

## POLITIK DAN BIROKRASI : NETRALITAS BIROKRASI KOTA SEMARANG PADA PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILIHAN PRESIDEN 2014

**Puji Lestari**

DosenPPKn, FIS UNNES

### Info Artikel

*Sejarah Artikel*

Diterima Juni 2014

Disetujui Desember 2014

Dipublikasikan Desember 2014

*Keywords :*

*neutrality, bureaucracy, legislative election, president election.*

### Abstrak

Penelitian mengenai netralitas birokrasi masih perlu dilakukan untuk melihat sikap birokrasi yang tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/ golongan partai politik tertentu, tidak diskriminatif, steril dari kepentingan kelompok dan tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik dalam pelayanan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan sebagainya. Penelitian ini dilakukan pada birokrasi Pemerintah Kota Semarang. Yakni mengenai bagaimana netralitas birokrasi dalam pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan presiden 2014? Dan jika terdapat ketidaknetralan, faktor apa saja yang mempengaruhi perilaku birokrasi?

Penelitian ini dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif yang meneliti birokrasi Kota Semarang (pegawai negeri sipil). Hasil penelitian menunjukkan netralitas birokrasi kurang terjaga. Ditemukan hasil bahwa beberapa anggota birokrasi Kota Semarang masih melakukan pemberian dukungan seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, membagikan atribut partai politik/calon legislatif, menghadiri kegiatan kampanye. Namun, karena kontrol publik, media dan partai politik lain yang semakin terbuka maka sudah tidak terjadi pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas negara kepada partai politik/calon legislatif. Dalam pemilu legislatif, masih ditemui pelanggaran pada Keputusan MenPAN No. 07 tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Terdapat faktor eksternal dan internal yang mempengaruhi netralitas birokrasi dalam pemilu.

### Abstract

*The research about bureaucratic neutrality is feasible, considering that as a merit system bureaucracy, it is often found that a political bureaucracy (not neutral). This research was conducted in government bureaucracy of Semarang city. This is about; how bureaucratic neutrality of Semarang can be implemented on legislative and presidential elections in 2014? And if found non-neutrality of bureaucracy Semarang, what factors influence the attitudes and behavior of bureaucrats Semarang?*

*The research was conducted with a qualitative approach to investigate PNS (civil servants) at the Department of Education of Semarang and in the District of Gunungpati. The data showed that the neutrality of Semarang bureaucracy is not good. In the legislative elections in the city of Semarang still found a violation of MenPAN Circular No 07 of 2009 and Government*

---

\* Alamat korespondensi  
vangavian@yahoo.com

## **PENDAHULUAN**

Pemilu 2014 merupakan wujud pelaksanaan mekanisme demokrasi Indonesia yang keempat pasca reformasi. Dalam kurun waktu 16 (enam belas) tahun, perkembangan demokrasi diharapkan semakin membaik dan membawa pada perubahan positif cara berpolitik seluruh masyarakat Indonesia.

Proses politik yang didukung oleh transparansi dan independensi dari pelaku-pelaku politik merupakan salah satu indikator kematangan berpolitik selama ini. Salah satu penentu kematangan berpolitik dalam sebuah negara modern adalah partai politik. Partai politik merupakan keniscayaan dalam pemerintahan yang demokratis. Partai politik telah menjadi fenomena umum dalam kehidupan politik yang intinya merupakan alat untuk memperoleh kekuasaan serta untuk memerintah. Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, partai politik berfungsi menjalankan kekuasaan politik. Fungsi ini dilaksanakan oleh partai politik, baik pada saat membentuk pemerintahan atau ketika partai politik berfungsi sebagai oposisi di dalam pemerintahan. Tidak dapat dipungkiri bahwa peran partai politik dalam pemerintahan seringkali ditentukan dari seberapa besar kemenangan mereka dalam pemilihan umum yang dijalankan. Walaupun pernyataan

tersebut belum tentu selamanya terjadi. Adakalanya, partai politik yang memperoleh banyak suara tidak ikut masuk dalam pemerintahan. Namun demikian, dalam parlemen, bisa dipastikan bahwa partai politik yang memperoleh banyak suara dapat mempengaruhi kebijakan politik nasional.

