayaan Inggris Raya mendapat dukungan paling kuat dari birokrasi.⁶⁶

Max Weber sebagai seorang sosiolog Jerman pada awal abad ke-19 menulis karya yang sangat berpengaruh bagi negara-negara yang berbahasa Inggris dan di negara-negara di daratan Eropa. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan.⁶⁷ Namun dapat dikatakan bahwa Max Weber-lah yang memberikan uraian penggambaran yang jelas tentang posisi dan fungsi birokrasi dalam kehidupan modern yang lebih akademis. Pada umumnya, para ilmuwan politik setuju bahwa Max Weber yang terutama menjadi pelopor paling penting dalam pemberian arti 'Birokrasi' secara modern sebagaimana wujudnya bisa kita lihat dalam berbagai institusi birokrasi saat ini.⁶⁸

Menurut Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara rasional. Istilah rasional dengan

⁶⁶ Ramsay Muir (1910) dalam *ibid.*, 4.

⁶⁷ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), 16.

⁶⁸ Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, 4.

segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian.⁶⁹

Menurut Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara berikut:⁷⁰

- (1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarga.
- (2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atas dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- (3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- (4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- (5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

⁶⁹ Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, 17.

⁷⁰ Weber (1978) dan Albrow (1970) dalam *ibid.*, 17–18.

- (6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandanginya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- (7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan objektif.
- (8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- (9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Penekanan Weber terhadap rasionalitas dan efisiensi sebenarnya dapat dilacak berdasarkan kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan Max Weber. Rasionalitas dan efisiensi dicerminkan dengan susunan hierarki adalah khusus merupakan kebutuhan yang amat mendesak saat itu. Dengan demikian ukuran rasionalitas dan efisiensi amat berbeda dengan kriteria organisasi zaman modern sekarang ini yang kondisinya tidak sama dengan zamannya Max Weber.⁷¹

Secara historis, Max Weber melihat pentingnya birokrasi sebagai bagian dari sistem kehidupan masyarakat. Weber menggambarkan

⁷¹ Ibid., 19.

birokrasi sebagai bentuk lain dari organisasi yang memiliki keunggulan teknis dan memiliki kompleksitas dalam sistem.⁷²

2.2.1. Birokrasi dan Relasinya dengan Politik

Menurut David Beetham, Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen pokok itu antara lain: Pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*). Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrument teknis tersebut. Ketiga, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari klas sosial yang partikular tersebut.⁷³

Elemen kedua dan ketiga dari birokrasi Weberian tersebut, mengandung pandangan Weber terhadap peranan politik dalam birokrasi. Ada faktor politik yang bisa mempengaruhi terhadap proses tipe ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak mungkin bisa dipisahkan dari politik. Pandangan itu, selama ini kurang diperhitungkan oleh para penulis dan pakar administrasi publik yang lebih

⁷² Asuman Altay, "The Efficiency of Bureaucracy on the Public Sector," *Dokuz Eylül University Faculty of Economics and Administrative Science Journal* 14, no. 2 (1999): 39, <https://dergipark.org.tr/en/pub/deuiibfd/issue/22772/243068>.

⁷³ David Beetham (1975) dalam Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, 19.

banyak memberikan perhatian kepada elemen pertama. Keadaan seperti ini dalam beberapa hal bisa mendistorsi teori birokrasi Weberian.⁷⁴

Sosiolog Jerman lainnya, Karl Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis dan mengkritik filosofi Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus). Di antara keduanya itu, birokrasi pemerintah merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum).⁷⁵

Bagi Karl Marx birokrasi itu bukannya mewakili asli dirinya sendiri. Marx melihat bahwa negara itu bukan mewakili kepentingan umum. Pandangan Marx, tidak ada kepentingan umum (*general*), yang ada adalah kepentingan partikular yang mendominasi kepentingan partikular lainnya.⁷⁶ Kepentingan partikular yang menang dalam proses perjuangan pertentangan kelas pada akhirnya yang menjadi kelas dominan dan berkuasa.

Birokrasi menurut Karl Marx merupakan suatu kelompok partikular yang sangat spesifik. Birokrasi bukanlah kelas masyarakat, walaupun eksistensinya berkaitan dengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas tertentu. Menurut Karl Marx birokrasi adalah negara atau pemerintah itu

⁷⁴ Ibid., 20.

⁷⁵ Karl Marx dan Hegel dalam *ibid.*, 22–23.

⁷⁶ Karl Marx dalam *ibid.*, 23.

sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh klas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas klas-klas sosial lainnya. Dengan kata lain birokrasi memihak kepada klas partikular yang mendominasi tersebut.⁷⁷

Eksistensi birokrasi sangat tergantung pada klas dominan dan pada pemerintah. Konsep pemikiran Karl Marx dan Hegel dalam konteks pengembangan kekuatan politik dalam birokrasi pemerintah seperti yang banyak dianut oleh pemerintahan yang demokratis, dapat dijadikan suatu perbandingan. Kekuatan politik yang datang dan pergi sebagai kelompok yang menguasai pemerintahan dan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan akan tetapi dapat dibedakan. Konsep Marx menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak kepada kekuatan politik yang memerintah. Sedangkan Hegel sebaliknya berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan *general* (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya.⁷⁸

Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik ini. Politik

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid., 23–24.

sebagaimana diketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consist of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingan kelompok lainnya. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.⁷⁹

Hubungan antara politik dan administrasi (birokrasi) telah menjadi isu utama bagi para ahli teori dan praktisi administrasi publik sejak munculnya sistem politik modern. Cara politisi dan birokrat berinteraksi memiliki dampak yang luar biasa pada proses pemerintahan dan perkembangan masyarakat secara keseluruhan. Mengeksplorasi hubungan antara politisi dan pegawai negeri dalam proses pembuatan kebijakan. Mengkaji hubungan antara pegawai negeri dan politisi dalam Proses Kebijakan akan lebih memahami kompleksitas dan perkembangan hubungan politik-administratif, karena perbedaan antara aturan formal dan informal sering kali tidak jelas.⁸⁰

Politik birokrasi dipahami sebagai tindakan pejabat publik dalam masyarakat demokratis yang mengadvokasi tujuan, prinsip, atau proses

⁷⁹ Ibid., 27.

