NETRALITAS BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN WAY KANAN TAHUN 2015

Oleh:

WINDA DWIASTUTI HERMAN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016

ABSTRACT

THE NEUTRALITY OF BUREAUCRACY IN LOCAL ELECTIONS OF WAY KANAN REGENCY YEARS 2015

By:

WINDA DWIASTUTI HERMAN

The execution of Local Election in Way Kanan Regency has been indicated to the case of violent of the bureaucratic neutrality. Bureaucracy as public servant should be focus on the unbound public service by political interest and political elite. These laws have been violated by the reality of many bureaucracies involved in Way Kanan politicization, such as engaging in political campaigns and community mobilization to support one candidate of the Regent.

Furthermore, this research was aimed to analyze some factors that cause the bureaucracy were not neutral. The using method of this research is qualitative method. Researcher do some data collection by interviewed and documentation. Interviews have been conducted on seven informants consisted of the bureaucracy in the Department of Education, three bureaucrats in the Department of Public Works, and the Chairman of the Indonesian Journalists Association Way Kanan Regency.

The result of this research generated five main points of some factors that cause the bureaucracy were not neutral, which has suitability to Hollyson theory, such as the strength of patron-client culture, motivation to take office, a kinship, the polarization of political elites and intervention of political parties. In addition, emerged new finding about the presence of punishment vote, that requires the bureaucrats shift in favor of another candidate on the basis of disappointment with the incumbent's performance during a single period in office.

Based on it, researcher assumes that to maintain the bureaucrat neutrality is needed political office and governmental office separations. Governmental office have to based on meryt system and regional head should not be an official builder in local level to avoid the politicization of local civil servant.

Key word: Neutrality, Bureaucracy, Regional Election

ABSTRAK

NETRALITAS BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN WAY KANAN TAHUN 2015

OLEH

WINDA DWIASTUTI HERMAN

Pelaksanaan pilkada Kabupaten Way Kanan terindikasi kasus pelanggaran netralitas oleh birokrasi. Birokrasi sebagai Abdi Negara seharusnya berfokus pada *public service* yang tidak terikat oleh kepentingan politik maupun elit politik. Aturan hukum tersebut terlanggar dengan realita ada kecenderungan birokrasi di Way Kanan terlibat politisasi seperti: terlibat kampanye politik, mobilisasi masyarakat untuk mendukung salah satu pasangan calon Kepala Daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral. Metode yang digunakan ialah metode penelitian kualitatif. Peneliti melakukan metode pengumpulan data penelitian dengan sistem wawancara, dan studi dokumentasi. Wawancara langsung telah dilakukan terhadap tujuh informan terdiri dari birokrasi di Dinas Pendidikan, birokrasi di Dinas Pekerjaan Umum, serta Ketua Persatuan Wartawan Indonesia Kabupaten Way Kanan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa lima faktor penyebab birokrasi tidak netral yang memiliki kesesuain dengan pemikiran Hollyson yaitu kuatnya budaya *patron-client*, motivasi meraih jabatan, hubungan kekerabatan, politisasi elit politik dan intervensi partai politik. Muncul hasil temuan baru yaitu adanya *punishment vote* yang menuntut birokrasi beralih mendukung calon lain atas dasar kekecewaan terhadap kinerja *incumbent* selama satu periode menjabat.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti berasumsi bahwa untuk menjaga netralitas birokrasi dibutuhkan adanya pemisahan antara jabatan politik dan jabatan pemerintahan. Jabatan pemerintahan harus berdasarkan *meryt system* dan Kepala Daerah seharusnya tidak menjadi Pembina kepegawaian tingkat daerah untuk menghindari politisasi terhadap pegawai daerah.

Kata kunci: Netralitas, Birokrasi, Pilkada.

NETRALITAS BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN WAY KANAN TAHUN 2015

Oleh:

WINDA DWIASTUTI HERMAN

Skripsi

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar
SARJANA ILMU PEMERINTAHAN

Pada

Jurusan Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016

Judul Skripsi	: **NETRALITAS BIROKRASI PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN WAY KANAN TAHUN 2015**
Nama Mahasiswa	: *Winda Dwiastuti Herman*
Nomor Pokok Mahasiswa	: 1216021114
Jurusan	: Ilmu Pemerintahan
Fakultas	: Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Drs. Denden Kurnia Drajat, M.Si.
NIP 19600729 199010 1 001

2. Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan

Drs. Denden Kurnia Drajat, M.Si.
NIP 19600729 199010 1 001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Drs. Denden Kurnia Drajat, M.Si.** .....

Penguji : **Drs. R. Sigit Krisbintoro, M.IP** .....

2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Drs. Hi. Agus Hadiawan, M.Si.
NIP. 19580109 198603 1 002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **16 Juni 2016**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing dan Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan tidak benar dalam pernyataan ini saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Lampung.

Bandar Lampung, 18 Juni 2016

METERAI TEMPEL
50772ADF653538579
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Winda Dwiastuti Herman
NPM. 1216021114

RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama Winda Dwiastuti Herman yang dilahirkan di Kotabumi pada tanggal 22 September 1994 dari pasangan Bapak Hermansah dan Ibu Tasnim Wati.

Jenjang pendidikan penulis dimulai dari tingkat Sekolah Dasar yaitu SD Negeri 6 Kelapa Tujuh, Lampung Utara pada tahun 2000 dan lulus di tahun 2006. Penulis menempuh pendidikan tingkat Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 7 Kotabumi pada tahun 2006 dan lulus di tahun 2009. Selanjutnya, jenjang pendidikan penulis tingkat Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 3 Kotabumi dan lulus pada tahun 2012. Penulis melanjutkan karir akademik pada tahun 2012 dengan tercatat sebagai mahasiswi di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung melalui jalur SNMPTN Undangan.

Penulis aktif dalam kegiatan organisasi sejak duduk dibangku perkuliahan. Riwayat organisasi penulis dimulai sejak menjadi mahasiswa baru. Aktivitas organisasi tercatat sebagai Wakil Ketua Garda Muda Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada tahun 2012. Karir organisasi penulis menjangkau tingkat Universitas sebagai Kepala Bidang Pengembangan Sumber

Daya Organisasi di Unit Kegiatan Mahasiswa Komunitas Integritas pada tahun 2013.