Partai politik dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan. Partai politik ada dalam negara dengan maksud untuk mencapai kekuasaan baik dalam pemerintahan atau eksekutif, maupun dalam lembaga legislatif. Ironisnya, dengan alasan kekuasaan ini partai politik sering kali “lupa diri”. Saat terlibat dalam membentuk pemerintahan misalnya, dari waktu ke waktu partai politik dinilai sering mengesampingkan aspek profesionalisme. Berdasarkan pengalaman selama ini, ada baiknya keinginan Bung Hatta dulu untuk membangun pemerintahan sipil yang demokratis bisa digunakan untuk menentukan kriteria pengangkatan seorang menteri dalam kabinet presidensial. (MiftahThoha, 2014: 164). Begitu seseorang sudah menduduki jabatan menteri, yang bersangkutan harus berbakti untuk negara bukan lagi untuk partainya. Sebagai pejabat negara, mereka seharusnya tidak loyal pada partai politik. Rangkap jabatan antara jabatan pimpinan partai politik dan pejabat negara telah lama dikeluhkan. Rangkap jabatan dilihat dari perspektif apapun baik etika, manajemen, sosial, politik dan ekonomi

kurang bagus. Dualisme loyalitas ini tentu akan berbahaya dan akan menimbulkan adanya penyalahgunaan wewenang. Selain itu, kondisi demikian akan dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik.

Loyalitas para kader partai politik yang memegang pemerintahan untuk partainya, sangat mempengaruhi kinerja birokrasi di bawahnya. Tidak dipungkiri berdasarkan pengalaman pemerintahan Indonesia, hadirnya partai politik dalam sistem pemerintahan memang memberi pengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Birokrasi merupakan mesin bagi negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Setiap negara modern membutuhkan birokrasi yang dapat mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Birokrasi pada dasarnya merupakan “alat pemerintah” yang bekerja untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Dalam posisi tersebut, tugas birokrasi adalah merealisasikan setiap kebijakan pemerintahan dalam rangka pencapaian kepentingan rakyat.

Pada awalnya, secara teoritik birokrasi terkait dengan kekuasaan pemerintah, akan lebih mengarah pada bagaimana netralitas birokrasi itu sendiri dijalankan. Perdebatan antara Karl Marx dan Hegel tentang netralitas birokrasi mengawali pemikiran bagaimana posisi birokrasi dijalankan dalam pemerintahan. Marx berpendapat bahwa negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi kepentingan khusus dari kelas dominan sehingga masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsep Marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas dominan dalam suatu negara (Miftah Thoha, 2012: 55). Dengan arti kata Marx menyatakan bahwa

birokrasi jelas tidak netral dan harus memihak kelas yang dominan. Disinilah netralitas birokrasi akan dibahas. Sedangkan Hegel menghendaki netralitas birokrasi dimana birokrasi diletakkan di tengah-tengah sebagai perantara antara masyarakat yang terdiri dari kaum profesi dan pengusaha dan pemerintah.

Birokrasi Indonesia dari waktu ke waktu sering diolok-olok sebagai birokrasi yang besar, bertele-tele dan memihak. Birokrasi dijalankan berdasarkan keinginan penguasa yang seringkali tidak dapat melepaskan jeratan kepentingan partai politik (Hariandja, 2009: 94). Masa Orde Baru, birokrasi menjadi sarana dan alat yang efektif bagi partai politik pembentuk pemerintah untuk menjaga stabilitas politik dan meraih kemenangan suara pada setiap penyelenggaraan pemilu. Para birokrat yang berstatus sebagai pegawai negeri menjadi pengikut setia kebijakan yang diambil oleh penguasa. Demikian juga penggunaan fasilitas negara saat itu oleh partai politik pemerintah mengekspresikan “kebodohan” birokrasi yang tidak netral dan masuk dalam kepentingan partai politik tertentu. Birokrasi di Indonesia sesungguhnya ditetapkan sebagai birokrasi merit (Meyer and Blau, 2002:55).

Hal ini tergambar dari adanya ketentuan mengenai netralitas birokrasi dari politik. Merit sistem birokrasi, menekankan pada profesionalisme bagi pengisian jabatan birokrasi. Seseorang yang mempunyai kompetensi dan keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh suatu jabatan dapat diangkat untuk menduduki jabatan tersebut (jabatan karier). Namun demikian, disadari tidak semua jabatan harus diisi oleh pejabat karier.

Departemen pemerintah merupakan suatu lembaga yang dipimpin melalui jalur politik yang berasal dari partai politik. Hanya disinilah partai mempunyai jalur untuk mewujudkan kebijakan politiknya dalam memimpin pemerintahan. Namun kesempatan ini dibatasi hanya pada pimpinan departemen, bukan seluruh aparat departemen. Di Indonesia, pemerintah (presiden, wakil presiden, menteri/pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati atau walikota) merupakan hasil pemilu dan produk proses politik lainnya menurut konstitusi dan undang-undang. Sedangkan birokrasi, merupakan hasil rekrutmen berdasarkan kriteria kemampuan prestasi, keahlian, pengalaman kerja, pelatihan dan pembinaan lainnya. Termasuk dalam jajaran birokrasi sipil adalah mulai dari pangkat tertinggi IVE sampai IA atau dari eselon I sampai V, dari jenderal/ laksamana/ marsekal sampai prajurit dalam jajaran birokrasi tentara/polisi, pada instansi pusat atau daerah, BUMN maupun BUMD (Kusumah, 2000: 84).

