

Praktik Sosial-Politik Birokrasi Pemerintahan dalam Pemilukada di Indonesia: Perspektif Teori Strukturasi

¹Olan Nur Rakhmat Johansyah, ²Andi Yakub, ³Gustiana Anwar Kambo

^{1,2,3}Universitas Hasanuddin

Jl. Perintis Kemerdekaan KM 10, Kota Makassar

E-mail: olannurrakhmat@gmail.com

Abstract

The expectation of reform for the bureaucracy remains neutral in elections and still encounters structural conflicts inherent in the bureaucracy as an agency. In the context of local politics, the government bureaucracy plays a crucial role in influencing the results of the regional elections. This article employs Anthony Giddens' theory of structuration to examine the strategic behaviour of the Indonesian government bureaucracy in regional elections. The data collection method used in this study was literature research, which aimed to gather data and information using various materials available in the library. The results of this study found that the bureaucracy involved in regional elections is at the level of discursive and practical consciousness, which originates from the bureaucracy's ability to reflect on itself and monitor similar practices in broader space and time. Integrating space and time in social practices is fundamental in observing agents' actions in interacting with the structure. The room and time of the regional elections are closely related to the space and time of governance.

Keywords: Bureaucracy, Agency, Structure, Structuration, Elections.

Abstrak

Harapan reformasi agar Birokrasi bersikap netral dalam Pemilu masih menemukan benturan-benturan struktural yang melekat pada Birokrasi sebagai agensi. Dalam konteks politik lokal, Birokrasi pemerintahan dianggap memiliki peran yang sangat penting dalam mempengaruhi hasil Pemilukada. Tulisan ini menggunakan perspektif teori strukturasi milik Anthony Giddens dalam melihat perilaku strategis Birokrasi Pemerintahan di Indonesia dalam Pemilukada. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah riset kepustakaan yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan berbagai material yang terdapat di ruangan perpustakaan. Hasil studi ini menemukan bahwa, birokrasi yang terlibat dalam Pemilukada berada pada tingkatan dimensi kesadaran diskursif sekaligus praktis yang berasal dari kemampuan birokrasi dalam merefleksikan diri dan mengawasi praktik-praktik serupa di ruang dan waktu yang lebih luas. Integrasi ruang dan waktu dalam praktik sosial sangat fundamental guna melihat tindakan agen dalam berinteraksi dengan struktur. Ruang dan waktu Pemilukada memiliki keterkaitan erat dengan ruang dan waktu pemerintahan.

Kata Kunci: Birokrasi, Agensi, Struktur, Strukturasi, Pemilu.

Pendahuluan

Asas otonomi daerah dan desentralisasi terhadap berlakunya Undang-Undang (UU) 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini sudah diganti dengan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sejatinya memberikan implikasi pada kehidupan politik di tingkat daerah. Keinginan mendekatkan kehidupan politik kepada masyarakat yang berada di daerah menjadi upaya yang coba dibangun oleh negara dalam mewujudkan masyarakat yang demokratis. Implementasi dari UU ini memungkinkan masyarakat daerah untuk menentukan keputusan politik mereka yang dimanifestasikan dalam bentuk memberikan suara dalam Pemilihan Umum (Pemilu) kepada para legislator maupun kepala daerah untuk mengatur kehidupan mereka. Kondisi demikian menimbulkan gejolak dan gairah politik di tingkat daerah.¹

Gairah politik di tingkat daerah berkelindan dengan tumbuh kembangnya komponen-komponen politik di daerah. Hal ini dapat dianggap sebagai sebuah konsekuensi logis dari pembangunan demokrasi di tingkat daerah oleh sebab berlakunya otonomi daerah. Infrastruktur maupun suprastruktur politik di tingkat daerah ikut memperoleh dampak dari pemberlakuan otonomi daerah, seperti hadirnya lembaga eksekutif dan legislatif di tingkat daerah, hadirnya kelompok kepentingan dan kelompok penekan dengan daya jangkau yang lebih kecil, berkesinambungan dengan antusias partisipasi politik di daerah yang juga ikut bergelora. Sebagai salah satu komponen politik yang menerima buah dari perubahan paradigma politik pemerintahan di Indonesia, yaitu Birokrasi dalam aspek politik.²

Birokrasi sebagai lembaga nampaknya, menjadikan asas otonomi daerah sebagai sarana mereka dalam mewujudkan diri mereka sebagai sebuah kekuatan politik di tingkat daerah. Bagaimanapun juga, kondisi ini merupakan sebagai sebuah refleksi sosial-politik pada masa reformasi. Masa reformasi yang ditandai dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) nyatanya memberikan implikasi terhadap praktik sosial-politik Birokrasi pemerintahan di tingkat daerah.

¹ Gejolak dan gairah politik di daerah (politik lokal) ditandai dengan dijadikannya arena legislatif dan partai politik sebagai wahana persaingan sosial dan politik; Kehadiran elit lokal seperti tokoh masyarakat (tomas), tokoh agama (toga) dan tokoh adat (toda), birokrat, politisi, pengusaha, dan lain-lain menjadi pentolan politik yang naik ke pentas politik lokal juga sebagai wujud kehadiran gairah dan gejolak politik di tingkat daerah. Dalam Erond L. Damanik, *Politik Lokal Dan Dinamika Etnisitas Pada Era Desentralisasi Di Sumatera Utara* (Medan: Simetri Institute, 2018), 32-33.

² R. Siti Zuhro, "Birokrasi Dan Politik," in *Buku Putih Pemerintahan Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022), 194.