⁸⁰ Saiful Deni and Aji Deni, *Dikotomi Politik Dan Administrasi* (Yogyakarta: Gramasurya, 2022), 33.

pengambilan keputusan tertentu dalam pemerintahan. Fenomena tersebut tidak terbatas pada partai, pejabat terpilih, dan pejabat politik, tetapi juga ditemukan dalam hierarki administrasi lembaga pemerintahan. Narasinya terbagi menjadi dua bagian, yakni upaya pengendalian birokrasi dan pelaksanaan diskresi administratif. Studi tentang organisasi pemerintah dalam ilmu politik telah difokuskan pada tema bagaimana mengontrol birokrasi.⁸¹

Politik Birokrasi berorientasi pada bagaimana hubungan antara pegawai negeri dan Elit politik mempengaruhi kinerja dan mempengaruhi administrasi di negara berkembang dan negara maju. Kajian ini mencoba mengkaji bagaimana para pemain politik menggunakan posisi dan instrumen kekuasaannya untuk keuntungan pribadi atau mencoba memenuhi janji yang dibuat untuk basis pemilihan di daerah pemilihan dengan mempengaruhi birokrat.⁸² Di negara-negara berkembang, upaya pengurangan pengaruh politik dan Elit politik dalam birokrasi masih terbatas. Kurangnya sistem rekrutmen dan promosi pegawai negeri berbasis prestasi membuat sektor publik memiliki personel yang kurang berkualitas yang mempengaruhi produktivitas dan berdampak luas terhadap munculnya kemiskinan, keterbelakangan, dan *patronase* politik.⁸³

Politik adalah identik dengan konflik dalam pemerintahan suatu negara. Salah satu kenyataan dasar dari kehidupan manusia ini bahwa

⁸¹ Ibid., 39.

⁸² Ibid., 40.

⁸³ Nyadera, IN, & Islam, MN dalam *ibid.*, 41.

orang hidup bersama-sama tidak dalam isolasi satu sama lainnya. Para sosiolog pada umumnya mengatakan bahwa kelompok manusia yang hidup bersama-sama tersebut dalam bentuk yang besar disebut suatu masyarakat (*a society*).⁸⁴ Dalam masyarakat terdapat tidak hanya satu kelompok saja, melainkan banyak kelompok-kelompok orang. Selama kepentingan kelompok-kelompok itu tidak berbeda maka konflik mungkin tidak tumbuh. Akan tetapi jika kepentingan bersama telah membiarkan perbedaan, maka konflik akan terjadi. Oleh sebab itu, rakyat atau kelompok orang-orang tersebut mempunyai kepentingan politik (*political interest*) agar masing-masing nilainya diterima oleh kelompok masyarakat lainnya. Peraturan bersama itulah yang dihasilkan dan dilakukan oleh aktor pemerintah, dan masing-masing kelompok yang mempunyai kepentingan politik berusaha mempengaruhi aktor pemerintah agar sejalan dengan nilai dan kepentingan politiknya. Kepentingan politik itu merupakan sesuatu yang berasal dari nilai bagi seseorang atau kelompok orang yang bisa diperoleh atau bisa pula hilang dari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah.⁸⁵

Jantung dari suatu sistem politik dan tata pemerintahan yang demokratis itu terletak pada wujud kontrol terhadap kegiatan pemerintah yang seharusnya dilakukan oleh rakyat. Seorang penulis mengatakan

⁸⁴ Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, 28.

⁸⁵ *Ibid.*, 29–30.

bahwa demokrasi dalam tata pemerintahan itu berwujud: "*Control of government by the governed*."⁸⁶

Birokrasi melayani kebutuhan sistem politik yang beroperasi dengan beberapa bentuk pemerintahan yang sah, yaitu di mana tindakan pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang diterima. Kondisi ideal untuk birokrasi seperti ini biasanya terlihat dalam konseptualisasi Weber (1947), dimana organisasi yang murni rasional yang beroperasi dengan cara yang memiliki hubungan dengan ide positivis tentang mesin yang efisien. Namun, pertanyaan pragmatis telah diajukan tentang validitas model birokrasi rasional, karena birokrasi dijalankan oleh individu-individu yang memiliki perspektif, orientasi, dan perspektif sendiri, dan budaya atau cara melakukan sesuatu.⁸⁷

2.2.2. Birokrasi dan Pengaruh Kultur Sosial

Kehadiran birokrasi sebagai institusi yang ada, bagaimanapun lahir dan berkembang dalam sejarahnya manusia dan karena itu senantiasa dibentuk, dijalankan dan diarahkan oleh manusia-manusia juga. Sehingga, institusi birokrasi meskipun merupakan sebuah institusi yang memiliki nilai obyektif, namun pada esensinya tetaplah bersumber dari aktivitas manusiawi, dan karena itu tak mungkin lepas dari tingkah pola manusia.⁸⁸

Birokrasi sebagai sebuah instrumen bagi kebijakan negara untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang besar, wajarlah jika kemudian

⁸⁶ Gruber(1987) dalam Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 96.

⁸⁷ Yolles M. dalam Deni and Deni, *Dikotomi Politik Dan Administrasi*, 43.

⁸⁸ Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, 63.

instrument itu berjalan sesuai dengan tujuan dan konteks yang melingkupinya. Watak institusi birokrasi dengan demikian merupakan cerminan watak para pengelolanya, dan tidak bisa didalihkan “watak asli” dari institusi dimana aparatur birokrasi berbuat lain selain tunduk pasif terhadap “watak asli” tersebut. Jadi, berbicara tentang institusi birokrasi sepanjang lintasan sejarah, berarti berbicara tentang bagaimana manusia mengarahkan dan mengelola institusi birokrasi. Dengan kata lain, bahwa perilaku manusia di luar birokrasi, dan kultur mereka sehari-hari, serta lingkungan luar masyarakat dapat melakukan intervensi atas institusi birokrasi.⁸⁹

Dengan memahami bahwa sejarah birokrasi merupakan sejarah cara manusia menjalankan birokrasi, sejarahnya manusia melibatkan motif dan kekuatannya dalam mengelola institusi birokrasi, maka hikmah yang bisa dipetik dalam pembahasan sejarah birokrasi ialah memperkaya perspektif kita mengenai bagaimana pengaruh kultur terhadap birokrasi. Perlu dipahami bahwa bagaimanakah bentuk nilai setempat menjadikan sifat dan penampilan birokrasi dalam tataran praktik sehari-hari. Dengan demikian, praktik birokrasi pasti tak lepas dari konteks kesejarahan negara setempat. Masa lalu sebuah bangsa, proses bagaimana pertama kali birokrasi dijalankan sangat mempengaruhi proses selanjutnya. Masa lalu memang sudah usai, namun bukan berarti lenyap begitu saja.⁹⁰

⁸⁹ Ibid., 63–64.