Sejak tahun 1998, perubahan dan penataan berpolitik dilakukan di Indonesia. Salah satunya adalah reformasi di bidang kepegawaian yang merupakan konsekuensi dari perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial yang begitu cepat terjadi sejak paruh pertama tahun 1998. Berlakunya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagai peraturan perundang-undangan yang merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan pokok bahasan yang sama tersebut, kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan

Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Penetapan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 merupakan langkah strategis dalam penataan politik saat itu, mengingat pegawai dalam birokrasi Indonesia yang sangat besar jumlahnya dan pengalaman sejarah masa Orde Baru memperlihatkan pegawai merupakan alat penguasa yang paling efektif untuk mempertahankan kekuasaan politiknya. Demikian, pengalaman negara lain (Amerika Serikat, Inggris) menunjukkan bahwa birokrasi merupakan komponen yang penting dalam penataan politik negara. Artinya, apakah birokrasi akan terlibat dalam politik atau birokrasi akan a politis atau netral terhadap politik. Pada masa Orde Baru peran dan fungsi birokrasi, pegawai negeri sipil (PNS) sebagai alat pemersatu, pelayan, penyelenggara pemerintahan tidak berjalan secara optimal. Akibatnya terjadi diskriminasi pelayanan, pengkotak-kotakan PNS, konflik kepentingan dan mereka menjadi tidak profesional lagi. Keberpihakan birokrasi pada Golkar sebagai salah satu kontestan pemilu selama kurang lebih dua dekade merupakan strategi penguasa yang paling efektif dalam mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi menjadi “alat” kekuatan sosial dan politik yang dominan. Kemenangan Golkar pada empat kali pemilu, salah satu faktor yang menentukan kemenangan itu adalah peranan birokrasi. Birokrasi ikut memilih dalam pemilu, dan “tidak diperbolehkan” ada alternatif lain yang dipilih kecuali Golkar. Pada masa Orde Baru, birokrasi “diwajib-

kan” memihak ke Golkar.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 kemudian dirumuskan beberapa UU dan peraturan perundangannya, UU 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD (Pasal 84 (3,4 dan 5) yang berkaitan dengan PNS dan Kampanye serta Pasal 273 yang mengatur tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 84), UU 32 Th 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berasal dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan negeri; Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS; Peraturan Kepala BKN No. 10 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi Calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dan Surat Edaran MENPAN No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang netralitas PNS dalam pemilihan kepala daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun demikian, netralitas birokrasi masih tetap dirisaukan masyarakat disetiap penyelenggaraan pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Sifat masyarakat negaranegara sedang berkembang merupakan pangkal ketidaknetralan birokrasi. Pada umumnya masyarakat di negara-negara tersebut adalah masyarakat transisi, yakni antara masyarakat yang mempunyai karakteristik tradisional sekaligus modern. Masyarakat demikian biasa dikenal dengan *prismatic society* (masyarakat prismatic). Menurut Fred W. Riggs dalam Prijono Tjiptoherijanto, masyarakat prismatic mempunyai tiga ciri utama. 1. *Heteroginitas* yakni perbedaan dan percampuran yang

nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern; 2. *Formalisme* menggambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan. Ketidaksesuaian antara norma-norma formal dengan realita; 3. *Overlapping* merupakan gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan. Namun demikian, harapan terciptanya birokrasi yang netral dari politik dan professional dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tetap menjadi harapan masyarakat sebagai pengguna layanan birokrasi.

Persoalan mengenai lemahnya netralitas birokrasi akhir-akhir ini sering kali disinyalir banyak terjadi di daerah (pemerintah kota dan kabupaten) mengingat adanya kewenangan kepala daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 yang memungkinkan Gubernur, Bupati dan Walikota mengangkat dan memberhentikan PNS di daerahnya mulai dari pangkat I/a sampai dengan golongan IV/e, Pembina Utama. Secara nasional tentu ini melemahkan tuntutan netralitas birokrasi daerah terutama daerah yang dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip *merit sistem* tetapi lebih pada *marriage sistem* (sistem kekeluargaan). Berdasarkan uraian di atas, penelitian tentang netralitas birokrasi dalam pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden tahun 2014, layak untuk dilakukan. Birokrasi Kota Semarang sebagai subjek penelitian untuk melihat birokrasi

Indonesia dalam skope yang sempit. Mengingat besarnya birokrasi pada pemerintah Kota Semarang. Selain itu, pada pelaksanaan pemilu legislatif 2014 Kota Semarang dalam perolehan angka politik cukup dinamis dalam perolehan suara masing-masing partai politik. Artinya, tidak ada partai yang dominan dalam perolehan suara. Hal ini sama seperti perolehan suara partai politik secara nasional yang menggambarkan tidak ada satu partai dominan dalam perolehan suara pada pemilihan legislatif 2014. Netralitas birokrasi yang dimaksud meliputi sikap birokrasi yang tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/golongan partai politik tertentu, tidak diskriminatif, steril dari kepentingan kelompok dan tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik dalam pelayanan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan sebagainya.