Penulis memiliki komitmen yang besar dalam memajukan organisasi tingkat jurusan yaitu Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan sekaligus sebagai mitra dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, pada tahun 2014 penulis tercatat sebagai Sekretaris Umum HMJ Ilmu Pemerintahan. Selanjutnya, karir organisasi penulis berujung pada aktivitas di Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik sebagai Kepala Dinas Bidang Minat dan Bakat di tahun 2016 ini.

Aktivitas akademik selama menjadi mahasiswa salah satunya dilakukan penulis dengan keterlibatan menjadi Asisten Dosen mata kuliah agama islam tahun 2013. Penulis pernah menjadi delegasi pada kegiatan *President Youth Leadership Camp* di Universitas Presiden, Jakarta tahun 2014. Penulis pernah menjadi delegasi kegiatan *Youth Integrity Camp* di Universitas Sebelas Maret, Surakarta tahun 2014.

MOTTO

Senang Membuat Orang Lain Senang

(Winda Dwiastuti Herman)

Seiring adanya kualitas besar, maka akan datang peran besar. Seiring adanya peran besar, maka akan datang tanggungjawab besar

(Winda Dwiastuti Herman)

“Orang yang berjiwa besar memiliki dua hati; satu hati untuk menangis dan yang satu lagi untuk bersabar”.

(Kahlil Gibran)

Innal amra kullahu lillah

Sesungguhnya segala sesuatu urusan itu ada di tangan Allah

(Q.S Ali Imran:154)

PERSEMBAHAN

Puji dan syukur atas segala cinta dari Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan ridho sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini dipersembahkan untuk:

Ibunda dan Ayahanda tercinta

Hermansah dan Tasnim Wati

Kakak dan Adik terkasih

Intan Purnama Sari Herman, Trisila Handayani Herman dan Nur Wahyuni Herman

Sahabat, Teman seperjuangan serta Adik-adik di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Almamater yang penulis banggakan dan cintai

Universitas Lampung

SANWACANA

Bismillahirrahmanirrahiim

Puji syukur atas keridhoan Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan hidayah, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam tidak lupa penulis sanjungkan pada Nabi Muhammad SAW sebagai suri teladan yang baik dan pemimpin bagi kaumnya.

Skripsi yang berjudul "Netralitas Birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015" merupakan syarat bagi penulis untuk mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung.

Penulis sangat menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan sebagai bentuk dari adanya keterbatasan kemampuan. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan skripsi ini. Penulis berharap agar skripsi ini mampu bermanfaat untuk kebutuhan akademik khususnya dalam perkembangan penelitian kajian ilmu sosial dan ilmu politik.

Skripsi ini dapat terselesaikan atas bantuan dan dukungan berbagai pihak. Penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Ibunda dan Ayahanda tercinta yaitu Ibu Tasnim Wati dan Bapak Hermansah atas segala kasih sayang, dukungan, doa, dan materi yang mungkin tidak mampu penulis menebus semua pengorbanan tulus. Semoga Ibunda dan Ayahanda selalu dalam perlindungan ALLAH SWT serta cinta dan kasih-Nya.
2. Saudara kandung yaitu Intan Purnama Sari Herman, Trisila Handayani Herman, Nur Wahyuni Herman, sebagai pelipur lara dan berbagi kasih yang selalu memberikan kehangatan dalam keluarga. Semoga Allah SWT selalu memberikan kekuatan bagi wanita-wanita tangguh kebanggaan orang tua.
3. Bapak Drs. Denden Kurnia Drajat, M.Si sebagai Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan serta sebagai Pembimbing Utama. Terimakasih atas bimbingan penuh kehangatan sehingga penulis memperoleh pengetahuan yang luas dalam penyusunan skripsi. Penulis tidak lupa mengucapkan terimakasih banyak atas keterbukaan Bapak dan kesediaan dalam mendukung semua kegiatan Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan. Budi baik Bapak semoga menjadi amalan mulia untuk dunia dan akhirat.
4. Bapak Drs. R. Sigit Krisbintoro, M.IP sebagai Sekretaris Jurusan sekaligus Penguji atau Pembahas dosen. Terimakasih atas kritik, saran dan bimbingan sehingga skripsi ini memiliki kemajuan yang signifikan pada setiap perbaikan. Penulis mengucapkan terimakasih banyak atas kesediaan

Bapak mempercayai penulis menjadi Tim Survei pada momentum pilkada, pengalaman yang sangat berkesan dalam melatih kemampuan penulis untuk terjun ke masyarakat luas.

5. Seluruh Dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan yang telah mendidik, memberikan ilmu, pengalaman, sehingga penulis tumbuh menjadi mahasiswa yang berorientasi akademik dan berjiwa organisatoris.
6. Sahabat tercinta, Marliyani, Ananda Putri, Ika Meyta Sari, Defi Yunia, Aulia Kartika, Aidila Putri, Adelita Riantini, Dian Risnawati, Filza Arlisia, Dyan Novita dan Tsaqib, terimakasih telah mengisi hari-hari penulis sejak menjadi mahasiswa baru sampai sekarang memberikan berbagai kesan dengan canda-tawa, keluh-kesah, dan tangis haru serta bangga. Persahabatan ini semoga tidak lekang oleh waktu dan habis ditelan zaman.
7. Sahabat laki-laki yang penulis miliki, Melyansyah, Rizkie Ari, Saiful Zuhri, Baihaki, Yoga Pratama, Nekroma, Rangga Perdana, Rian Rinanda, M. Fajar, sangat beruntung penulis bersahabat dengan laki-laki baik yang selalu menjaga penulis dengan cinta dan kasih sayang tulus.
8. Adik-adik terkasih terkhusus Ilmu Pemerintahan Angkatan 2013, Vivi Alvionita, Nadia Maudina, Restiani Damayanti, Kenn Sindy Kirana Julia, Fina Ria Tisa, Vika Anggraini Galu, Ipnika Nurfasari, Agnesia Diknas Pitaloka, Risckynitha Islamiyati, Ahmad Irfan, Nur Kalim, Iqbal Nugraha, Danni Pangariwibowo, Yogi Noviantama, Danang Marhaens, Syaifulloh, Rian Adi Saputra, Ardiyanto, Tri Hendra, Restu Aditya, Rizko, terimaksih untuk semua kasih sayang, hiburan, kepeduliaan, keakraban dan

kehangatan, dekat tanpa sekat. Semoga kamu, aku, dia dan mereka akan selalu menjadi Kita.