⁹⁰ Ibid., 64–65.

Birokrasi berada dalam ruang sosio-politik, dan mengambil bentuk sebagaimana ruang sosio-politik yang didiaminya. Ruang sosio-politik itulah secara riil membentuk birokrasi dan bukan sebaliknya. Jadi birokrasi patrimonial itu menjadi patrimonial karena memang sudah menjadi karakter kolektif bawah sadar masyarakat untuk cocok dengan birokrasi yang patrimonial.⁹¹

Lapisan endapan bawah sadar kolektif masyarakat yang sudah terbangun bergenerasi demi generasi itulah yang mau tidak mau sangat besar perannya dalam membentuk corak birokrasi tertentu. Dasar kekuasaan birokrasi, entah itu yang didasarkan pada wibawa atau karisma maupun pada legal-rasional, hanya akan berdiri kokoh jika memang cocok dengan lapisan endapan bawah sadar kolektif masyarakat. Dan lapisan endapan bawah sadar kolektif itu sendiri terbangun dalam sejarah yang panjang.⁹²

2.2.3. Birokrasi, Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Susunan birokrasi pemerintah akan terdiri dari jabatan-jabatan yang diisi oleh para birokrat karier, dan ada pula jabatan-jabatan yang diisi oleh para pejabat politik. Kehadiran pejabat politik yang berasal dari kekuatan atau partai politik dalam birokrasi pemerintah tidak bisa dihindari. Oleh sebab itu, penataan

⁹¹ Ibid., 81.

⁹² Ibid., 81–82.

birokrasi pemerintah dengan mengakomodasikan hadirnya jabatan-jabatan dan para pejabat politik perlu ditata dengan baik.⁹³

Sejarah mencatat bahwa, di Indonesia selama pemerintahan orde baru berkuasa, yang berkuasa dalam pemerintahan adalah partai pemenang pemilu. Adapun pemenangnya dari pemilu ke pemilu tetap dimenangkan oleh Golkar dengan mayoritas tunggal yang tidak mau disebut partai politik. Oleh sebab itu susunan pemerintahan dikuasai oleh Golkar. Konsekuensi dari hal tersebut menyebabkan sulit untuk membedakan manakah yang birokrat tulen mana pula yang birokrat partisan. Struktur departemen pemerintah sulit dibedakan antara pejabat politik dan pejabat birokrasi karier. Suasana seperti itu berlangsung cukup lama, sehingga mengakibatkan terbentuknya sikap, perilaku, dan opini para pimpinan kita bahwa pejabat politik dan pejabat birokrasi tidak bisa dibedakan.⁹⁴

Menurut teori liberal bahwa birokrasi pemerintah itu menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintah itu bukan hanya didominasi oleh para birokrat saja, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki oleh pejabat politik.⁹⁵

⁹³ Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, 151.

⁹⁴ *Ibid.*, 151–52.

⁹⁵ Carino (1994) dalam *ibid.*, 152–53.

Ketika keinginan memasukkan pejabat politik dalam birokrasi pemerintahan itu timbul, maka timbul pulalah suatu pertanyaan tentang hubungan keduanya. Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi.⁹⁶ Dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa.⁹⁷

Birokrasi yang dihadapkan dengan budaya dan lingkungan yang berubah dari waktu ke waktu, menurut Weber⁹⁸ bukanlah persoalan yang menjadikan birokrasi kemudian menjadi buruk rupa, akan tetapi banyak hal dapat terkait menjadikan birokrasi menjadi buruk, ditambahkan lagi dengan ketidaksiapan para aparaturnya menunaikan tugasnya sebagai petugas rakyat, siap mengakomodasi dan melaksanakan kepentingan rakyatnya. Itulah sebabnya, Weber menawarkan ide rasionalnya sebagai pedoman bagi birokrasi yang ingin *survive* terhadap segala perubahan yang terjadi. Justru Weber mengonstruksi birokrasi untuk menghindari hal buruk dan mengarahkan ke hal baik.⁹⁹

Osborn dan Gaebler menilai positif, bahwa birokrasi bukanlah kejahatan besar yang harus dilenyapkan. Birokrasi merupakan kebutuhan inheren dengan negara dan rakyat, agar manusia jauh dari kebiadaban.

⁹⁶ Carino (1994) dalam *ibid.*, 153.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Weber dalam Indar Arifin, "Birokrasi Pemerintahan Dan Perubahan Sosial Politik Di Kabupaten Wajo" (Universitas Hasanuddin, 2007), 5.

⁹⁹ *Ibid.*

Institusi birokrasi justru merupakan petunjuk rasional manusia beradab, sebab posisinya yang strategis, maka institusi ini perlu dijaga oleh semua elemen.¹⁰⁰

Linberg dan Crossby melihat pembatasan atas politik dan administrasi hanya ada pada aspek dasar rasional saja, namun dalam kenyataan empiris, praktik administrasi negara dijumpai kekuatan yang saling berpengaruh bahkan kadang bersifat tawar menawar antara kelompok terutama pada pelaksanaan administrasi tingkat lokal atau daerah.¹⁰¹ Aspek tawar menawar menurut Ripley dan Franklin mewarnai hubungan interaksi aktor dalam berusaha memperkuat pengaruhnya dalam birokrasi yang terlihat dominan.¹⁰²

Menurut Hans Dieter Evers ada dua model birokrasi yang berkembang di Indonesia, yakni ala Parkinson yang proses penambahan pegawai dan struktural birokralasinya berkembang tidak terkendali, dan ala Orwel yang proses birokratisasinya merupakan bentuk perluasan kuasa untuk mengontrol kegiatan sosial, politik, dan ekonomi masyarakat melalui regulasi dan bila perlu dengan paksaan.¹⁰³

2.2.4. Birokrasi sebagai Mesin Politik

Terkait dengan politik, birokrasi di daerah memiliki kecenderungan dimanfaatkan untuk kepentingan politik, utamanya dalam konteks

¹⁰⁰ Osborn dan Gaebler (1992) dalam *ibid.*

¹⁰¹ Linberg dan Crossby (1981) dalam *ibid.*, 20.