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang ingin diteliti dirumuskan sebagai berikut; Bagaimana netralitas birokrasi Kota Semarang dalam pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden tahun 2014? dan jika ditemukan ketidaknetralan birokrasi Kota Semarang, faktor apa yang mempengaruhi sikap dan perilaku birokrat Kota Semarang?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang diharapkan dapat mengungkap netralitas birokrasi Kota Semarang dalam pemilu legislatif dan pemilihan presiden 2014. Fokus penelitian diujukan pada netralitas birokrasi yang dapat

diukur berdasarkan pada ditaatinya peraturan yang telah ditetapkan mengenai netralitas birokrasi. Penelitian ini dirancang untuk dilaksanakan pada tahun 2014 saat menjelang dan pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden di Kota Semarang. Penelitian dilaksanakan pada birokrasi Kota Semarang. Subjek penelitian adalah birokrasi di Kota Semarang. Data penelitian diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan pada anggota birokrasi Kota Semarang, pengurus partai politik dan masyarakat secara mendalam mengenai sikap, perilaku dan kebijakan Pemerintah Kota Semarang secara umum dan para birokrat, PNS mengenai netralitas mereka dalam pemilu 2014 dan pemilihan presiden 2014. Dokumentasi sebagai sumber data dapat diperoleh tim peneliti dari data laporan dan pelaporan Bawaslu Kota Semarang jika ditemukan pelanggaran pemilu oleh PNS birokrat Kota Semarang. Data yang terkumpul kemudian diolah dan dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif, dengan langkah dan pengumpulan data, reduksi data, pengkajian data dan diakhiri dengan penarikan simpulan dan verifikasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Paska reformasi 1998 salah satu topik yang selalu menarik dikaji dalam perpolitikan Indonesia adalah mengenai birokrasi di Indonesia. Beberapa penelitian dan kajian terfokus juga pada peran dan kinerja pegawai negeri sipil (PNS) yang menjadi “mesin” birokrasi, hubungan mereka dengan partai politik, kiprah mereka dalam proses pemilihan umum dan

sebagainya. Perjalanan politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa birokrasi/Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif dibangun oleh sebuah rezim guna membesarkan dan mempertahankan kekuasaannya. Hal ini bukanlah suatu hal yang baru, karena pola-pola pemanfaatan birokrasi sebagai suatu instrumen politik rezim terjadi sejak masa pemerintahan kolonial.

Demikian juga penelitian ini mengkaji mengenai dinamika yang terjadi dalam hubungan birokrasi dengan politik partai politik yang terselenggara di Kota Semarang khususnya dalam siklus lima tahunan sistem politik Indonesia dilaksanakan tahun 2014.

#### **Netralitas Birokrasi di Kota Semarang**

Penelitian ini dilakukan untuk mengungkap netralitas pegawai negeri sipil di Kota Semarang. Netralitas yang terjadi pada Dinas Pendidikan Kota Semarang dan PNS Kecamatan Gunungpati. Sebagai abdi negara dan pelayan rakyat sudah seharusnya PNS bersikap netral terhadap partai politik, tidak mendukung secara terang-terangan dan konfrontatif sebuah partai politik.

Pada pemilu tahun 2014 ini, PNS Kota Semarang cukup berhati-hati dalam berpolitik praktis. Ini disebabkan pengawasan dari berbagai pihak serta sikap kritis masyarakat yang mengawal pelaksanaan pemilu. Netralitas pegawai negeri sipil pada pemilihan presiden 2014 juga menjadi sorotan beberapa fraksi di DPRD Kota Semarang (Suara Merdeka, 16 Juni 2013). Pada pembacaan pandangan fraksi di Rapat Paripurna Laporan

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kota tahun 2013 di DPRD Kota Semarang, PKS diwakili oleh Johan Rifai (anggota Fraksi PKS) menyampaikan beberapa hal terkait dengan kinerja PNS di Kota Semarang. Hal ini merespon keterlibatan kampanye salah satu calon presiden.

“Perlu kami sampaikan, ini sangat memprihatinkan karena posisi PNS seharusnya bisa netral. Setiap pribadi memiliki pilihan, itu kami hormati. Tapi sebagai pamong praja bukanlah wajar jika dituntut untuk netral dan bisa menempatkan diri”.(Suara Merdeka, 16 Juni 2013).