Awal masa reformasi, Birokrasi menjadi salah satu sasaran utama oleh para kaum reformis kala itu, agar politik berjarak dengan Birokrasi. Sebab, hubungan yang terjahit antara politik dan Birokrasi dalam sejarah Indonesia—baik pada Orde Lama maupun pada Orde Baru—terbilang cukup kelam jika ditinjau menggunakan perspektif demokrasi sebagai sebuah sistem politik. Misalnya ketika masa Orde Baru, Birokrasi terjebak dalam dominasi kekuasaan dan menjadi pilar politik milik Presiden Soeharto selama kurang lebih 32 tahun lamanya. Kiranya sekitar 32 tahun di masa Orde Baru, Birokrasi dianggap sebagai salah satu dari tiga pilar kekuatan politik yang dimiliki oleh Soeharto, yakni Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Birokrasi dan Golongan Karya (Golkar). Ketiganya dikenal dengan istilah kelompok ABG. Ketiganya menjalin relasi yang sangat dominan dalam sistem politik di Indonesia. Adapun, Birokrasi atau kaum birokrat kala Orde Baru terjebak dalam pusaran politik milik kekuasaan. Birokrasi yang memiliki jaringan luas sampai ke daerah-daerah paling luar menjadi agen bagi kekuasaan untuk menerapkan dominasi kekuasaan politik kala itu.³ Kondisi demikian melahirkan sebuah tradisi dalam tubuh Birokrasi bahwa mereka sebagai sebuah kekuatan politik dalam Pemilu dan boleh ikut melibatkan diri dalam Pemilu-Pemilu berlangsung.

Sementara itu, proses Pemilu masa pasca reformasi yang kian jauh signifikan berbeda dengan masa orde baru masih saja sulit untuk memberikan jarak antar politik dan Birokrasi dalam ruang dan waktu Pemilu. Harapan reformasi agar Birokrasi bersikap netral dalam Pemilu masih menemukan benturan-benturan struktural yang melekat pada Birokrasi sebagai agensi. Terdapat sejumlah praktik yang menunjukkan bahwa Birokrasi tidak sepenuhnya netral dalam Pemilihan Umum (Pemilu).

Kaitannya dengan peran Birokrasi dalam kehidupan politik di tingkat daerah, banyak penelitian yang telah dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Birokrasi terhadap dinamika politik daerah. Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa meskipun reformasi telah memberikan harapan untuk membuka ruang partisipasi politik yang lebih luas, tetapi keterlibatan Birokrasi dalam proses politik di daerah masih sangat signifikan. Kondisi ini dapat dilihat dari praktik-praktik seperti penggunaan sumber daya Birokrasi untuk kepentingan politik, pengaruh Birokrasi dalam Pemilukada, dan penempatan pejabat Birokrasi di posisi strategis untuk mempengaruhi keputusan politik. Oleh karena itu, memahami peran Birokrasi dalam kehidupan politik daerah sangatlah penting, terutama dalam upaya meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia.

³ Miftah Thoha, "Perkembangan Birokrasi Di Indonesia," in *Buku Putih Pemerintahan Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022), 238.

Hal tersebut dapat disimak dari berbagai penelitian yang telah dilakukan pasca reformasi. Penelitian Hanifah Sadikin, Subhilhar dan Heri Kusmanto dapat menjadi landasan pernyataan sebelumnya. Hanifah Sadikin, Subhilhar dan Heri Kusmanto dalam penelitiannya menemukan kurangnya netralitas Birokrasi dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Asahan.⁴ Pelaksanaan netralitas Birokrasi yang masih jauh dari harapan juga ditemukan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Nur Putri Jayanti.⁵ Kondisi di Kabupaten Gowa dalam penelitian Wiwid Ambarwati, Gustiana Anwar Kambo dan Muhammad menemukan kondisi yang tidak jauh berbeda. Adanya pengerahan Birokrasi oleh salah satu pasangan calon dalam Pemilu.⁶ Hasil temuan tersebut melihat kuatnya aspek struktur terhadap agen dalam Pemilu.

Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan politik Birokrasi dalam Pemilu masih terjadi pasca reformasi, meskipun seharusnya Birokrasi harus netral. Temuan tersebut menunjukkan betapa pentingnya memahami aspek struktur yang mempengaruhi perilaku agensi dalam Pemilu.

Sementara itu Fauzan Hidayat⁷ dalam temuan penelitiannya menemukan, bahwa aspek Birokrasi sebagai Agensi dapat terlihat. Dengan melihat kehadiran Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dapat mempengaruhi tindakan Birokrasi dalam ruang dan waktu Pemilu. Atau kehadiran motif-motif yang bersifat internal dan eksternal yang dimiliki kelompok Birokrasi dalam terlibat praktis dalam Pemilukada di Kabupaten Solok Tahun 2020 oleh Wahib Assyahri, dkk⁸ dapat menjadi informasi yang penting bahwa, di samping kehadiran struktur, kehadiran kekuasaan agensi tidak dapat terbantahkan dalam ruang dan waktu pemilu.

⁴ Hanifah Sadikin, Subhilnar, and Hari Kusmanto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Asahan Tahun 2020," *PERSPEKTIF* 11, no. 1 (2022): 355–71, <https://doi.org/https://doi.org/10.31289/perspektif.v11i1.5639>.

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Wahib Assyahri et al., "Motif Penyalnggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Solok Tahun 2020," *JESS (Journal of Education on Social Science)* 6, no. 2 (2022): 112–21, <https://doi.org/https://doi.org/10.24036/jess.v6i2>.

Penelitian oleh Sukri Tamma⁹ yang berlandaskan pendekatan Birokrasi Weber dan Marx dalam melihat kondisi Birokrasi di Indonesia, dapat menjadi wahana guna melihat praktik Birokrasi di Indonesia. Dalam temuannya terlihat, bahwa Pemilu pada dasarnya telah menjadi ajang bagi para birokrat lokal dan calon untuk saling menguntungkan dalam mencapai kepentingannya masing-masing. Sehingga melihat bahwa Birokrasi yang hadir di Indonesia lebih condong kepada pendekatan Birokrasi Marx.

Dalam konteks politik lokal, Birokrasi pemerintahan dianggap memiliki peran yang sangat penting dalam mempengaruhi hasil Pemilukada. Peran tersebut dapat terlihat dari kebijakan yang diterapkan dan dijalankan oleh Birokrasi, termasuk dalam menjalankan tugas dan fungsi mereka sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah.