¹⁰² Ripley dan Franklin (1996) dalam *ibid.*

¹⁰³ Hans Dieter Evers dan Orwel dalam Wahyudi and Al-Ra'zie, "Birokrasi Sebagai Instrumen Politik Petahana; Kasus Pilkada Di Lebong Dan Banten," 293.

Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada). Temuan dari Wahyudi dan Al-Ra'zie menunjukkan bahwa Birokrasi dimanfaatkan oleh Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri dalam kontestasi Pilkada, atau calon tersebut memiliki hubungan dekat atau didukung penuh oleh Kepala Daerah yang berkontestasi. Hal tersebut terjadi di daerah yang budaya feodalnya masih kuat sehingga melahirkan dinasti politik. Dengan memanfaatkan kekuasaan yang masih melekat pada dirinya, petahana atau calon yang didukung oleh Kepala Daerah setempat memaksimalkan semua daya pemerintahan yang bisa dijangkau untuk memastikan konsentrasi dukungan politik birokrat di daerahnya.¹⁰⁴

Secara kelembagaan birokrasi merupakan benda mati. Adapun birokrasi dapat hidup atau berfungsi adalah para birokrat yang bekerja di dalamnya. Jika birokrasi diibaratkan sebuah rumah, maka para birokrat adalah penghuninya. Secara kelembagaan, birokrasi memiliki tujuan umum yang ingin dicapai melalui kerja para birokratnya. Namun di sisi lain, para birokrat tersebut merupakan individu-individu yang juga memiliki tujuan dan kepentingan yang tidak selalu sejalan dengan kepentingan ideal lembaga. tidak jarang kebijakan yang dikeluarkan birokrasi merupakan hasil perpaduan atau titik temu dari kepentingan ideal birokrasi dengan kepentingan birokrat yang membuatnya.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ibid., 293–94.

¹⁰⁵ Ibid., 294.

Pelaksanaan demokrasi langsung memberikan implikasi terhadap posisi birokrasi dalam pemerintah, terkhusus kepada para birokrat. Netralitas PNS menjadi taruhan dan politisasi birokrasi menjadi fenomena lumrah. Menjelang Pemilukada, perangkat daerah berpotensi menjadi mesin politik petahana. Penentuan jabatan-jabatan perangkat daerah menjadi wahana tersendiri bagi pemenang Pemilukada dengan dalam menempatkan para pejabat dengan didasari alasan kedekatan ataupun faktor balas budi atas perjuangan telah memenangkan dirinya dalam Pemilukada. Aparat yang menjadi tim sukses akan mendapatkan posisi yang aman bahkan layak, sedangkan aparat yang mendukung calon lain akan terancam mutasi, *nonjob*, atau sanksi-sanksi politik lain.¹⁰⁶

Status sebagai petahana dijadikan sumber daya oleh Kepala Daerah dalam melakukan konsolidasi politik guna mendulang suara dengan cara membagi tugas dan tanggung jawab masing-masing kepala dinas dan perangkat daerah lainnya di daerah pemilihan tertentu. Hal ini dilakukan melalui pendekatan kegiatan yang disertai anggaran. Praktik yang demikian pada umumnya efektif untuk memenangkan kontestasi karena didukung oleh sumber daya manusia yang bisa mengakses masyarakat sampai ke akar rumput dan didukung pula sumber dana dari APBD atas nama kegiatan kedinasan.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Muhammad Aqil Irham, *Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada Di Indonesia, Pertama* (Jakarta: KPG Kepustakaan Populer Gramedia, 2016), 162.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 164.

Pasca-pelantikan kepala daerah, penataan perangkat daerah menjadi prioritas utama dengan melakukan perombakan aparat dan struktur tertentu. Dinas-dinas yang memiliki sumber daya besar yang dapat dikapitalisasi adalah sasaran utama yang harus diisi orang-orang tertentu, biasanya orang-orang dekat kepala daerah atau setidaknya orang-orang yang dipercaya mampu melaksanakan kehendak dan menerjemahkan *gesture* sang kepala daerah. Syarat dan kualifikasi administratif seseorang dapat disesuaikan agar pengangkatannya dianggap pantas dan sesuai dengan prosedur yuridis yang sudah ditentukan.¹⁰⁸

2.3. Birokrasi dalam Bingkai Teori Strukturasi Giddens

Bagian ini dihadirkan untuk mengurai hubungan antar birokrasi dan teori Strukturasi Giddens. Maka peneliti merasa bagian ini perlu dihadirkan agar dapat memahami bagaimana keterkaitan antara birokrasi dan teori strukturasi Giddens.

Menurut Weber¹⁰⁹ birokrasi-birokrasi modern tidak bisa terwujud tanpa adanya catatan-catatan di masa lalu dan rekomendasi-rekomendasi bagi masa depan—arsip-arsip. Arsip (*files*) bukan sekedar dokumen prosedur birokratis, tetapi menjadi contoh dari prosedur itu dan memungkinkan dilakukannya kinerja yang terus-menerus dan teratur menjadi tempat bergantung bagi disiplin birokratis. Arsip-arsip biasanya disusun di dalam kantor-kantor tertentu dan merupakan bagian dari apa yang memberikan

¹⁰⁸ Ibid., 164–65.