Anang Budi Utomo (Anggota Fraksi Golkar-Wakil ketua Komisi D DPRD) pada Rapat tersebut juga menjelaskan;

“netralitas harus dijaga agar pesta demokrasi benar-benar dirasakan dan dimiliki oleh masyarakat. Kami semua tentu ingin demokrasi bisa berjalan sesuai ketentuan. Khususnya di tingkat kecamatan dan kelurahan. Netralitas perlu dijaga untuk kewibawaan PNS apalagi ini sudah diatur dalam PP Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.”

Selain sorotan netralitas ini disampaikan di dalam sidang Dewan, masyarakat juga sedemikian aktif dan intensif dalam mengawasi dan menyuarkan jika terjadi pelanggaran netralitas oleh PNS. Namun demikian, masih juga ditemukan pelanggaran oleh PNS di Kota Semarang, seperti yang terjadi pada Lurah Mangkang Kulon Kecamatan Tugu yang dilaporkan oleh warga telah melanggar ketentuan netralitas PNS. Lurah dan sekretaris Lurah

telah membagi-bagikan alat peraga kampanye calon tertentu berupa foto kampanye. Sampai dengan dilaksanakannya pemilihan legislatif dan pemilihan presiden, pemerintah Kota Semarang telah melakukan pembinaan pada PNS dari Kelurahan Mangkang Kulon Kecamatan Tugu. Namun demikian dalam penelusuran yang dilakukan peneliti, PNS yang telah melanggar tersebut hanya terkena sanksi hukuman disiplin ringan sesuai ketentuan Pasal 7 Ayat 2 yakni sanksi hukuman teguran tertulis. Ketua Panwaslu Kota Semarang menyatakan;

“surat bernomor 862/3297 tertanggal 25 Maret 2014 dengan kop yang ditandatangani Sekda Kota Semarang Adi Tri Hananto telah diterima Panwaslu. Menjelaskan bahwa Pimpinan telah memberikan sanksi dan pembinaan pada PNS yang melakukan pelanggaran tentang aturan netralitas”. (Suara Merdeka, Jumat 28 Maret 2014).

Demikian ketatnya pengawasan terhadap perilaku politik PNS di Semarang menjelang pemilihan legislatif dan pemilihan presiden. Yang kurang diimbangi dengan sanksi yang bisa berakibat jera pada PNS. Namun demikian, ini berimbas pada PNS lainnya di Kota Semarang.

PNS di lingkungan Dinas Pendidikan misalnya. Guru secara umum memiliki sikap netral. Hasil wawancara mendalam yang dilakukan terhadap guru-guru, mereka menyatakan netralitas PNS terutama guru itu pasti terpenuhi. Hasil wawancara dengan Muhammad (53 tahun) Kepala Sekolah SDN Pakintelan 2;

“ Sebagai seseorang yang mencari makan dengan profesi PNS apalagi jadi

guru, sudah sepatutnya PNS menjaga netralitasnya. Rakyat yang dilayani PNS berasal dari berbagai macam warna politik, maka PNS harus bisa menjaga perasaan rakyat terkait partai politik. Meskipun diperbolehkan memihak dalam pemilu namun bukan berarti PNS bisa secara konfrontatif memberikan dukungannya pada sebuah partai politik. Dukungan dari PNS kepada partai politik sebaiknya hanya digunakan dalam bilik suara saat pemilu tiba (wawancara 6 Agustus 2014).

Ketatnya pengawasan terhadap PNS dalam politik, tidak selamanya berimbas pada terwujudnya perilaku PNS yang apolitis. Seperti yang terjadi menjelang pemilu legislatif dilaksanakan, pada tanggal 7 April 2014 datang dari rumah kerumah di lingkungan RT 04 RW I Kelurahan Sekaran seorang kader partai yang meminta dukungan untuk mencoblos nama-nama yang ada di kartu yang dibawanya;

*“Niki kulo sowan, kepareng matur nyuwun dukungan kagem nyoblos nami-nami meniko. Menawi saget kagem wigatosan, supados Pak Lurah mboten dipindah-pindah kersanipun dados Lurah wonten Sekaran (Ini saya datang, mohon dukungan supaya bisa mencoblos nama-nama ini. Untuk diperhatikan dukungan ini supaya Pak Lurah tidak dipindah-pindah, tetap menjadi Lurah Sekaran)”*.

Permintaan dukungan ini disampaikan oleh salah seorang kader partai dengan “membawa nama” PNS Lurah Sekaran. Dalam pengamatan peneliti, cara ini cukup efektif untuk memperoleh suara. Terbukti perolehan suara legislatif di TPS RW I hampir

72 persen suara diperoleh oleh partai tersebut. Selain itu, isu yang diusung dalam menghimpun suara cukup menarik dukungan masyarakat.