Dengan menggunakan perspektif teori strukturasi Anthony Giddens,¹⁰ praktik sosial-politik Birokrasi pemerintahan dalam Pemilukada dapat dilihat dipengaruhi oleh struktur sosial-politik yang ada. Dalam konteks teori strukturasi, praktik sosial-politik Birokrasi pemerintahan dipahami sebagai produk dari interaksi antara agensi (Birokrasi pemerintahan) dengan struktur sosial-politik yang ada. Oleh sebab itu, untuk memahami peran Birokrasi pemerintahan dalam Pemilukada, diperlukan analisis yang mempertimbangkan aspek-aspek struktural dan agensi dari teori strukturasi.

Birokrasi sebagai agen memiliki kemampuan untuk mengambil tindakan dan melakukan keputusan dalam konteks politik di tingkat daerah. Namun, tindakan dan keputusan tersebut terbentuk melalui proses diskursif dan rekursif¹¹, yang dipengaruhi oleh norma-norma dan nilai-nilai yang ada dalam lingkungan politik. Konsep agensi juga menunjukkan bagaimana Birokrasi sebagai agen memiliki kebebasan untuk mengambil tindakan dan keputusan dalam batasan-batasan yang ditetapkan oleh lingkungan politik tersebut.

Sejauh ini, masih sedikit penelitian yang mengeksplorasi peran Birokrasi pemerintahan dalam Pemilu maupun Pilkada dengan menggunakan perspektif teori strukturasi. Dalam hal ini, teori strukturasi dapat membantu dalam menganalisis hubungan antara struktur (misalnya peraturan dan kebijakan maupun dominasi) dengan praktik sosial (misalnya tindakan Birokrasi dalam Pemilu) dan bagaimana struktur mempengaruhi praktik

⁹ Sukri Tamma, "Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election," *Palita: Journal of Social-Religion Research* 1, no. 2 (2018): 95–112, <https://doi.org/10.24256/pal.v1i2.69>.

¹⁰ Anthony Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, ed. Saifuddin Zuhri Qudsy (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).

¹¹ Lihat Kesadaran Diskursif dan Rekursif dalam Giddens, 10.

sosial tersebut. Penting untuk memahami keterkaitan antara struktur, agen, dan praktik sosial untuk dapat memahami dilematismenya ASN sebagai agensi dalam Pemilu.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan teori dan pemahaman tentang praktik sosial-politik Birokrasi pemerintahan dalam Pemilukada di Indonesia. Kehadiran konsep diskursif dan rekursif di dalam Birokrasi pemerintahan lokal yang akan memengaruhi cara-cara mereka dalam mengambil keputusan dan tindakan dalam konteks politik di daerah. Dan hal ini perlu lebih diperhatikan mengingat perhatian penelitian cenderung kepada struktur ataupun agensi, dan tidak berfokus kepada keterkaitan antara keduanya. Bagaimana perilaku strategis Birokrasi pemerintahan di Indonesia dalam Pemilukada? Merupakan sebuah pertanyaan penelitian yang diharapkan mampu menjawab permasalahan antara Politik dan Birokrasi khususnya dalam ruang dan waktu Pemilukada, diharapkan masalah ini dapat diungkapkan melalui kerangka teori strukturasi.

Metode

Tulisan ini menggunakan perspektif teori strukturasi milik Anthony Giddens dan menggunakan pendekatan kualitatif dalam melihat perilaku strategis Birokrasi Pemerintahan di Indonesia dalam Pemilukada. Teori strukturasi digunakan sebagai upaya mengungkap keterkaitan antara agen dan struktur dalam ruang dan waktu Pemilukada. Teori strukturasi dianggap mampu menggambarkan kondisi dilematis Birokrasi dalam Pemilu.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah riset kepustakaan (*library research*) yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat di ruangan perpustakaan.¹² Dalam penelitian ini, metode kualitatif deskriptif digunakan untuk menggambarkan proses penelitian yang berasal dari hasil studi pustaka, yaitu buku, riset lembaga survei, dan konsultan politik.¹³ Dengan demikian peneliti melakukan riset kepustakaan terkait Birokrasi dalam Pemilu dengan mencari literatur yang relevan dari berbagai sumber seperti jurnal ilmiah, buku, artikel, makalah, dan lain-lain.

Teknik analisis data pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Setelah itu, literatur yang dikumpulkan dianalisis oleh peneliti, termasuk

¹² Akil Tahir et al., "Direct Election System In City of Makassar In Islamic Law Perspective," *Jurnal of Research and Multidisiplinary* 2, no. 1 (2019): 71–83.

¹³ Febrihada Gahas Candramukti, "Peranan Agama Dalam Menyikapi Konflik Komunal Pada Pilpres 2019," *ENTITA: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Dan Ilmu-Ilmu Sosial* 2, no. 2 (2019): 245–56.

mengidentifikasi tema dan pola, membandingkan serta mengevaluasi hasil penelitian, serta mengembangkan gagasan baru. Adapun tujuan dari teknik ini adalah untuk mendapatkan hasil penelitian yang dapat memberikan gambaran terhadap proses yang diteliti dan menganalisis makna yang ada di balik data yang diperoleh yang kemudian akan ditarik kesimpulan berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan untuk melihat perilaku strategis Birokrasi Pemerintahan di Indonesia dalam Pemilu.2023.

Hasil dan Diskusi

Birokrasi jika ditinjau dari segi Bahasa berasal dari bahasa Yunani, yaitu *Cratein* yang berarti mengatur,¹⁴ sedangkan dalam Bahasa Perancis Birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis.¹⁵ Rourke menjelaskan bahwa Birokrasi merupakan sistem administrasi dan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dijalankan oleh bagian tertentu terpisah dari bagian lainnya oleh orang yang dipilih berdasarkan kemampuan dan keahlian di bidangnya.¹⁶

Karya Max Weber, seorang sosiolog asal Jerman pada awal abad ke-19, telah memberikan pengaruh yang signifikan bagi negara-negara berbahasa Inggris dan di daratan Eropa melalui konsep tipe ideal Birokrasi yang masih dikenal hingga saat ini. 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.¹⁷

Secara historis, Max Weber melihat pentingnya Birokrasi sebagai bagian dari sistem kehidupan masyarakat. Weber menggambarkan Birokrasi sebagai bentuk lain dari organisasi yang memiliki keunggulan teknis dan memiliki kompleksitas dalam sistem.¹⁸ Weber mengidentifikasi beberapa ciri penting yang harus ada dalam sebuah lembaga Birokrasi yang efektif, seperti memisahkan tugas-tugas dalam pembagian kerja, mempromosikan karir para

¹⁴ Azhari dalam Amran Mahmud, *Birokrasi Dan Tata Pemerintahan Bersih: Aktualisasi Nilai Budaya Islam Lokal* (Makassar: Pustaka Al-Zikra, 2017), 37.