9. Adik-adik di jurusan Hubungan Internasional, Citra Amalia Yulianti, Deya Mahardika, Chandra Anwar, Fitri Sichilia, terimakasih untuk kekeluargaan lintas jurusan, semoga hubungan ini terus berlanjut sampai bumi tidak bundar lagi.
10. Adik-adik Ilmu Pemerintahan Angkatan 2014 dan 2015, Tiara Herina Aprilia, Gita Pratiwi Efendi, Nurul Fatiah, Dita Maharani, Elyta, Ulfa Umayasari, Sherly Meiriza Putri, Meldafajaria, Muchlisi, M. Ridwan, Rico Noval Farid, Mike Nurjanah, Bella Puspita, Asfira Novita, Devi, Nurul, Meisandra, Yulianda Amalia, Fradhiba Fasha, Erica, Dana Mahmuda, Icha, Fani Destia, Ellenia, Widya Putri, Dara Atika, Luki, Adriani Susanto, Untsa soliha, terimakasih untuk semua rasa saling memiliki, menghargai, menghormati dan berbagi pengalaman, cerita dan pembelajaran.
11. Teman-teman seperjuangan berorganisasi, Fitria Zainubi, Nissa Nurul Fatiah, Dita Adistia, Arum Rahma Sari, Juwanda, Rizki Hendarji, Vico Bagja Lukito, Nugraha Wijaya, Nico Purwanto, M. Hezby Fauzan, Bakti Saputra, perbedaan telah melebur menjadi satu kesatuan saat berhimpun bersama, semoga kekeluargaan selalu terbina. Viva Governancia!

Bandar Lampung, 12 Juni 2016

Winda Dwiastuti Herman

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI i
DAFTAR TABEL iii
DAFTAR GAMBAR iv

I. PENDAHULUAN
A. LatarBelakangMasalah 1
B. RumusanMasalah 9
C. TujuanPenelitian 9
D. KegunaanPenelitian 10

II. TINJAUAN PUSTAKA
A. KonsepBirokrasi 11
B. NetralitasBirokrasi 16
C. PemilihanKepala Daerah Langsung 23
D. KerangkaPikir 28

III. METODE PENELITIAN
A. TipePenelitian 32
B. FokusPenelitian 33
C. Informan 35
D. Jenis Data 36
E. TeknikPengumpulan Data 38
F. TeknikPengolahan Data 44
G. TeknikAnalisis Data 46
H. TeknikKeabsahan Data 49

IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN
A. Kabupaten Way Kanan 50
B. KondisiGeografisdanAdministratif 51
C. Penduduk 53
D. Pembangunan Manusia 55
E. Perekonomian 55
F. KelembagaanPemerintah 57
G. GambaranUmumPilkada Way Kanan 62

V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN
A. HasilPenelitian 64
B. Pembahasan..... 77

VI. SIMPULAN DAN SARAN
A. Simpulan..... 97
B. Saran..... 99

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1.Keterlibatan PNS berdasarkan hasil temuan masyarakat..... 6
Tabel 2.InformanPenelitian..... 36
Tabel 3. Data Primer DinasPendidikan..... 37
Tabel 4. Data Primer DinasPekerjaanUmum..... 37
Tabel 5. SKPD DinasPendidikanKabupaten Way Kanan..... 58
Tabel 6. SKPD DinasPekerjaanUmumKabupatenWay Kanan..... 60
Tabel 7.PenurunanJumlahPegawaiNegeriSipil..... 61
Tabel 8.Triangulasi Data Penelitian..... 64

GAMBAR

Halaman

Gambar 1.KerangkaPikir..... 31

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia telah melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak pada 9 Desember 2015 lalu. Penyelenggaraan pilkada tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah yaitu Gubernur/Bupati/Walikota dengan sekitar 269 Daerah yang melaksanakan pilkada yaitu 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 36 Kota. (www.setkab.go.id/menfagri-tetapkan-pelaksanaan-pilkada-serentak, diakses tanggal 1 November 2015, pukul 19.35 WIB).

Provinsi yang menyelenggarakan pilkada serentak ialah Provinsi Lampung. Provinsi Lampung terdapat 8 Daerah yang menyelenggarakan pilkada antara lain: Kota Bandar Lampung, Kota Metro, Kabupaten Way Kanan, Pesawaran, Lampung Tengah, Pesisir Barat, Lampung Timur dan Lampung Selatan. Pelaksanaan pilkada serentak menjadi kontestasi politik lokal sebagai wujud demokratisasi di tingkat lokal.

Demokratisasi lokal yang diwujudkan dalam pilkada serentak tidak terlepas dari adanya peran aktor dan atau elit politik lokal yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi proses pemerintahan dan pembangunan

di Daerah, tidak terkecuali dalam pemilihan Kepala Daerah. Para aktor berperan dalam mengisi dan membangun ruang-ruang publik sebagai bentuk rekonsiliasi demokrasi dan dilakoni oleh subjek-subjek politik yang saling bersinergi mengawal ketat berjalannya transisi politik lokal di Indonesia.

Peran aktor ini ditandai oleh kehadiran empat aktor utama yaitu, masyarakat politik yang di dalamnya terdapat anggota partai politik, masyarakat sipil merupakan kelompok/lembaga masyarakat yang memiliki karakter keswadayaan dan bebas dari pengaruh kekuasaan, pejabat pemeritahan dan struktur birokrasi. Masyarakat ekonomi sebagai pelaku pasar dan pemilik modal. Pelaksanaan pilkada sangat menarik menelaah keberadaan birokrasi sebagai *public service* dengan menitikberatkan netralitas birokrasi pada pilkada serentak Desember 2015 lalu. Tindakan birokrat diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik sehingga cenderung tidak netral dalam kontestasi politik.

Netralitas birokrasi jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pegaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Netralitas birokrasi pada pilkada juga diatur dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No:B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam pemilihan Kepala Daerah serentak. Birokrat dilarang memberikan dukungan kepada calon peserta pemilu/pilkada dengan cara menjadi tim

sukses, menjadi peserta kampanye menggunakan atribut pegawai, memobilisasi sesama birokrat.