Dukungan masyarakat atau mayoritas masyarakat dimana birokrat itu tinggal terhadap calon tertentu, biasanya juga dapat menjadikan mereka memihak dan berperilaku tidak netral. Berlatar belakang dari temuan di atas, peneliti berpendapat bahwa netralitas PNS masih belum maksimal. Dapat dikatakan netral, namun pada kenyataannya walaupun secara langsung tidak menggerakkan massa, membagikan atribut kampanye, dan sebagainya, namun PNS tetap memegang peranan dalam mempengaruhi perilaku politik masyarakat untuk memilih. Ketidak netralan PNS akan sangat berpengaruh, mengingat peran dan fungsi PNS sebagai alat pemersatu, pelayan, penyelenggara pemerintahan tidak berjalan dengan baik. Akan terjadi diskriminasi pelayanan, pengkotak-kotakan PNS, konflik ke-pentingan dan lebih jauh mereka menjadi tidak profesional lagi.

#### **Faktor Eksternal yang Mempengaruhi Netralitas Birokrasi**

Membebaskan birokrasi dari fungsi kontrol politik terhadap masyarakat sudah dimulai sejak pemerintahan transisi Habibie. Penataan birokrasi dalam masyarakat modern dilakukan berkaitan dengan kinerja birokrasi. Mengenai birokrasi Kota Semarang dalam kegiatan politik, seperti halnya secara menyeluruh di Indonesia, sangat dipengaruhi oleh rambu-rambu dalam Surat Edaran MenPAN No 07 Tahun 2009 mengatur secara jelas bahwa PNS harus netral dan tidak boleh melibatkan diri dalam

politik. Selain itu, ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara ketat mengatur bahwa PNS harus netral.

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 13, PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf b dan huruf c, diberi sanksi disiplin berat terdiri dari;

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 12, PNS yang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, angka 14; dan memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara

terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf a dan huruf d. diberi sanksi disiplin sedang terdiri dari;

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Peneliti mengamati dan mencatat beberapa hal yang terjadi pada pra pemilu di Kecamatan Gunungpati. Stakeholder tidak berpengaruh terhadap netralitas PNS dalam politik di Kota Semarang namun ketatnya pengawasan dari masyarakat terhadap netralitas masyarakat Kota Semarang berakibat pada perubahan pola perilaku PNS dalam “berpolitik”. Tidak seperti pada masa 10 tahun yang lalu, dimana banyak PNS yang secara terang-terangan ikut terlibat dalam kampanye misalnya dengan membagi-bagikan sembako, menggunakan fasilitas negara untuk berkampanye dan sebagainya, saat ini PNS tidak secara terang-terangan memperlihatkan keberpihakan mereka dalam arena politik. Hasil catatan peneliti, seperti halnya saat pemilihan gubernur pada tahun sebelumnya, PNS di lingkungan kelurahan di Kecamatan Gunungpati sangat dipengaruhi

oleh PDI Perjuangan yang merupakan partai politik pengusung Wali Kota yang menjabat. Walau tidak langsung dan hanya berhenti pada pembicaraan-pembicaraan beberapa orang menyatakan bahwa beberapa lurah dihimbau untuk mendukung perolehan suara partai tersebut. Hasil wawancara peneliti bersama Minulyo (49 tahun) salah seorang kader PDI Perjuangan di Kecamatan Gunungpati diperoleh keterangan jika pendekatan yang dilakukan masih melalui tokoh masyarakat dan perangkat kelurahan.

Dalam waktu jauh sebelum pemilu dilaksanakan, diberbagai kegiatan menjelang kampanye legislatif, beberapa PNS pejabat publik menggunakan dan memanfaatkan momen-momen kegiatan dalam masyarakat untuk masuk dan memperkenalkan diri dalam masyarakat. Seperti saat pelaksanaan kegiatan peringatan hari kemerdekaan tanggal 20 Juli 2013 salah seorang bakal calon yang kebetulan adalah istri PNS pejabat publik dari PNS ikut hadir di RW I Kelurahan Sekaran. Pada kegiatan ini, yang bersangkutan berkampanye secara langsung dengan memperkenalkan diri, minta doa, restu dan dukungan untuk ikut maju dalam pemilihan legislatif tahun 2014. Hal yang serupa dilakukan juga pada kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan di beberapa kelurahan di Kecamatan Gunungpati. Misalnya saat diselenggarakan *lunching posdaya* di Kelurahan Pakintelan, pertemuan PWRI Kecamatan Gunungpati bakal calon melakukan hal yang serupa. Kehadiran bakal calon ini, tentu saja bukan suatu kebetulan. Memang ada maksud untuk berkampanye dan bukan kerena yang bersangkutan adalah istri pejabat kerena ritual hadir dalam suatu kegiatan masyarakat secara intensif bukan

merupakan kebiasaan yang bersangkutan. Yang menarik untuk dicari jawabnya oleh peneliti adalah “bagaimana yang bersangkutan tersebut tahu jika akan ada kegiatan di kelurahan itu?” Jawaban dari panitia kegiatan;

“panitia tidak mengundang tetapi Pak Lurah yang menginformasikan bahwa acara akan dihadiri oleh bakal calon yang sekaligus ia adalah istri PNS pejabat di Kecamatan Gunungpati” (wawancara dengan Indi, Ketua Panitia Kegiatan Lounching Posdaya Pakintelan 9 September 2013).