¹⁰⁹ Weber dalam Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 234–35.

karakter khas pada tiap-tiap kantor dalam sebuah birokrasi.¹¹⁰ Hal ini merupakan wujud dari apa yang disebut temporalitas dalam konsep koordinasi waktu.

Weber juga menekankan pentingnya pemisahan kantor dari tempat tinggal pekerja. Salah satu karakteristik utama birokrasi adalah dipisahkannya kehidupan kerja si pejabat dari kehidupan rumah dan keluarganya. Sebuah 'kantor' merupakan latar fisik dan satu tingkatan dalam sebuah hierarki administratif. Rumusan impersonal peralatan dan uang perusahaan bisa dipisahkan dari kepemilikan pribadi para pejabatnya; ketika ikatan pribadi atau kekerabatan bukan menjadi dasar pengambilan keputusan atau kesepakatan; dan ketika urusan rumah tangga dibedakan dari urusan bisnis.¹¹¹

2.3.1. Birokrasi sebagai Agensi

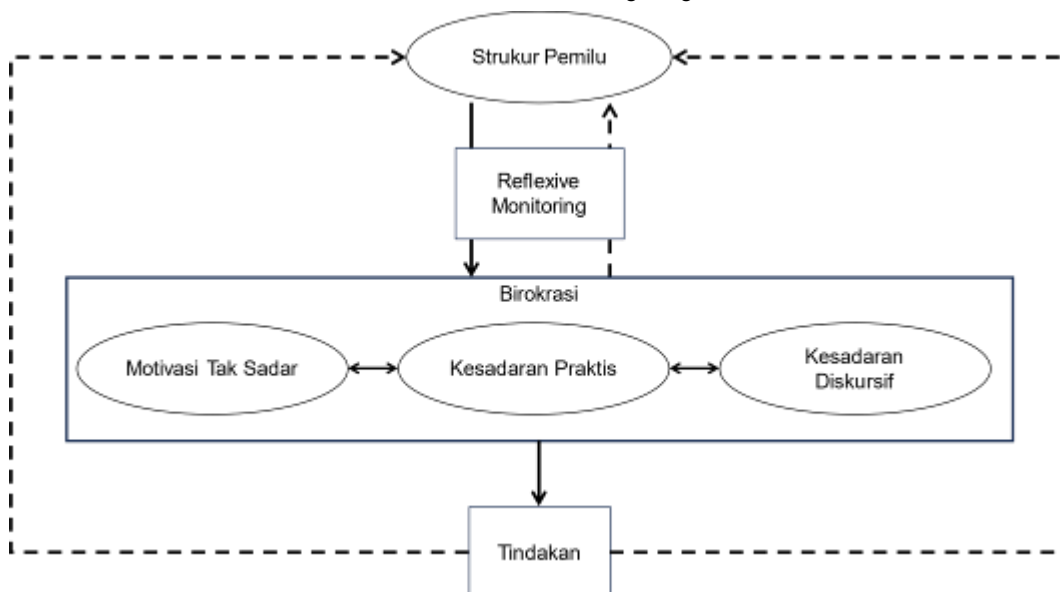
Dalam konteks Pemilukada, Birokrasi dianggap sebagai agen/aktor yang memiliki agensi atau kemampuan untuk bertindak. Birokrasi dapat disebut sebagai agensi dengan mengacu pada kelompok atau entitas yang memiliki kapasitas untuk bertindak, membuat keputusan, dan mempengaruhi proses sosial atau politik. Birokrasi sebagai agensi memiliki peran dan kekuasaan menyangkut kapasitas yang terlibat dalam konteks pemilihan-pemilihan politik.

¹¹⁰ Ibid., 234.

¹¹¹ Ibid., 235.

Tindakan birokrasi dalam Pemilihan Umum dapat dimaknai sebagai kemampuan Birokrasi dalam melakukan *reflexive monitoring* terhadap konteks-konteks yang mereka hadapi selama Pemilu. Seperti yang dikatakan oleh Giddens bahwa, agen juga dibekali sebuah kemampuan yang dinamakan kemampuan untuk introspeksi diri atau mawas diri (*reflexive monitoring of conduct*).¹¹² Giddens juga memperhatikan bahwa, agen memiliki maksud (*intention*) dan alasan (*reason*), dalam hal ini “maksud” dan “alasan” yang akan mendorong agen untuk menciptakan rasionalisasi tindakan.¹¹³ Tindakan yang memiliki maksud dan alasan inilah berasal dari pengetahuan agen terhadap struktur yang agen hadapi yang masuk ke dalam kesadaran praktis. Dengan demikian, tindakan birokrasi dalam ruang-waktu pemilu merupakan hasil rasionalisasi tindakan dengan

Gambar 2.7 Birokrasi sebagai Agensi



Sumber: Adaptasi berdasarkan Giddens, A. (2016), 2023

¹¹² B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 30.

¹¹³ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 8.

memaknai lingkungan yang mereka hadapi, tidak serta merta hadir akan tetapi telah melalui proses strukturasi.

2.3.2. Struktur-Struktur yang meliputi Birokrasi dalam Pemilu

Struktur dalam pandangan Giddens adalah aturan-aturan dan sumber daya yang terlibat secara terus menerus dan membentuk praktik sosial.¹¹⁴ Struktur sebagai aturan dan sumber daya ini yang menjadi prinsip praktik-praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil perulangan berbagai tindakan agen yang disebut sebagai dualitas struktur.¹¹⁵ Struktur yang berinteraksi dengan Birokrasi beragam dalam konteks Pemilukada. Pertama yaitu skemata signifikansi berupa Birokrasi sebagai kekuatan politik; Kedua, skemata dominasi yaitu Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian; Ketiga, skemata legitimasi berupa norma seperti UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN.