Momentum pilkada mengakibatkan birokrat berada pada posisi dilematis. Memihak pada salah satu calon jelas melanggar aturan. Pasangan calon Kepala Daerah yang didukung menang, maka kesalahan tersebut dapat dimaafkan oleh Kepala Daerah dan dampaknya adalah kemungkinan dipromosikan pada jabatan yang lebih baik. Realita yang terjadi, apabila calon yang didukung kalah maka posisi birokrat terancam dari pencopotan jabatan. Birokrasi yang netral memeliki kecenderungan akan ditinggalkan dalam perhitungan penempatan promosi jabatan.

Sikap memihak pejabat birokrasi terhadap personal pejabat politik yang berkuasa akan menggiring birokrasi pada situasi yang tidak sesuai lagi dengan harapan ideal netralitas birokrasi. Birokrasi bersikap tidak netral merupakan dampak dari tekanan politik terhadap jabatan karier birokrat. Sebagai contoh adalah terjadi mutasi dalam jumlah besar yang dilakukan oleh Bupati Cilacap terpilih pada November 2007, terdapat 135 pejabat eselon III dan IV dimutasi. Kebijakan mutasi dilakukan terhadap Pejabat di masa kepemimpinan Bupati terdahulu (Azhari, 2: 2001)

Kasus di atas selaras dengan penelitian Azhari (2001) tentang Intervensi Pejabat Politik terhadap birokrasi studi kasus pada Sulawesi Tenggara yang menyimpulkan bahwa pejabat birokrasi sepenuhnya berada dalam otoritas

pejabat politik. Status Birokrasi sebagai pelayan publik kental bernuansa politis dan memiliki kecenderungan memihak pada pejabat yang berkuasa. Kondisi tersebut disebabkan karena kebijakan pembinaan karier birokrasi diberikan kepada Kepala Daerah sebagai Pembina Kepegawaian di Daerah masing-masing.

Berdasarkan penelitian tersebut, peneliti berasumsi bahwa faktor pendorong pelanggaran netralitas birokrasi salah satunya karena ada intervensi politik terhadap jabatan karier birokrat. Fenomena yang sangat rentan terjadi pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015. Birokrasi menjadi instrument penting dalam proses kontestasi politik untuk memenangkan calon tertentu dengan jaminan jabatan karier yang lebih strategis diberikan pada seorang birokrat.

Modus pemanfaatan birokrasi dalam memenangkan calon tertentu ialah melakukan mobilisasi pada tataran bawah dimulai dari kepala desa dan camat, memanfaatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), atau perangkat-perangkat yang ada dalam pemerintah daerah untuk memberi dukungan baik secara langsung maupun tidak secara langsung. Pemanfaatan aset-aset negara oleh birokrat, baik aset bergerak maupn tidak bergerak dan pemanfaatan anggaran dari anggaran pendapatan belanja daerah yang bertujuan untuk kegiatan-kegiatan yang menguntungkan calon Kepala Daerah. (www.m.antaralampung.com diakses tanggal 3 November 2015, pukul 13.00 WIB).

Peneliti berasumsi bahwa birokrat sangat rentan dimanfaatkan oleh *Incumbent* dan pasangan calon lain. Peneliti tertarik untuk menelaah lebih lanjut 269 daerah yang mengadakan pilkada serentak 2015, ada sekitar 100 daerah diikuti oleh *incumbent*. Fakta tersebut menunjukkan bahwa ada kemungkinan pasangan calon lain menggunakan birokrat untuk menang dalam pilkada (www.konfrontasi.com, diakses tanggal 22 Oktober 2015, pukul 23.00 WIB).

Birokrasi tidak netral dalam pilkada juga selaras dengan Penelitian Skripsi Muhammad Halwan Tahun 2013 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan. Penelitian tersebut menyebutkan bahwa Penulis melakukan pencarian data terkait pelanggaran-pelanggaran pemilukada yang terjadi di kabupaten takalar. Hasil penelitian menemukan data yang bersumber dari Panitia Pengawas Pemilu di Kabupaten Takalar terdapat 11 pelanggaran yang ditemukan oleh penitia pengawas pemilihan umum di Kabupaten Takalar dan 6 diantaranya melibatkan pegawai negeri sipil.

Data di atas menerangkan bahwa dalam pemilihan Bupati di Kabupaten Takalar masih ditemukan ketidaknetralan pegawai negeri sipil. Data menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dengan data yang ditemukan saat menyebarkan kuesioner pada berbagai tempat di Kabupaten Takalar terkait keterlibatan pegawai negeri sipil dalam proses kampanye pada pilkada di Kabupaten Takalar ditemukan data sebagai berikut:

Tabel 1. Keterlibatan Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Hasil Temuan Masyarakat.

NO	Kecamatan	Temuan Masyarakat		Jumlah
		Ya	Tidak	
1	Kec. Patalassang	7	3	10
2	Kec. Polut.	6	4	10
3	Kec. Pol-sel	7	3	10
4	Kec. Marbo	9	1	10
5	Kec. Mapsu	9	1	10
6	Kec. Sanrobone	6	4	10
7	Kec. Galesong	7	3	10
8	Kec. Gal-sel	5	5	10
9	Kec. Galut	6	4	10
	Total	62	28	90

Sumber: Data Primer Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan Tahun 2013.

Kasus pelanggaran netralitas birokrasi pada pilkada serentak 9 Desember 2015 rentan terjadi salah satunya di Provinsi Lampung. Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu menyebutkan jumlah pengaduan terkait pelanggaran pemilu oleh birokrat di Wilayah Lampung cukup banyak yaitu sebanyak 36 pengaduan selama tiga tahun terakhir. Hasil menunjukkan terdapat 11 pengaduan ke Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu, memutuskan sebanyak 25 teradu dinilai terbukti melanggar (dimuat dalam m.republika.co.id diakses tanggal 2 November 2015, pukul 07.25 WIB).