Berdasarkan hal tersebut, tampak bahwa ada komunikasi non formal yang terjalin antara PNS atasan dan bawahan untuk memberi kesempatan kepada salah satu calon untuk ikut bersosialisasi sebelum tahapan kampanye dilakukan. Namun hal ini tentu bukan termasuk melanggar ketentuan hukum yang berlaku karena yang dimaksudkan netral dalam dalam Surat Edaran Menpan No 07 Tahun 2009, salah satunya adalah tidak boleh menggerakkan massa, menggunakan aset pemerintah untuk kampanye dan menggunakan simbol-simbol partai saat bertugas kedinasan. Bukan termasuk pelanggaran karena PNS dapat menghindari kegiatan menggerakkan massa dalam rangka berkampanye, melainkan hanya memberi informasi kepada bakal calon untuk ikut sebagai partisipan dalam suatu kegiatan.

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan peneliti yang terurai di atas, tampak jelas dan disimpulkan bahwa para pelaku birokrasi di Kota Semarang tampaknya sangat memahami tentang isi

peraturan yang mengatur tentang netralitas PNS beserta sanksi jika ada pelanggaran. Sehingga mereka mengemas keterlibatan mereka dengan baik dan tidak melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Namun demikian, sanksi yang diberikan menurut peraturan perundangan sangatlah ringan sehingga tidak dan kurang menimbulkan efek jera.

### **Faktor Internal yang Mempengaruhi Netralitas PNS**

Seperti halnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 80 yang mengatur larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Demikian dalam pemilihan legislatif dan pemilihan presiden netralitas PNS juga dijaga dan diatur.

Netralitas PNS dalam pemilihan umum (DPR, DPRD, DPD, presiden/wapres, kepala daerah/wakil kepala daerah) sesuai dengan Surat Edaran MenPAN No 07 Tahun 2009 mengatur bahwa PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi anggota DPD, Presiden/Wakil Presiden atau Kepala Daerah/ wakil Kepala Daerah, PNS yang mencalonkan scr perseorangan menjadi anggota DPD harus mengundurkan diri sebagai PNS, PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi Presiden/Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatan negeri dan PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah harus mengundurkan

diri dari jabatan negeri. Selain itu, PNS yang menjadi calon Presiden/ Wakil Presiden, atau Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dilarang menggunakan anggaran Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya serta mengikutsertakan dalam kegiatan kampanye PNS lainnya, Kepala Desa, Perangkat Desa, atau Anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam kegiatan kampanye.

Faktor internal yang mempengaruhi netralitas PNS adalah apa yang terjadi pada birokrasi itu sendiri. Struktur birokrasi yang bercabang, ada pimpinan ada bawahan secara struktural, menyebabkan banyak hal dapat terjadi dalam birokrasi yang yang tidak dapat diakses oleh pihak lainnya. Kebiasaan atau kebijakan masa lalu yang cukup lama mempengaruhi pemikiran bahkan sikap dari PNS, yaitu adanya istilah monoloyalitas pada kelompok tertentu, bahkan kepada orang tertentu. Termasuk dalam hal berpolitik, seringkali kepentingan pimpinan dapat dengan mudah berubah menjadi kepentingan sistem. Dalam tata kerja PNS, atasan memberikan penilaian kinerja pada bawahan dalam periode tertentu. Disinilah terkadang terjadi penyelewengan wewenang pimpinan. Seperti yang terjadi pada pemilihan legislatif, kepentingan PNS yang memegang kekuasaan sangat terlihat sebagai kepentingan sistem.