Gambar 2.8 Gugus Struktur yang melingkupi Birokrasi

| Signifikansi (S) | Dominasi (D) | Legitimasi (L) |
|--|---|-------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Birokrasi sebagai Kekuatan Politik • Momentum Karier Birokrat | Kepala Daerah/Pejabat Pembina Kepegawaian | UU No 5/2014 tentang ASN |
| | | PP No 17/2020 tentang Manajemen ASN |
| | | PP No 53/2010 tentang Disiplin ASN |

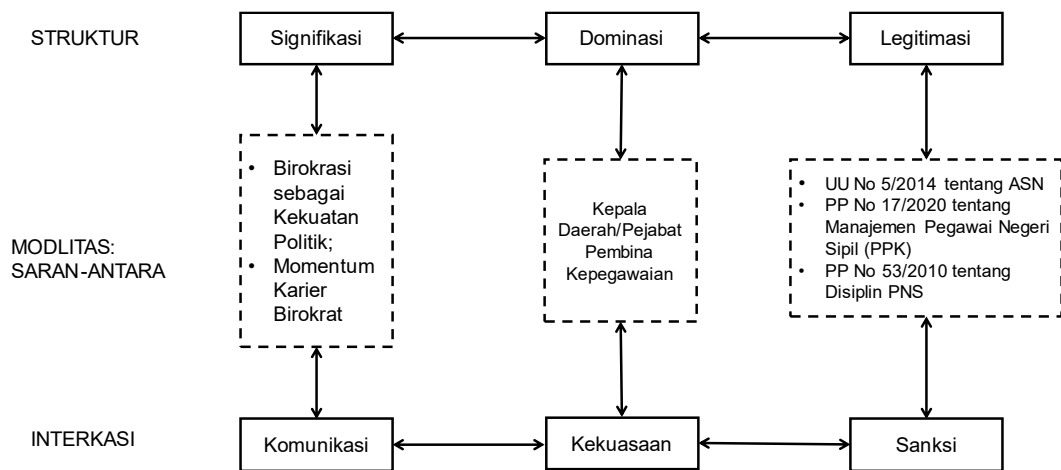
Sumber: Adaptasi Gugus Struktur berdasarkan Giddens, A. (2016), 2023

¹¹⁴ Ibid., xxxvi.

¹¹⁵ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22.

Kaitan ketiga gugus struktur tersebut akan menyajikan skema praktik sosial dapat diperhatikan pada Gambar 2.9.

Gambar 2.9 Dimensi Dualitas Struktur hubungan Birokrasi dan Struktur Pemilu



Sumber: Adaptasi Dualitas Struktur berdasarkan Giddens, A. (2016), 2023

Istilah kekuasaan (*power*) pada teori strukturasi mesti dibedakan dengan dominasi (*domination*). Dominasi mengacu pada skemata asimetris hubungan pada tataran struktur, sementara kekuasaan menyangkut kapasitas yang terlibat dalam hubungan sosial pada dataran pelaku praktik sosial atau interaksi. Dalam teori strukturasi, kekuasaan bukanlah gejala yang terkait dengan struktur ataupun sistem, melainkan kapasitas yang melekat pada pelaku.¹¹⁶ Penguasaan terjadi lewat mobilisasi struktur dominasi. Karena kekuasaan merupakan kapasitas yang inheren pada pelaku, maka tidak akan pernah terjadi penguasaan total atas orang lain, entah dalam sistem totaliter, otoriter, ataupun penjara. Inilah yang disebut oleh Giddens sebagai dialektika kontrol (*dialectic of control*).¹¹⁷

¹¹⁶ Ibid., 33.

¹¹⁷ Ibid., 34.

Kepala Daerah yang sekaligus memosisikan diri sebagai PPK dapat menguasai struktur Dominasi, yang kemudian dapat memberikan kerangka penafsiran terhadap birokrat dalam konteks Pemilihan Umum lalu mengkoordinasikannya antara ruang dan waktu pemerintahan dengan memanfaatkan struktur legitimasi seperti pemberian “hadiah” ataupun “sanksi” kepada para birokrat. Akan tetapi, oleh akibat birokrasi sebagai pelaku yang juga berarti kekuasaan juga melekat kepada birokrasi. Atau dengan pengertian lain, sebesar apapun kekuasaan Kepala Daerah tidak akan mampu menguasai struktur dominasi secara penuh, akibat terjadi interaksi dengan pelaku lain yaitu birokrasi.

2.4. Tinjauan Penelitian Sebelumnya

Penelitian dengan tema Birokrasi dan Pemilihan Umum bukanlah tema baru dalam penelitian sosial—politik, sebab telah banyak dilakukan penelitian-penelitian terkait tema ini dengan berbagai pendekatan. Yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Hanifah Sadikin, Subhilnar dan Heri Kusmanto (2021) tentang “Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Asahan Tahun 2020”.¹¹⁸ Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah deskriptif kualitatif dengan metode analitis deskriptif. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif yang

¹¹⁸ Subhilnar dan Heri Kusmanto Hanifah Sadikin, “Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Asahan Tahun 2020,” *Perspektif* 11, no. 1 (2022): 355–371.

menghasilkan data deskriptif berupa pencatatan peneliti maupun fakta yang akan ditemukan di lapangan. Penelitian tersebut menggunakan teori birokrasi Max Weber dan teori netralitas Amin. Hasil penelitian tersebut yakni, mengungkapkan kurangnya netralitas bagi ASN di kabupaten Asahan yang dibuktikan dengan adanya pelanggaran yang melibatkan 8 orang ASN. Sementara faktor yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran adalah faktor jabatan dan faktor kesamaan golongan. Ditemukan bahwa penerapan aturan netralitas ini memiliki hambatan berupa kendala dari tubuh ASN itu sendiri, belum optimalnya sistem pengawasan yang dilakukan Bawaslu dan KASN, pemahaman masyarakat terhadap netralitas ASN, dan tidak adanya anggaran pengawasan netralitas ASN dalam PILKADA Pemerintah Kabupaten Asahan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Putri Jayanti (2019) berjudul “Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum”.¹¹⁹ Penelitian tersebut menggambarkan peran aparatur sipil negara dalam kebijakan publik dan seberapa penting sikap netral ASN dalam pemilihan umum, dengan meninjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta regulasi turunan berupa Peraturan

¹¹⁹ Nur Putri Jayanti, “Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum (Neutrality of The Role of State Civil Apparatus in Publik Policies and General Election),” *Jurnal Analis Kebijakan* 3, no. 1 (2019).