Posisi dilematis sering dihadapi oleh birokrat yang berada di bawah *patron* terutama pada calon *incumbent*. Mengingat di Provinsi Lampung, terdapat 5 Daerah yang diikuti calon *incumbent* yaitu Kota Bandar Lampung, Pesawaran, Lampung Selatan, Lampung Tengah dan Kabupaten Way Kanan. Daerah tersebut berpotensi sangat rentan terjadi politisasi birokrasi dan intervensi pada tubuh birokrat oleh *Incumbent.*

Pemberitaan terkait pelanggaran netralitas birokrasi yang dilakukan *incumbent* di ke-lima Kabupaten/Kota, ternyata Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Way Kanan yang mendominasi pemberitaan negatif di media lokal. Kabupaten Pesawara misalnnya, terdapat indikasi pegawai negeri sipil bersikap tidak netral dengan mendukung pasangan calon Kepala Daerah (http://www.republika.co.id/berita/koran/politikkoran/15/10/12/nw3i469bawasluu-sut-indikasi-pns-pesawaran-tidak-netral diakses tanggal 12 Oktober 2015, pukul 13.00 WIB).

Pelanggaran netralitas birokrasi banyak terjadi di Kabupaten Way Kanan. Peneliti berasumsi bahwa Kabupaten ini memiliki dominan kasus pelanggaran netralitas birokrasi atas pengaduan media sebagai akibat adanya politisasi dan intervensi di tubuh birokrasi oleh *incumbent* dalam pilkada tahun 2015. Kasus pelanggaran netralitas birokrasi yang terdeteksi yaitu pelaporan Badan pengawas pemilihan umum Kabupaten Way Kanan terhadap Camat dan Penanggung Jawab Kepala Kampung di Tiuh Baru, Negeri Besar bahwa birokrat tersebut menghadiri kampanye pasangan Bustami Zainudin-Adinata yang merupakan pasangan *incumbent* (Radar Lampung, *Pilkada 2015*, halaman:10, edisi 19 Oktober 2015).

Indikasi pelanggaran pilkada di Way Kanan kembali terjadi. Kasus ketidaknetralan pegawai negeri sipil dalam aksi *teatrikal* diwarnai penggunaan baju bergambar salah satu kandidat pada upacara hari ulang tahun Republik Indonesia pada 17 agustus di Halaman Pemerintah Kabupaten

Way Kanan, yang disertai pemakaian kaos kampanye oleh pegawai negeri sipil bertuliskan dukungan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah (http://www.rumahpemilu.org/in/read/9645-pelanggaran-mulai-ditemukan, diakases tanggal 22 Oktober 2015, pukul 22.00 WIB).

Kasus pelanggaran kembali terjadi yaitu penggunaan fasilitas negara oleh pemerintah daerah berupa keberadaan mobil dinas dalam kampanye politik Calon Kepala Daerah (Radar Lampung, *Pilkada 2015*, halaman 11, edisi 21 September 2015). Indikasi birokrat di Way Kanan terpolitisasi oleh kepentingan politik. Program Praja Binaan Kampung melibatkan pegawai negeri sipil dianggap sebagai bentuk politisasi terhadap birokrat untuk kepentingan mobilisasi masyarakat di tingkat Kampung. (www. radarlampung.co.id/read/lampung-raya/87553/-masa-jabatan-bupati-berakhir-mulai-panen-perlawanan, diakses tanggal 30 September 2015, pukul 10.30 WIB).

Kecenderungan birokrasi berpihak pada *incumbent* sebagai *patron* yang sedang berkuasa tidak sepenuhnya mampu menghantarkan calon *incumbent* pada kemenangan. Asumsi ini dibuktikan dengan hasil pilkada Way Kanan tahun 2015 yang diikuti oleh dua kandidat yaitu Bustami-Adinata sebagai pasangan calon *incumbent* dan Raden Adipati-Edward yang latar belakang politisi sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Way Kanan, dengan hasil pilkada sebagai berikut: Bustami-Adinata 40,24% dan Raden Adipati-Edward 59,76% (www.kpu-waykanan.go.id/gelar-rapat-pleno-

terbuka-rekapitulasi-hasil-suara diakses tanggal 19 Desember 2015, pukul 21.00 WIB).

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik menelaah dan menganalisis mengapa birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015 tidak netral. Mengingat Kabupaten Way Kanan menjadi salah satu daerah yang melaksanakan pilkada serentak serta rentan dengan pelanggaran netralitas birokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah Mengapa Birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015 tidak Netral?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui mengapa Birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015 tidak Netral.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Praktis

   Memiliki kegunaan sebagai bahan masukan bagi seluruh elemen masyarakat, briokrat dan politik. Netralitas birokrasi sangat rentan ternodai akibat adanya politisasi birokrat oleh elit politik atau aktor berkepentingan terutama dalam momentum pilkada.

2. Kegunaan Teoritis

   a. Memiliki kegunaan sebagai perbendaharaan tambahan dalam hal pemahaman tentang batasan birokrasi dalam menjalankan otoritas dan kekuasaan ditingkat lokal, serta pemahaman bahwa momentum kontestasi politik ternyata melibatkan banyak actor kepentingan.

   b. Memiliki kegunaan sebagai tambahan pengetahuan tentang bahanya politisasi birokrasi dan intervensi politik yang menyebabkan birokrat tidak netral dan menciderai pelaksanaan pilkada tingkat lokal.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Birokrasi

Konsep tentang birokrasi berasal dari pemikiran yang muncul dari Negara-negara Barat pada awal Abad ke-19 yang kemudiannya menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam proses admnistrasi di seluruh dunia sampai sekarang ini. Perkataan birokrasi ini pada mulanya dikenal sebagai bureaucratie Prancis, berubah menjadi *bureaukratie* dan berubah lagi menjadi *burokratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia) dan akhirnya menjadi *bureaucracy* di Inggris. Birokrasi kemudian menjadi *bureaucracy* yang berasal dari bahasa *bureau* yang berarti meja dan *cratein* berarti kekuasaan (Albrow, 2004:3)

.