Selain hal yang diuraikan di atas, netralitas PNS dalam pemilihan umum juga ditentukan oleh PNS sendiri, yakni; *Pertama*, kebiasaan individu seseorang untuk ingin terlibat dalam kegiatan kegiatan politik praktis, terkadang mereka lupa tentang posisinya sebagai pegawai negeri sipil yang harus membatasi diri dalam kanc

politik. *Kedua*, kurang percaya diri, kemungkinan karena tidak memiliki kemampuan baik dari segi pengetahuan ataupun ketrampilan yang dimilikinya, artinya tidak profesional. Sehingga seringkali apa yang dipilih oleh atasannya atau kolega dekat yang dianggap memiliki kemampuan lebih darinya itulah yang baik menurut dirinya. *Ketiga*, setiap individu birokrasi dengan ambisi yang besar untuk memperoleh jabatan tertentu dalam birokrasi, sehingga diharapkan dengan pemihakan pada calon tertentu atau partai tertentu, akan diperoleh imbalan berupa jabatan yang akan diduduki. *Keempat*, hubungan kekeluargaan dengan calon-calon yang diusungnya. *Kelima*, terdapat provokasi bahkan ancaman kepada PNS oleh pimpinan ataupun orang-orang yang ditugaskan pimpinan untuk mengajak PNS agar memihak.

Dalam praktik, beberapa penelitian sebelumnya mencatat ada tiga bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dan pejabat pemerintahan dalam pemilu. *Pertama*, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi partai politik tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan kepada parpol/caleg tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye parpol/caleg dari anggaran negara. *Kedua*, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya. *Ketiga*, pemberian dukungan lain, seperti bantuan

sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, memakai atribut partai politik/calon legislatif, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas negara kepada parpol/caleg. Namun dalam pelaksanaan pemilu tanggal 9 April 2014 hanya bentuk yang ketiga yang ditemukan oleh peneliti di Kota Semarang walaupun masih terselubung. Dua bentuk lainnya tidak ditemukan dalam penelitian ini.

Dukungan diberikan dan disalurkan oleh PNS terhadap calon legislatif dengan bentuk memberi informasi, kesempatan bersosialisasi, berkampanye pada kegiatan-kegiatan masyarakat yang difasilitasi oleh pejabat PNS. Penelitian juga dilakukan pada pemilihan presiden, PNS tidak terkotak-kotak dan tidak dipertanyakan netralitasnya. Hal ini disebabkan oleh peranan partai politik dan media sudah sangat efektif dalam kampanye serta tidak adanya *incumbent* yang mencalonkan diri dalam pemilihan kali ini.

PNS dalam bertugas memberikan pelayanan pada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan, oleh karena itu PNS dalam menjalankan tugasnya harus netral dari pengaruh semua golongan. PNS yang tidak netral dalam pemilu dapat dikenakan hukuman disiplin tingkat sedang sampai hukuman disiplin tingkat berat atau hukuman pidana. Ini karena Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu komponen yang

memerlukan penerapan sistem penilaian kinerja (prestasikerja) melalui *merit system*. Mengingat, keberadaan PNS sangat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. PNS sebagai aparatur negara masih memiliki kinerja yang rendah. Hal ini didasarkan pada kompetensi dan produktivitas PNS yang masih rendah dan perilaku yang *rule driven*, paternalistik dan kurang profesional.

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa netralitas birokrasi Kota Semarang pada pemilu legislatif dan pemilihan presiden tahun 2014 masih belum terlaksana. Masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh birokrat pegawai negeri sipil di Kota Semarang. Secara kuantitas, jumlah pelanggaran sudah dapat diminimalisir karena adanya kontrol masyarakat yang ketat termasuk ormas serta media massa, kinerja panitia pengawas pemilu dan Bawaslu serta pemahaman yang lebih baik bagi sebagian besar aparat birokrasi. Namun, masih ditemukan pelanggaran terhadap aturan *politis* bagi birokrat yang disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal.

## DAFTAR RUJUKAN

- Albrow, Martin. 2006. *Birokrasi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Anderson and Kahin. 1972. *Interpreting Indonesian Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Blau Peter dan Marshal W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*.

- Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia*. Jurnal Ilmu sosial dan Ilmu Politik Volume 6 Nomor 3, Maret 2003 (285-308) (ISSN 1410-4946)
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giovanni Sartori, 1984. *Parties and Party Systems A Framework for Analisis* (New York: Cambridge University Press, 1984)
- Hariandja, Denny. 1999. *Birokrasi Nan Pongah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Kusumah, Mulyana W. 2000. *Menata Politik Pasca Reformasi*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Thoha, Miftah, 2012, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: PT Media Mandala.
- , 2014, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Yogyakarta: Prenadamedia.

### **Referensi lain**

- Acmad, Batinggi. 1999. *Desertasi: Birokrasi Indonesia*.
- Lestari, Puji. 2001 (Tesis: Partai politik dan birokrasi: perbandingan peran dan posisi birokrasi antara hasil pemilu 1955 dan pemilu 1999)
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2009. *Aparatur Negara pada Era Reformasi dalam CSIS No. 2 tahun 2009*.

UU No. UU 43 Th. 1999

UU 10 Th. 2008 Tentang Pemilu

UU 32 Th 2004 Tentang Pemerintah Daerah