¹⁵ M. Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis* (Malang: UMM Press, 2007), 1.

¹⁶ Rourke dalam Said, 2.

¹⁷ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), 16.

¹⁸ Asuman Altay, "The Efficiency of Bureaucracy on the Public Sector," *Dokuz Eylul University Faculty of Economics and Administrative Science Journal* 14, no. 2 (1999): 35-51, <https://dergipark.org.tr/en/pub/deuiibfd/issue/22772/243068>.

birokrat melalui pelatihan dan keahlian khusus, menggunakan struktur organisasi formal yang hierarkis untuk menghindari duplikasi unit administrasi, serta menetapkan aturan dan prosedur yang jelas untuk memastikan garis wewenang dan akuntabilitas di dalam organisasi.¹⁹

Di satu sisi ada yang melihat Birokrasi sebagai sebuah organisasi yang bekerja secara rasional dan profesional, pada sisi lain kelompok Marxis hadir dengan pandangan yang berbeda. Bagi 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.²⁰ Yang berarti bahwa, terdapat masalah politik dalam Birokrasi. Mereka (Birokrasi) tidak hanya bekerja secara profesional, tetapi juga memiliki intensi terhadap politik. Sehingga pada akhirnya 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 kedalam kelas-kelas tertentu. Menurut Karl Marx Birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain Birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.²¹ Pandangan Marx dan beberapa pemikir Marxis berpandangan bahwa profesionalisme dalam Birokrasi, seperti yang dijelaskan oleh Weber, tidak mungkin tercapai. Mereka berpandangan bahwa Birokrasi selalu terkait dengan konflik kelas, yang merupakan suatu keharusan dalam sejarah umat manusia.

Dengan demikian pandangan Marx dapat dimaknai bahwa Birokrasi tidak akan pernah terlepas dari keterlibatan politik, yang berarti secara inheren Birokrasi akan selalu berada dalam kepentingan (politik).

Birokrasi dalam Pemilukada Menggunakan Perspektif Teori Strukturasi

Teori Strukturasi adalah sebuah teori sosial yang dikemukakan oleh Anthony Giddens. Teori ini menggabungkan pandangan struktur dan agensi

¹⁹ George Krause and Kenneth J. Meier, "Politics, Policy, and Organization Frontier in Scientific Study of Bureaucracy," *Ann Arbor: University of Michigan Press* 8 (2005).

²⁰ Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, 23.

²¹ Thoha, 23.

dalam melihat bagaimana tindakan sosial terbentuk dan diatur. Menurut teori ini, struktur sosial tidak hanya merupakan kumpulan norma, nilai, dan aturan yang ada di masyarakat, tetapi juga merupakan hasil dari tindakan individu atau agen yang terlibat dalam interaksi sosial. Di sisi lain, tindakan individu atau agen tidak dapat terlepas dari struktur sosial yang mengatur dan membentuk konteks tindakan tersebut. Dalam teori strukturasi, struktur sosial dan tindakan individu saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga teori ini menawarkan cara pandang yang kompleks dalam melihat hubungan antara individu dan masyarakat.²²

Teori strukturasi memberikan pemahaman tentang agensi, bahwa internal aktor/agensi memiliki tiga dimensi²³ yaitu motivasi tidak sadar (*unconscious motives*)²⁴, kesadaran praktis (*practical consciousness*)²⁵ dan kesadaran diskursif (*discursive consciousness*).²⁶ Dengan demikian guna melihat perilaku strategis birokrasi dalam Pemilukada penting untuk memperhatikan dimensi-dimensi ini. Menurut Giddens, agen juga dibekali sebuah kemampuan yang dinamakan kemampuan untuk introspeksi diri atau mawas diri (*reflexive monitoring of conduct*).²⁷ Hal ini berarti para agen tidak hanya mengawasi dan berharap orang lain untuk memperhatikan tindakan si agen, tetapi si agen juga secara rutin memperhatikan aspek-aspek sosial dan fisik dari lingkungan sekitar mereka.²⁸ 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.²⁹ Tindakan yang memiliki maksud dan alasan inilah berasal dari pengetahuan agen terhadap struktur yang agen hadapi yang masuk ke dalam kesadaran praktis.

Selain agen, teori strukturasi memiliki konsep struktur. Struktur dalam pandangan Giddens sebagai aturan-aturan dan sumber daya yang terlibat

²² B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar* (Jakarta: KPG Kepustakaan Populer Gramedia, 2016), 21-22.

²³ B. Herry Priyono, 28.

²⁴ Menyangkut keinginan atau kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tapi bukan tindakan itu sendiri.

²⁵ Menyangkut pada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai. Dalam fenomenologi, inilah wilayah kepribadian yang berisi gugus pengetahuan yang sudah diandaikan (*taken for granted knowledge*). Gugus pengetahuan yang sudah diandaikan ini merupakan 'rasa aman ontologis' (*ontological security*).

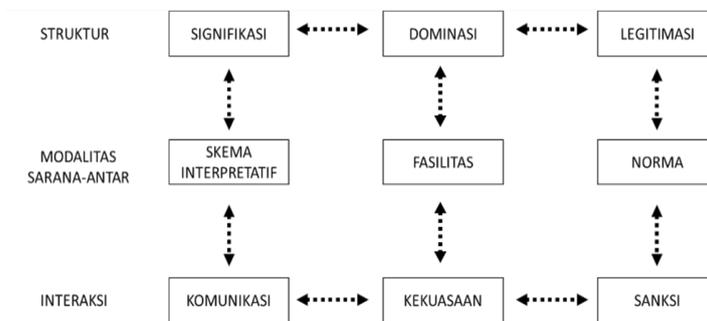
²⁶ Mengacu pada kapasitas kita merfleksikan dan memberikan penjelasan rinci serta eksplisit atas tindakan.