Birokrasi dimaknai sebagai kekuasaan yang berada pada orang yang berada di belakang meja. Meja tulis dipahami sebagai konsep kemahiran, hierarki, prosedur, dan otoritas. Birokrasi adalah alat pemerintah untuk mengatur masyarakat yang pelaksanaanya dilakukan oleh para birokrat (Hamka, 2014:13). Kajian tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari sumbangsih pemikiran Max Weber. Menurut Weber, birokrasi yang baik adalah bisa dilaksanakan dalam kondisi organisasi khusus sehingga dapat membedakan dengan organisasi lainnya (Mustafa, 2014:18). Birokrasi yang ideal ialah

birokrasi murni atau paling rasional, terdapat sepuluh ciri dari tipe birokrasi ideal menurut Weber, yaitu:

1. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi yang hanya menjalankan tugas impersonal sesuai jabatan;
2. Terdapat hirarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan diatur dan ditentukan secara tegas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak tertentu;
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesionalitas;
6. Para pejabat memiliki gaji yang bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat;
8. Struktur karir dan promosi dimungkinka atas dasar senioritas dan keahlian dan pertimbangan keunggulan;
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Pandangan birokrasi ideal tersebut memberikan beberapa pengertian. Pertama, birokrasi merupakan suatu organisai formal yang bekerja berdasarkan aturan yang disiplin. Kedua, dalam birokrasi ternyata terdapat otoritas dan kekuasaan tertentu. Ketiga, birokrasi memiliki susunan posisi secara hirarki dan bersifat mengikat. Keempat, kenaikkan pangkat dalam birokrasi atas dasar keahlian dan kelayakan kualitas. Kelima, Pegawai merupakan staf yang berkerja secara profesionalitas dan dibayar tetap.

Realita yang dihadapi birokrasi tidak selaras dengan tipe ideal menurut Weber. Birokrasi mengalami pergeseran makna yaitu sebagai organisasi yang korup, kental dengan kegiatan nepotisme sehingga jabatan dalam birokrasi tidak lagi berdasar pada jenjang karir dan keahlian melainkan atas dasar kekeluargan atau kedekatan. Menurut Heckscher (dalam Hamka, 2014:55) organisasi birokrasi akan mengalami perubahan dan tidak hanya muncul pada sentralisasi kekuasaan, tetapi memusatkan pada hubungan eksternal dan hubungan sosial dengan masyarakat. sehingga, kekuasaan bukan satu-satunya alat yang efektif untuk melaksanakan mesin birokrasi, tetapi diimbangi dengan pendekatan dan komunikasi yang bersifat kekeluargaan.

Pembahasan terhadap birokrasi tidak dapat dilepaskan dengan kajian ilmu politik. Dalam terminologi ilmu politik, terdapat empat bentuk birokratisasi yang umumnya dapat menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam birokrasi, yaitu: Weberisasi, Parkinsonisasi, Orwellisasi, Jacksonisasi. Weberisasi adalah program untuk mengarahkan birokrasi menjadi alat pembangunan yang berkerja secara efesien, rasional, professional dan berorientasi pelayanan pada masyarakat. Parkinsonisasi adalah program untuk memperbaiki birokrasi dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kemampuannya sebagai alat pembangunan.

Orwellisasi sebagai alat perpanjangan tangan Negara dalam menjalankan kontrol birokrasi terhadap masyarakat. Orwellisasi ditujukan untuk mendukung kemampuan komunikasi langsung Negara dengan masyarakat

yang bertuujuan meningkatkan kebijakan Negara. Jacksonisasi merupakan upaya menjadikan birokrasi sebagai bentuk kekuasaan Negara dan menyingkirkan masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan, sehingga terbentuklah *bureaucratic politic.*

Berdasarkan beberapa bentuk birokrasi yang dinyatakan di atas, konsep birokrasi yang dipelopori Weber yang paling banyak dipakai dalam memahami birokrasi modern saat ini. Birokrasi sebagai organisasi memiliki rasionalitas dan pembagian kerja yang dilakukan secara khusus. Identitas yang mendasar dari birokrasi modern adalah adanya hirarki bersifat monokratik dan terbuka, adanya sistem pengaturan legal rasional yang diikuti oleh birokrat dan birokrat harus netral dari campur tangan politik. Birokrasi seharusnya memberikan pelayanan pada masyarakat secara efektif dan efesien.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti menitikberatkan pada sejauh mana birokrasi memainkan otoritas dan mekanisme apa yang dapat membatasi birokrasi dalam menjalankan kekuasaan dan otoritasnya. Weber (dalam Albrow, 2004:48) berpendapat bahwa terdapat sejumlah mekanisme untuk membatasi lingkup birokrasi.:

1. Kolegalitas

   Birokrasi berada dalam tatanan hirarki secara structural, sehingga keputusan dalam tubuh birokrasi akan dominan pada satu orang pemegang kekuasaan tertinggi. Keterlibatan seseorang dalam keputusan

tersebut, maka prinsip kolegial akan berkembang. Weber menganggap bahwa kolegalitas akan selalu memiliki bagian penting dalam keputusan kemudian membatasi peran birokrasi.

2. Pemisahan kekuasaan

   Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggungjawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Menurut Weber, untuk mencapai suatu keputusan diperlukan adanya kompromi diantara badan-badan tersebut. Berdasarkan pemaparan tersebut, salah satu diantara otoritas akan terbatasi agar memperoleh keuntungan tertentu.

3. Administrasi amatir

   Birokrasi yang tidak menggaji para pegawai admnistratif, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan yang tidak bergaji. Kegiatan ini dapat menghambat dan membatasi ruang gerak birokrasi.

4. Demokrasi Langsung

   Masa jabatan yang singkat, seleksi yang minim, pergantian rezim kepemimpinan akan membatasi otoritas birokrasi. Organisasi birokrasi memiliki kecenderungan muncul apabila kekuasaan politik berganti maka

organisasi birokrasi akan diisi oleh pejabat-pejabat baru. Pejabat baru akan membatasi birokrasi.

5. Representasi

   Badan-badan perwakilan kolegalitas di Negara modern, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan memiliki otoritas bersama dengan kelompok yang telah memilih mereka. Sistem representasi akan membatasi birokrasi dengan otoritas yang dimiliki.

B. Netralitas Birokrasi

Pembahasan tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari persoalan politik, terutama keberpihakan birokrat akan rentan jelang kontestasi politik seperti pemilu dan pilkada. Birokrat yang terpolitisasi akan tergadaikan netralitasnya sebagai aparatur negara. Netralitas merupakan bentuk tindakan yang bebas atau tidak terlibat dalam suatu urusan yang seharusnya tidak perlu mencampuri.

Netralitas birokrasi menurut Thoha (2010:168) merupakan sistem dimana birokrasi terlepas dari campur tangan politik, politisasi oleh partai dengan konsisten memberikan pelayanan kepada masternya (dari pihak yang memerintah), meskipun masternya berganti dengan master lain. Pemberian

pelayanan tidak berubah meskipun masternya berubah. Birokrasi memberikan pelayanan secara profesional dan bebas dari kepentingan politik.