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 dan Nomor 28 Tahun 2018. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa, peran dan sikap netral ASN dalam kebijakan publik maupun pemilihan umum sangatlah penting, namun dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan, padahal sudah ada sejumlah kebijakan publik yang mengatur larangan dan sanksi apabila seorang ASN bersikap tidak netral.

3. Penelitian selanjutnya yakni penelitian dengan pendekatan sosiologis yang ditulis oleh Ramli Mahmud, Sofyan Alhadar, dan Asmun Wantu (2019) dengan judul “Perspektif Perilaku Sosiologis Birokrasi dalam Pemilu (Studi Perilaku Politik ASN dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo)”.¹²⁰ Metode yang digunakan pada penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sebagian besar ASN di jajaran struktural dan fungsional khususnya guru menentukan pilihan politiknya berdasarkan pada pertimbangan sosiologis. Pertimbangan yang dimaksud antara lain, pekerjaan sebagai ASN, Kepatuhan terhadap kepala daerah, kekeluargaan dan afiliasi ASN dengan organisasi kemasyarakatan.
4. Penelitian yang dilakukan oleh Firman (2017) dengan judul “Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam

¹²⁰ Ramli Mahmud, Sofyan Alhadar, and Asmun Wantu, “Perspektif Perilaku Sosiologis Birokrasi dalam Pemilu (Studi Perilaku Politik ASN Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Boalemo),” *Jurnal Politico FISIP UNSRAT* 10, no. 4 (2019): 85–97.

Pengaruh Pilkada Langsung”¹²¹ penulis menganggap tulisan tersebut cukup relevan dengan tema penelitian penulis, mengingat bahwa keberadaan ASN dalam ruang sosial—politik tidak dapat lepas dari pra dan pasca pemilu dilaksanakan. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, adanya mobilisasi pejabat birokrasi, adanya tekanan untuk struktur pemerintahan mulai dari bupati, Kepala Dinas Camat dan Lurah. Bahkan semua dilakukan dengan tekanan oleh pejabat *incumbent* atau keluarga *incumbent*.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Fauzan Hidayat (2021) dengan judul “Politisasi Birokrasi: Analisis Dampak Inkonsistensi Interpretasi Makna Pasal dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara”.¹²² Hasil Penelitian menunjukkan bahwa, Inkonsistensi dalam interpretasi makna ketentuan Pasal 1 Ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara oleh para pejabat politik ini merupakan hal yang sangat sensitif yang belum tersentuh dalam pembahasan lebih lanjut yang serius di tingkat para pengambil kebijakan untuk melakukan kajian dampak penerapan regulasi ini. Sehingga sampai saat ini permasalahan netralitas birokrat terus menerus menjadi polemik yang tak berkesudahan. Pembentukan regulasi demi regulasi yang dilakukan dalam menguatkan posisi ASN

¹²¹ Firman, “Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung.”

¹²² Fauzan Hidayat, “Politisasi Birokrasi: Analisis Dampak Inkonsistensi Interpretasi Makna Pasal Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara,” *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja* 14, no. 2 (2021): 11–21.

agar dijaga untuk tidak dipolitisasi merupakan upaya yang kurang tepat. Adalah hal yang relevan jika yang diperbaiki adalah penegasan penjelasan makna menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian di dalam pasal tersebut dan/atau pembatasan kewenangan PPK dalam manajemen ASN agar tidak terjadi lagi bias dalam menginterpretasikannya.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Heru Wahyudi dan Zakaria Habib Al-Ra'zie (2022) dengan judul "Birokrasi sebagai Instrumen Politik Petahana: Kasus Pilkada di Lebong dan Banten".¹²³ Hasil penelitian menunjukkan bahwa, birokrasi menjadi alat politik yang populer untuk dimanfaatkan petahana guna mempertahankan dan memperluas kekuasaannya di pemerintahan daerah. Pola hubungan yang terbangun bukan berdasarkan profesionalisme dan prestasi kerja, melainkan cenderung pada hubungan patrimonial atau hubungan personal. Semakin dekat birokrat pada kepala daerah, maka kesempatan untuk naik jabatan dan akumulasi kesejahteraan semakin tinggi. Sebaliknya, semakin jauh hubungan birokrat dengan Kepala Daerah maka perjalanan kariernya di birokrasi akan berjalan biasa saja, lambat mengalami peningkatan, atau bahkan disingkirkan oleh Kepala Daerah.

¹²³ Wahyudi and Al-Ra'zie, "Birokrasi Sebagai Instrumen Politik Petahana; Kasus Pilkada Di Lebong Dan Banten."

7. Penelitian yang dilakukan oleh Wiwid Ambartwati, Gustiana Anwar Kambo dan Muhammad (2022) dengan judul “*The Violation of Bureaucracy at Local Election in Gowa South Sulawesi: Based on Weberian and Marxism Concept*”.¹²⁴ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengarahannya yang dilakukan untuk memasifkan dukungan menggunakan ASN juga terbagi menjadi dua pola yaitu: 1) pengarahannya melalui pengumpulan dukungan KTP dan 2) pengarahannya melalui pemakaian simbol. Pengumpulan dukungan KTP dilakukan oleh tiga unsur yaitu oleh tim sukses IYL-Cakka, perangkat desa/kelurahan Kabupaten Gowa dan oleh unsur lainnya yang terdiri atas penyuluh pertanian dan tenaga pendidik. Pengarahannya ASN melalui pemakaian simbol dilakukan dengan berbagai cara, yaitu: pembuatan grup media sosial bagi kepala SKPD dan rapat-rapat formal rutin yang dilakukan di luar Gowa (kegiatan studi banding).

Berdasarkan beberapa tinjauan penelitian sebelumnya yang dianggap relevan terlihat bahwa, cenderung penelitian terpelanting ke dalam dualisme pendekatan, baik yang melihat relasi politik birokrasi dengan pendekatan objektivisme yang ditandai dengan kajian-kajian terhadap struktur (aturan maupun sumber daya) ataupun dengan pendekatan

¹²⁴ Wiwid Ambarwati, Gustiana Anwar Kambo, and Muhammad, “The Violation of Bureaucracy at Local Election in Gowa South Sulawesi: Based on Weberian and Marxism Concept,” *Jurnal Aristo (Social, Politic, Humaniora)* 08, no. 2 (2020): 297–311.

subjektivisme dengan kajian yang berkuat kepada tindakan birokrasi sebagai agen terhadap sistem sosial yang terbangun.

Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yaitu pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini. Dengan pendekatan strukturasi milik Giddens diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai fenomena sosial—politik birokrasi terkhusus pada relasi politik birokrasi di ruang pemilu dengan melihat hubungan dialektis antara struktur dan agen.

2.5. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bermaksud menguraikan alasan keterlibatan Birokrasi Pemerintahan Kota Makassar dalam Pemilihan Walikota Makassar dan Relasi politik Birokrasi Pemerintahan. Untuk dapat mengurai permasalahan dalam penelitian ini maka, Teori Strukturasi Giddens digunakan sebagai pisau analisis dalam membantu menyelesaikan penelitian ini.

Penelitian ini menggaris bawahi bahwa, Birokrasi dipandang sebagai Agensi, sementara Regulasi/Aturan/Sarana. Dalam perspektif Teori Strukturasi, Birokrasi (agensi) dipahami memiliki tingkat kesadaran, yaitu: (1) Motivasi tak sadar; (2) Kesadaran praktis; dan (3) Kesadaran Diskursif. Tiga hal tersebut-lah yang menggerakkan Birokrasi dalam mengambil tindakan guna berinteraksi dengan struktur dalam Pilwali Kota Makassar Tahun 2020.

Sementara struktur yang dimaksudkan dalam penelitian ini ada tiga yaitu Signifikasi (S), Dominasi (D) dan Legitimasi (L). Dapat dilihat pada Gambar 2.10 menjelaskan Struktur dalam penelitian ini. Struktur-Struktur yang dimaksudkan pada penelitian ini sebagai berikut:

Gambar 2.10 Struktur yang dimaksudkan dalam Penelitian

| Signifikasi (S) | Dominasi (D) | Legitimasi (L) |
|--|---|-------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Birokrasi sebagai Kekuatan Politik • Momentum Karier Birokrat | Kepala Daerah/Pejabat Pembina Kepegawaian | UU No 5/2014 tentang ASN |
| | | PP No 17/2020 tentang Manajemen ASN |
| | | PP No 53/2010 tentang Disiplin ASN |

Sumber: Adaptasi Gugus Struktur berdasarkan Giddens, A. (2016), 2023

Perlu diingat bahwa, ketiga struktur saling terkait satu sama lain. Struktur Signifikasi akan menyangkut struktur Dominasi dan Legitimasi. Struktur signifikasi 'Birokrasi sebagai Kekuatan Politik' akan menyangkut struktur Dominasi 'Kepala Daerah sebagai PPK sehingga memiliki otoritas atas Birokrat dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta struktur Legitimasi PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen ASN terkait kekuasaan kepala daerah sebagai PPK.

Dalam teori strukturasi Giddens, kekuasaan diletakkan kepada agensi yang berarti Agensi memiliki kekuasaan dalam memilih tindakan-tindakan mereka dalam dunia sosial. ASN sebagai agensi merefleksikan kondisi-kondisi struktur yang hadir dengan memanfaatkan bekal pengetahuan praktis maupun diskursif mereka dalam mengambil keputusan dan bertindak dalam pemilu.

Kunci dalam penelitian yaitu proses *reflexive monitoring*, dan *dialectic of control* dan *ontological security* yang dialami oleh Birokrasi. Hasil interaksi Birokrasi dengan struktur sosial Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 akan melibatkan proses *reflexive of monitoring* oleh Birokrasi dengan memantau kondisi struktur yang dihadapi. Tahap ini Birokrasi mempertimbangkan konsekuensi dan dampak sosial dari tindakan mereka dan dapat mengadaptasi perilaku mereka sesuai dengan norma dan aturan yang ada.

Setelah Birokrasi melalui proses *reflexive of monitoring*, Birokrasi kemudian mengalami proses *dialectic of control*. Tahap ini terjadi hubungan timbal balik antara Birokrasi dan struktur dalam proses strukturasi. Setelah melewati dua fase sebelumnya maka Birokrasi memasuki tahap *ontological security*. Pada tahap ini Birokrasi diandaikan sudah memahami betul struktur sosial Pilwali Kota Makassar Tahun 2020 yang dihadapi. Birokrasi sudah memahami bagaimana cara merespons struktur-struktur yang mereka hadapi dalam ruang dan waktu Pilwali Kota Makassar Tahun 2020.

Peran dari konsep agensi yaitu Motivasi tak sadar; Kesadaran praktis; dan Kesadaran Diskursif sangat penting dalam melihat interaksi Birokrasi terhadap struktur. Dalam konteks *ontological security*, motivasi tak sadar dapat berperan dalam membentuk dan mempertahankan perasaan keamanan ontologis Birokrasi, meskipun Birokrasi mungkin tidak menyadari secara langsung bagaimana motivasi ini memengaruhi tindakan mereka. Sementara Kesadaran praktis dan kesadaran diskursif berperan dalam

reflexive monitoring dan *dialectic of control*. Melalui refleksi praktis, Birokrasi mempertimbangkan praktik-praktik sosial yang ada dan mengevaluasi tindakan mereka berdasarkan pengetahuan praktis mereka. Kesadaran diskursif memungkinkan Birokrasi untuk memahami gagasan dan ideologi yang ada dalam diskursus sosial dan melihat bagaimana struktur sosial mempengaruhi dan dibentuk oleh diskursus tersebut.

Dengan demikian, alasan keterlibatan Birokrasi dalam Pilwali Makassar Tahun 2020 akan mampu diungkapkan dengan memanfaatkan Konsep Agensi dalam teori Strukturasi Giddens, sementara guna mengurai terkait relasi politik birokrasi pemerintahan dalam Pilwali Makassar Tahun 2020 akan terurai dengan menelisik proses *reflexive monitoring*, dan *dialectic of control* dan *ontological security* dalam interaksi Birokrasi dengan struktur.

Gambar 2.11 Skema Kerangka Pikir