²⁷ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 30.

²⁸ Giddens, *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, 8-9.

²⁹ Giddens, 8.

secara terus menerus dan membentuk praktik sosial.³⁰ 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.³¹ Dalam gagasan Giddens, struktur selain bersifat mengekang (*constraint*) juga bersifat memberdayakan (*enabling*) yang berarti memungkinkan praktik sosial. Oleh sebab itu, struktur juga sebagai sarana (*medium* dan *resources*).³² Struktur dibagi ke dalam tiga gugus, yaitu Struktur signifikasi (penanda); Struktur dominasi yang mencakup skemata penguasaan 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.³³



Gambar 1. Skema Dualitas Struktur

Dalam konteks Pemilukada, Birokrasi dianggap sebagai agen/aktor yang memiliki agensi atau kemampuan untuk bertindak. Namun, agensi birokrasi ini dibatasi oleh struktur sosial atau aturan-aturan yang mengatur tindakan-tindakan mereka. Sementara regulasi yang bersifat formal maupun informal yang berinteraksi dengan Birokrasi (Agensi) merupakan aspek struktur yang terikat dalam ruang dan waktu Pemilukada.

Struktur yang berinteraksi dengan Birokrasi beragam dalam konteks Pemilukada. *Pertama* yaitu skemata signifikansi berupa netralitas Birokrasi (ASN) dan ASN sebagai kekuatan politik; *Kedua*, skemata dominasi berupa norma formal seperti UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP No 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN dan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sementara norma informal berupa kehadiran Kepala Daerah sebagai PPK, kehadiran Calon Petahana; *Ketiga*, skemata legitimasi berupa Pembeneran

³⁰ Giddens, xxxvi.

³¹ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 22.

³² B. Herry Priyono, 22-23.

³³ B. Herry Priyono, 28.

terhadap tindakan politik Birokrasi dalam Pemilu. Perlu diingat bahwa dalam praktik sosial skemata ini akan terkait satu sama lainnya. Struktur signifikansi pada gilirannya akan mencakup struktur dominasi dan juga skemata dominasi akan menyangkut skemata legitimasi.³⁴

Kehadiran skemata signifikansi 'netralitas Birokrasi' pada gilirannya mencakup skemata dominasi 'Otoritas UU dan PP terhadap ASN' dan juga skemata legitimasi 'penggunaan hak politik ASN dalam Pemilu yang sesuai dengan UU maupun PP'. Di sisi lain, kehadiran skemata signifikansi 'ASN sebagai kekuatan politik' pada gilirannya mencakup skemata dominasi 'otoritas Kepala Daerah (Petahana) sebagai PPK dalam melakukan mutasi ASN' yang pada akhirnya akan mencakup skemata 'Keterlibatan praktis ASN yang menguntungkan kepentingan masing-masing pihak".

Analisis Perilaku Strategis Birokrasi dalam Pemilukada di Indonesia

Telah disinggung sebelumnya bahwa, struktur selain sebuah regulasi juga merupakan sebagai sarana-antara (*medium*) bagi agen dalam praktik sosial. Tindakan Birokrasi mengambil sumber daya signifikansi, dominasi, dan legitimasi merupakan upaya Birokrasi sebagai agensi guna dijadikan bekal pengetahuan sekaligus proses melakukan introspeksi dan mawas diri dalam memahami kondisi Pemilukada yang berlangsung.

Penelitian yang dilakukan oleh Assyahri, dkk³⁵ yang menggali terkait motif di balik pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilukada dapat menjadi perhatian dalam tulisan ini. Assyahri, dkk memusatkan perhatiannya kepada kelompok Birokrasi yang terletak di Kabupaten Solok pada Tahun 2020. Penelitian Assyahri, dkk menempatkan birokrasi dalam kondisi yang memahami betul secara diskursif akan lingkungan (Pemilukada) yang dihadapi; tindakan berfoto dengan menyibolkan jari yang mengarah kepada salah satu calon; tindakan memasang spanduk/baliho sejatinya menempatkan kekuasaan terletak pada agensi.

Mencermati kesadaran diskursif dan kesadaran praktis birokrasi dalam pemilukada dapat terbaca dari penelitian Assyahri, dkk. Assyahri, dkk menjelaskan bahwa Birokrat yang terjun ke dalam politik praktis akibat adanya rasa ketidakpercayaan diri dan tidak yakin dengan potensi yang dimiliki Birokrat tersebut, sehingga untuk mendapatkan posisi jabatan yang lebih baik maka Birokrat menggunakan cara untuk mendukung calon yang berpotensi menang dalam Pemilukada. Kondisi demikian dapat dilihat sebagai praktik sosial-politik birokrasi yang berjalan atas kehadiran struktur

³⁴ B. Herry Priyono, 24–25.

³⁵ Assyahri et al., "Motif Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Solok Tahun 2020."

yang bersifat dualitas. Artinya, Birokrasi sebagai agensi memahami bahwa kehadiran skemata dominasi yang dikuasai oleh Kepala Daerah sebagai PPK memberdayakan Birokrat untuk bertindak sebagai kekuatan politik (calon) Kepala Daerah dan membenarkan tindakan tersebut sebagai rasionalisasi tindakan mereka terhadap struktur atau skemata yang mereka hadapi dalam Pemilu. Dengan demikian, praktik sosial-politik birokrasi itu melahirkan sebuah konsekuensi yang dikehendaki maupun tidak dikehendaki yang akan mempengaruhi nasib mereka sebagai Birokrat. Ikut dalam kampanye merupakan ciri-ciri mendasar 'penetrasi' sadar mereka terhadap sistem politik dan pemerintahan di daerah.