Berdasarkan pemaparan tersebut, selaras dengan kajian penelitian menelaah netralitas birokrasi pada pemilihan Kepala Daerah. Peneliti berasumsi bahwa birokrasi harus diposisikan netral dari politik dengan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat sehingga siapa pun yang berkuasa, maka birokrat dan birokrasi memberikan pelayanan terbaik secara tulus, professional dan transparan.

Pegawai Negeri Sipil yang sekarang berganti nama menjadi Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selalu menghadapi situasi yang dilematis saat penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Penyelenggaraan pesta demokrasi yang mengharapkan partisipasi seluruh elemen masyarakat tersebut, pegawai berada dalam posisi netral. Netral berarti mempunyai hak suara untuk memilih kepala daerah tetapi tidak boleh terlibat mendukung dan berpihak kepada salah satu calon .

Peraturan di Indonesia memiliki batasan agar birokrasi bersikap *apolitis* dengan berlakunya Undang-undang Aparatur Sipil Negara tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik dan tidak terkecuali pada pemilihan Kepala Daerah. Produk hukum ini dipertegas dengan adanya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi

Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam pemilihan Kepala Daerah serantak, termasuk memberikan dukungan kepada calon peserta pilkada.

Mayoritas dari penyelenggaran pilkada selalu ditemukan pelanggaran terhadap netralitas birokrasi. Pelanggaran yang sering ditemukan adalah dukungan dalam bentuk pemanfaatan fasilitas negara, seperti keterlibatan menggunakan mobil dinas untuk mobilisasi massa, kerap kali terlibat dalam proses kampanye, dan tidak dapat dihindari penyalahgunaan keputusan yang menguntungkan suatu pihak calon seperti pembengkakkan atau pemborosan dana negara yang menguntungkan salah satu calon.

Menurut Hollyson (2014:85), faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi dikarenakan adanya faktor Internal dan Eksternal antara lain:

1. Budaya *patron-client*

   Budaya *patron-client* menjadi penyebab utama keberpihakan birokrat dalam pilkada. *Patron* adalah seorang pemimpin dan *client* adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya *patron-client* dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama birokrat.

   Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan atau *patron* untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi *client* dengan balas jasa

bawahan atau *client* harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga intruksi atasan sebagai *patron* menjadi tolak ukur birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

2. Hubungan kekerabatan

   Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan yang sama secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina karena berada dalam lingkup yang erat. Hubungan kekerabatan yang erat berdampak pada keinginan birokrat untuk berpihak pada salah satu pasangan calon tertentu.

3. Motivasi Terhadap Jabatan

   Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya *vested interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu.

Pasangan terpilih dilantik, maka dalam waktu yang tidak akan lama terdapat promosi jabatan bagi birokrat yang berpihak atau memegang andil penting dalam memenangkan pilkada atau sebaliknya terdapat mutasi terhadap birokrat. Birokrat yang beruntung dengan ketentuan pasangan yang didukung memenangi pilkada, maka birokrat tersebut akan menduduki jabatan strategis atau promosi jabatan sebagai bentuk imbalan atas jasa pada proses pilkada.

Faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral juga disebabkan oleh adanya faktor eksternal atau dorongan dari luar struktural birokrasi, antara lain:

1. Intervensi Elit Politik

   Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi semakin kental dengan aspek politis terutama saat memilih Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Sistem pemilihan langsung sangat rentan menjadikan birokrasi sebagai kekuatan politik untuk mendapatkan dukungan. Peluang birokrat untuk terlibat dalam politik praktis sangat besar karena jabatan karir sangat ditentukan oleh pejabat diatasnya yaitu Kepala Daerah.

2. Birokrasi sebagai Mesin Partai Politik

   Birokrasi tidak dapat menghindar dari *pressure* atau tekanan yang kuat dari kelompok kepentingan yaitu partai politik. Birokrasi secara sadar menjadi mesin politik serta sebagai bagian yang terlibat dalam koalisi politik dalam lingkungan pejabat struktural birokrasi. Beberapa bentuk

keterlibatan partai politik seperti adanya intervensi terhadap kebijakan dengan membuat kebijakan yang menguntungkan pihak pasangan tertentu terutama *incumbent*, selain itu pemanfaatan fasilitas negara untuk memobilisasi *public* (Hollyson, 2014:86).

Jabatan struktural sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik, fenomena ini yang membuat birokrat tidak netral dan rentan akan intervensi pihak eksternal yaitu partai politik. Kompromi politik antara birokrat dan partai politik, seperti mendapatkan posisi strategis apabila pihak yang didukung memenangi pilkada, akan dilibatkan pada poyek besar yang menguntungkan kedua belah pihak.

Peneliti menggunakan pemikiran Max Weber dan Hegel dalam memandang bentuk ideal netralitas birokrasi yaitu:

1. Birokrasi Hegelian

   Pemikiran Hegel secara terbuka memandang birokrasi harus bersikap *apolitis.* Hegel menggambarkan birokrasi sebagai suatu jembatan antara Negara dan rakyat. Rakyat terdiri dari para profesi dan Pengusaha mewakili berbagai kepentingan khusus, Negara mewakili kepentingan umum. Birokrasi pemerintahan merupakan perantara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus dapat tersalurkan ke dalam kepentingan umum (Hamka, 2014:65). Birokrasi dianggap sebagai orang tengah yang harus bersikap netral dari kepentingan politik.

Hegel berpendapat bahwa kedudukan birokrasi pada posisi netral sangat penting untuk menegakkan *humanisme.* Birokrasi dianggap sebagai petugas yang membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentinga Negara. Thoha (dalam Azhari, 2011:61) menyatakan birokrasi berada pada posisi ideal yaitu di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum yang diwakili oleh negara dan kelompok kepentingan khusus oleh rakyat dan pengusaha. Posisi tersebut akan membawa birokrasi pada kondisi ideal yaitu netral dari kekuatan politik dan politisasi birokrasi.