Dapat dicermati bahwa, birokrat yang ikut berfoto dengan menyiratkan mendukung salah calon atau ikut berkampanye dapat diperhatikan berada pada tingkatan yang berada pada dimensi kesadaran diskursif sekaligus praktis. Mereka sangat memahami realitas sosial yang mereka hadapi sebagai birokrat—yang dituntut untuk berada dalam posisi netral, tapi di sisi lain keberadaan mereka juga berada dalam dominasi kepala daerah sebagai PPK dalam konteks pemerintahan. Mereka tidak dapat dikatakan tidak paham akan regulasi formal yang melekat pada diri mereka. Malah sebaliknya, tindakan 'pelanggaran' itu hadir oleh akibat mereka sangat memahami lingkungan konteks-konteks lain tempat mereka melakukan aktivitas. Pemahaman itu lahir berasal dari kemampuan mereka dalam merefleksikan diri dan mengawasi praktik-praktik serupa di ruang dan waktu yang lebih luas. Pada tingkat kesadaran diskursif sekaligus praktis, tindakan mereka bukanlah ingin menjadi 'pelanggar aturan', melainkan dimotivasi oleh pengetahuan mereka terhadap konsekuensi ketika calon yang mereka dukung memenangkan Pemilu. Dalam hal ini, birokrat terlihat melakukan pelanggaran secara sadar dan sengaja. Interpretasi mereka terhadap konteks yang mereka hadapi melahirkan sebuah upaya rasionalisasi tindakan bagi birokrat.

Assyahri, dkk juga menemukan kondisi bagaimana aspek struktur menjadi elemen yang menghambat (*constraint*) sekaligus memungkinkan (*enabled*) dalam praktik sosial Birokrat dalam Pemilu di Kabupaten Solok. Praktik sosial-politik Birokrat yang bertindak mendukung salah satu calon akibat adanya keterpaksaan demi mempertahankan posisi mereka sebagai birokrat merupakan wujud dari skemata dominasi yang menjadi sarana bagi agen dalam bertindak. Namun, sekali lagi bahwa struktur itu mirip pedoman yang menjadi prinsip terhadap praktik sosial, dan struktur bukanlah benda 'skemata yang hanya tampil dalam praktik-praktik sosial'³⁶ Dengan kata lain, proses dialektika antara birokrasi dan calon kepala daerah

³⁶ B. Herry Priyono, *Anthony Giddens Suatu Pengantar*, 23.

merupakan memanfaatkan kehadiran struktur berdasarkan praktik-praktik keduanya.

Aktivitas birokrat yang dilakukan secara sadar dan sengaja tersebut memperlihatkan konsekuensi yang tak dikehendaki dalam ruang dan waktu yang lebih luas, yakni mereka ikut mereproduksi tindakan keterlibatan Birokrasi dalam Pemilu; memperkuat tradisi mobilisasi birokrasi oleh agen-agen politik; dan memberdayakan struktur dominasi kepala daerah sebagai PPK dalam ruang dan waktu Pemilu; memberdayakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam hal melakukan pengawasan terkait netralitas ASN; memberdayakan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN); memberdayakan pemilihan pejabat birokrasi tanpa sistem merit; sampai dengan memberdayakan penelitian-penelitian multidisiplin, yang pada akhirnya akan membentuk sebuah sistem sosial dalam pilukada.

Setelah menelisik motif-motif tindakan birokrasi dalam ruang dan waktu Pilukada, kita luaskan skala ruang dan waktu yang berhubungan erat dengan Pilukada, yakni rekrutmen pegawai pemerintah. Giddens melibatkan ruang dan waktu sebagai faktor yang lebih sentral bagi keberadaan hidup manusia.³⁷ Ini penting sebab, ruang dan waktu menentukan makna tindakan. Giddens mempertegas “tanpa ruang dan waktu, tidak ada tindakan”.³⁸ Dengan kata lain ruang dan waktu Pilukada merentang hingga proses mutasi jabatan di tubuh birokrasi pemerintahan. Dengan demikian, mutasi jabatan setelah pemilihan bisa dipahami sebagai bagian dari dinamika sosial-politik yang terjadi dalam sistem birokrasi yang berkaitan dengan pemilihan. Mutasi jabatan ini juga dapat mempengaruhi kinerja birokrat, baik secara positif maupun negatif, tergantung pada cara birokrat menanggapi dan merespon perubahan dalam struktur organisasi mereka. Penelitian yang dilakukan oleh Firman³⁹ perlu dicermati dalam konteks ini. Firman menemukan, telah terjadi mutasi jabatan kepada birokrat ke daerah-daerah terpencil pasca berlangsungnya Pilukada, dan mereka yang dipindahkan adalah birokrat yang mendukung pasangan calon yang kalah dalam Pilukada.⁴⁰ Kondisi ini dapat dilihat bahwa integrasi ruang dan waktu dalam praktik sosial sangat fundamental guna melihat

³⁷ B. Herry Priyono, 37.

³⁸ B. Herry Priyono, 37.

³⁹ 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.

⁴⁰ Pasca pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 di Kabupaten Soppeng, terjadi mutasi besar-besaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah Soppeng. Sebanyak 131 pejabat baru dilantik, beberapa oknum ASN dianggap terlibat langsung maupun tidak langsung dalam memberikan dukungan dalam Pilkada 2015 tersebut.

tindakan agen dalam berinteraksi dengan struktur. Dengan kata lain buah dukungan para birokrat dalam ruang dan waktu Pemilukada memiliki kaitan dengan identitas mereka sebagai birokrat dalam skala ruang dan waktu yang lebih luas, dalam hal ini ruang pemerintahan.

Ruang dan waktu bagi Birokrat selalu mengalami pengulangan setidaknya dalam 5 tahun sekali potensi sebagai birokrat untuk memiliki karir yang baik di tubuh birokrasi memiliki keterkaitan dengan ruang dan waktu pemilukada dengan memasukkan Kepala Daerah sebagai PPK dalam skemata dominasi. Menjadi rutinitas bagi Birokrasi, dalam 5 tahun akan terjadi perubahan posisi pejabat dalam tubuh birokrasi.

Kepala Daerah dalam pemerintahan sebagai aktor yang mendominasi skemata dominasi (politik) bagi birokrasi tentunya mengontrol aktivitas-aktivitas birokratnya. Kondisi sedikit berbeda ditemukan, ketika memasuki ruang dan waktu Pemilukada. Kontrol yang dimiliki Kepala Daerah terbatas, dan hanya mampu mengawasi aktivitas-aktivitas birokratnya selama masa pemilukada. Akan tetapi, koordinasi ruang dan waktu pemerintahan dan ruang dan waktu Pemilukada memastikan agensi (birokrat dan Kepala Daerah) merasionalisasikan tindakan mereka.

Yang perlu dipahami bahwa, pemosisian tubuh⁴¹ mereka (birokrasi) sebagai agensi dalam ruang dan waktu Pemilukada pada dasarnya memiliki kekuasaan penuh atas tindakannya, tetapi dalam ruang dan waktu yang direntangkan sampai ke ruang dan waktu pemerintahan pemosisian birokrasi berada dalam kekuasaan kepala daerah sebagai PPK. Dengan kata lain, hak politik yang dimiliki birokrasi dalam pemilu menjadikan mereka berkuasa penuh atas segala tindakannya, sementara dalam ruang dan waktu pemerintahan posisi Kepala Daerah sebagai PPK memiliki sumber daya otoritatif untuk mendominasi kelompok birokrat.

Koordinasi antara ruang dan waktu pemilukada dan pemerintahan dimanipulasi oleh agensi yang terlibat di dalamnya. Pemartisian (*partitoning*)⁴² ruang dan waktu terlihat dalam cara Kepala Daerah memutuskan lokasi dan penempatan para pejabat publik setelah pemilihan.

⁴¹ Pemosisian (*positioning*) dalam teori strukturasi meminjam pemosisian dalam pengertian Foucault. Pemosisian ini 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 memposisikan diri mereka dalam struktur tersebut. Posisi atau kedudukan yang diambil oleh agen akan mempengaruhi cara mereka bertindak dan menafsirkan praktik sosial yang mereka hadapi.

⁴² Pemartisian (*Partitioning*) dalam strukturasi merujuk pada cara struktur sosial membagi-bagi ruang menjadi wilayah-wilayah atau lokasi-lokasi yang memiliki makna dan fungsi tertentu. Pemartisian ruang dapat terlihat dalam berbagai konteks, seperti dalam perencanaan kota, pembangunan infrastruktur, atau bahkan dalam organisasi sosial seperti perusahaan atau pemerintahan.

Misalnya, pejabat publik tertentu mungkin dipindahkan ke lokasi yang berbeda atau ditempatkan di wilayah tertentu sesuai dengan kebijakan atau kepentingan tertentu. Dengan demikian, pemartisian ruang dapat mempengaruhi dinamika sosial dan kekuasaan di wilayah tertentu serta mempengaruhi tindakan dan perilaku birokrasi dalam melaksanakan tugasnya. Birokrat yang menduduki posisi jabatan sebagai 'kepala-kepala' di organisasi pemerintahan sebagai upaya dari manipulasi ruang dan waktu oleh Kepala Daerah dalam menentukan siapa saja yang telah membantunya (menjadi tim sukses) di masa Pemilukada, dalam wujud koordinasi jabatan. Ruang tersebut sebagai upaya Kepala Daerah memperlihatkan kekuasaannya dalam rentang ruang dan waktu Pemilukada.

Ini dapat dicermati sebagai pengelolaan ruang pemerintahan yang dimiliki sang Kepala Daerah. Bagaimanapun juga, posisi sebagai Kepala Organisasi Pemerintah (Misalnya, Kepala Dinas) yang memiliki nilai lebih dibanding staf ASN 'biasa' oleh para birokrat dan juga masyarakat, yang mana posisi tersebut diperoleh dengan memanfaatkan sumber daya otoritatif yang dimiliki sang Kepala Daerah dalam menentukan orang-orang yang menempati posisi tersebut. Bagian ini menyiratkan seperti hasil penelitian Sukri dalam tulisannya, dan menyatakan bahwa:

*"In fact, there is a tendency that the election process was an opportunity for civil servants, not only for those who target positions at a high level and important in the structure of local bureaucracy because it has been formally qualified to get a promotion if the head of the region is pleased to promote it. The interest of regional election is due to be an opportunity for civil servants, although not yet eligible to be promoted in high positions, but they still have the opportunity to access positions at the level corresponding to their rank level."*⁴³

Dengan demikian, interaksi antara agen (birokrasi) dengan struktur (Kepala Daerah/PPK) menjadi sebuah praktik sosial-politik birokrasi yang saling memberikan keuntungan satu sama lain. Akibat dari praktik yang terus berulang ini, terjadi dualitas agensi dan struktur yang menyebabkan reproduksi sosial. Praktik sosial tersebut terbangun atas tindakan birokrasi terhadap struktur (Kepala Daerah sebagai PPK) dalam pemilu. Hal ini menyebabkan struktur tersebut diproduksi, diperkuat, dan dipertahankan. Birokrasi yang terlibat dalam tindakan tersebut memiliki andil dalam mempertahankan struktur sosial tersebut.

Kondisi-kondisi demikian yang terus berulang merupakan sebuah kecenderungan praktik sosial-politik birokrasi dalam pemilukada yang terjadi di Indonesia, adalah sebagai konsekuensi terhadap aturan yang meletakkan posisi birokrasi dalam posisi yang dilematis. Kepala Daerah

⁴³ Tamma, "Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election."

sebagai PPK dengan sendirinya akan menguasai struktur dominasi yang dipantau oleh birokrasi dalam mengambil tindakan dalam Pemilukada yang terjadi di Indonesia. Tentunya regulasi terkait Kepala Daerah sebagai PPK memiliki *intention* dan *reason* sebagai wujud otonomi daerah dalam mengurus rumah tangganya masing-masing, tetapi maksud dan alasan melahirkan konsekuensi yang tidak disengaja (*unintended consequences*). Yaitu meletakkan Kepala Daerah sebagai aktor yang memiliki sumber daya otoritatif dalam melakukan mutasi jabatan dalam tubuh birokrasi pasca Pemilukada.

Tentunya struktur signifikasi seperti 'netralitas birokrasi (ASN)'; skemata dominasi berupa UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP No 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN dan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu; dan skemata legitimasi yaitu pembenaran terhadap tindakan politik Birokrasi dalam Pemilu, juga merupakan struktur dalam artian sumber daya bagi birokrasi sebagai agensi dalam ruang dan waktu pemilukada.

Sehingga praktik sosial-politik birokrasi dalam pemilukada baik yang bersifat melanggar maupun tidak rupanya berasal dari tindakan Birokrasi itu sendiri. Oleh sebab, birokrasilah yang memproduksi struktur tersebut sendiri secara sengaja maupun tidak.

Kesimpulan

Dalam isu birokrasi pada Pemilukada, skema dualitas struktur ini menunjukkan bahwa birokrasi sebagai agensi memiliki kebebasan dalam bertindak sesuai dengan pemahaman mereka terhadap struktur yang mereka hadapi. Struktur tersebut juga sekaligus menjadi sumber daya Birokrasi dalam melakukan tindak melalui proses mawas diri dan atau introspeksi diri.

Perilaku strategis birokrasi dalam pemilihan umum di Indonesia dipengaruhi oleh kesadaran diskursif dan praktis mereka terhadap lingkungan politik yang mereka hadapi. Meskipun diharapkan tetap netral, birokrat terkadang melakukan pelanggaran secara sengaja dan sadar dengan motivasi untuk mempertahankan posisi. Hal ini disebabkan oleh adanya struktur yang memungkinkan mereka untuk melakukan tindakan tersebut.

Pentingnya untuk memahami peran ruang dan waktu dalam dinamika sosial-politik terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada). Koordinasi antara ruang dan waktu pemilukada tidak akan dapat terlepas dari ruang dan waktu pemerintahan. Dengan arti lain, bahwa tindakan birokrasi dalam ruang dan waktu pemilukada merupakan upaya merasionalisasikan tindakan, dengan mengambil sumber daya-sumber daya yang mereka tangkap selama arus kehidupan mereka sebagai birokrat.

Sehingga pemaknaan 'mobilisasi politik', ataupun 'birokrasi sebagai kekuatan politik' tidak akan dapat dilepaskan dari praktik sosial-politik birokrasi pada pemilukada yang terus berulang akibat dari tindakan agen yang menjadi rutinitas 5 tahunan bagi birokrasi dengan demikian akan membentuk skemata signifikansi dan pada akhirnya berkaitan dengan skemata legitimasi yang menjadi pembenaran terhadap tindakan birokrasi dalam ruang dan waktu pemilukada.

Maka, penting kiranya untuk memperhatikan kehadiran koordinasi antara ruang dan waktu pemilu dengan dengan ruang dan waktu pemerintahan yang dihadapi oleh birokrasi. Peranan Kepala Daerah sebagai PPK secara langsung akan memberikan implikasi besar terhadap *power* yang dimiliki dalam menguasai skemata dominasi. Oleh sebab itu mudah bagi kepala daerah untuk memanipulasi praktik politik Birokrasi dengan mengintegrasikan ruang dan waktu pemerintahan ke dalam ruang dan waktu pemilukada. Sehingga, aturan main terkait kehadiran Kepala Daerah dalam menjalankan peran sebagai PPK perlu diregulasi lebih lanjut tanpa melupakan keterkaitan ruang dan waktu pemilukada dan pemerintahan, oleh sebab segala aktivitas birokrasi pada ruang dan waktu pemilukada akan selalu terkait dengan ruang dan waktu pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Altay, Asuman. "The Efficiency of Bureaucracy on the Public Sector." *Dokuz Eylül University Faculty of Economics and Administrative Science Journal* 14, no. 2 (1999): 35-51. <https://dergipark.org.tr/en/pub/deuiebfd/issue/22772/243068>.
- Ambarwati, Wiwid, 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.
- Assyahri, Wahib, Dio Prasetyo Budi, Mercya Vaguita, Rahmi Suci, and Nia Ramadhani. "Motif Penalanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Solok Tahun 2020." *JESS (Journal of Education on Social Science)* 6, no. 2 (2022): 112-21. <https://doi.org/https://doi.org/10.24036/jess.v6i2>.
- B. Herry Priyono. *Anthony Giddens Suatu Pengantar*. Jakarta: KPG Kepustakaan Populer Gramedia, 2016.
- Candramukti, Febrihada Gahas. "Peranan Agama Dalam Menyikapi Konflik Komunal Pada Pilpres 2019." *ENTITA: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Dan Ilmu-Ilmu Sosial* 2, no. 2 (2019): 245-56.
- Damanik, Erond L. *Politik Lokal Dan Dinamika Etnisitas Pada Era Desentralisasi Di Sumatera Utara*. Medan: Simetri Institute, 2018.
- 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.
- Giddens, Anthony. *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Edited by Saifuddin Zuhri Qudsy. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Hidayat, Fauzan. "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.
- Jayanti, Nur Putri. "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 Analisis Kebijakan* 3, no. 1 (2019).
- Krause, George, and Kenneth J. Meier. "Politics, Policy, and Organization Frontier in Scientific Study of Bureaucracy." *Ann Arbor: University of Michigan Press* 8 (2005).
- Mahmud, Amran. *Birokrasi Dan Tata Pemerintahan Bersih: Aktualisasi Nilai Budaya Islam Lokal*. Makassar: Pustaka Al-Zikra, 2017.
- Sadikin, Hanifah, Subhilnar, and Hari Kusmanto. "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Asahan Tahun 2020." *PERSPEKTIF* 11, no. 1 (2022): 355–71. <https://doi.org/https://doi.org/10.31289/perspektif.v11i1.5639>.
- Said, M. Mas'ud. *Birokrasi Di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press, 2007.
- Tahir, Akil, Sultan, Syamsuddin, and Sabri. "Direct Election System In City of Makassar In Islamic Law Perspective." *Jurnal of Research and Multidisiplinary* 2, no. 1 (2019): 71–83.
- Tamma, Sukri. "Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election." *Palita: Journal of Social-Religion Research* 1, no. 2 (2018): 95–112. <https://doi.org/10.24256/pal.v1i2.69>.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- . "Perkembangan Birokrasi Di Indonesia." In *Buku Putih Pemerintahan Indonesia*, 1st ed., 229–53. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.
- Zuhro, R. Siti. "Birokrasi Dan Politik." In *Buku Putih Pemerintahan Indonesia*, 1st ed., 194–214. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.