2. Birokrasi Weberian

Max Weber merupakan orang pertama yang membahas mengenai Netralitas Biokrasi. Menurut Weber (dalam Hamka, 2014:60) menyatakan birokrasi dibentuk netral dari kekuatan politik sehingga birokrasi berada di luar aktor politik yang saling berlawanan satu dengan yang lain untuk mencampuri birokrasi pemerintah sebagai organisasi formal. Fokus dalam pemikiran ini adalah birokrasi harus diposisikan netral dari politik dengan mengutamakan pelayanan kepada rakyat meskipun yang berkuasa telah mengalami pergantian.

Weber mengkritik pemikiran Hegel mengenai negara yang menggambarkan birokrasi merupakan suatu jembatan penghubung antara negara dan rakyat Menurut Weber (dalam Hamka, 2014:65) menyatakan sebagai berikut;

> "Birokrasi bukan mewakili dirinya sendiri dan Negara bukan mewakili kepentingan umum. Tidak ada kepentingan umum, melainkan kepentingan khusus yang memenangkan perjuangan kelas dominan. Birokrasi dipandang sebagai kelompok khusus, karena birokrasi merupakan Negara atau pemerintah itu sendiri sebagai alat yang dipergunakan oleh kelas dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Sehingga birokrasi jelas tidak netral dan harus memihak, yaitu memihak kepada kelas yang dominan".

Berdasarkan pemaparan di atas, diskursus Weber dan Hegel menunjukkan birokrasi memiliki dua peranan besar dalam menjalankan otoritasnya. Birokrasi dijelaskan netral dari politik dan bekerja atas profesionalitas serta aturan formal. Birokrasi tidak hanya menjalankan kebijakan saja, tetapi terlibat dalam pembuatan peraturan sehingga birokrasi memiliki keberpihakkan dan sudah bertindak sebagai kekuatan politik.

C. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Demokrasi didefinisikan sebagai suata sistem pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat. Warga Negara mempunyai hak suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata. Kontestasi politik di Indonesia memiliki dinamika yang sangat beragam, di awali dengan perdebatan yang sangat panjang pada masa transisi dari pemilukada oleh Dewan Perwakilan Rakyat secara proporsional menuju pemilukada secara langsung yang saat ini bersama dirasakan. Pemilihan Kepala Daerah merupakan momen politik yang telah diadakan serentak semenjak bulan Juni 2005 sebagai ekses dari pemilihan Presiden langsung untuk alasan penegakan demokrasi lokal di Daerah.

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberikan kewenangan kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah, tidak saja merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah daerah.

Pemberian wewenang kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah sama sekali tidak sedikit pun dikaitkan dengan Komisi Pemilihan Umum Pusat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Sistem pilkada secara langsung merupakan keputusan yang tepat dalam rangka politik desentralisasi dan demokrasi lokal. Hal serupa tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dianut Indonesia saat ini.

Proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung dengan ketentuan *one man one vote,* sedangkan pemerintah pusat dalam hal ini Presiden hanya berperan dalam pengesahan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pelaksanaan pilkada secara langsung merupakan representasi Negara demokrasi yang juga didukung oleh teori kedaulatan rakyat, sebagaimana dikutip oleh Hendry B.Mayo (dalam Fahmi, 2011) selengkapnya memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut;

> "Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemelihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana yerjaminnya kebebasan politik".

Samuel P. Huntington (2003) menyatakan sebuah sistem politik sudah dapat dikatakan demokratis bila pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, langsung, jujur dan berkala di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.

Pelaksanaan pilkada Kabupaten Way Kanan merupakan suatu kebutuhan yang jelas dengan pemilihan secara langsung. Beradasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Sebelumnya kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ternyata membawa kekecewaan masyarakat. Fakta tersebut terjadi karena: pertama, politik *oligarki* yang dilakukan legislatif rentan terjadi kepentingan partai dan elit partai yang memanipulasi kepentingan masyarakat luas. Kedua, mekanisme pemilihan Kepala Daerah cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap legislatif.

Dampak dari pilkada tidak langsung adalah Kepala Daerah lebih bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah kolusi dan *money politics*,

khususnya pada proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketiga, terjadi pencopotan dan/atau tindakan *over* lain dari para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah yang berdampak pada politik yang tidak stabil dan pemerintahan lokal. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, rakyat berpartisipasi langsung menentukan pemimpin daerah.

Pilkada langsung merupakan wujud dari azas responsibilitas dan akuntabilitas. Pemilihan secara langsung menuntut Kepala Daerah harus bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Pilkada langsung lebih akuntabel, karena rakyat tidak harus menitipkan suara melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi dapat menentukan pilihan berdasarkan kriteria yang jelas dan transparan.

Pilkada langsung memiliki keunggulan antara lain: memutus politik *oligarki*, memperkuat *checks and balances* dengan badan legislatif, legitimasi yang kuat karena langsung mendapat mandat dari rakyat, menghasilkan Kepala Daerah yang akuntabel. Pelaksanaan pilkada langsung dimulai sejak Juni 2005 hingga Juni 2006, pilkada telah berlangsung di 250 Daerah di Indonesia, yakni di 10 Provinsi, 202 Kabupaten, dan 38 Kota. Periode Juni-Desember 2005 berlangsung 210 pilkada, dengan rincian pemilihan gubernur sebanyak 7 Daerah, pemilihan Bupati 170, dan pemilihan Walikota 33 Daerah (Sumber: Yayasan Perludem. 2012. Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Vol 3)

Indonesia telah mengadakan pilkada serentak pada 9 Desember 2015. Pelaksanaan pilkada serentak telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota. Pilkada serentak di akhir tahun 2015 ini merupakan agenda penting dalam perjalanan demokrasi, karena untuk pertama kalinya rakyat di 269 Daerah akan memilih Sembilan Gubernur dan 224 Bupati, serta 36 Wali Kota secara bersama.

D. Kerangka Pikir

Netralitas birokrasi dalam pilkada di Kabupaten Way Kanan merupakan fokus pada penelitian ini. Aturan di Indonesia menuntut birokrasi harus bersikap *apolitis* telah tercantum dalam Undang-undang Aparatur Sipil Negara tentang netralitas birokrasi, mengingat jelang pilkada serentak sangat rentan pelanggaran netralitas birokrasi. Produk hukum tersebut telah dipertegas melalui Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengenai larangan Aparatur Sipil Negara untuk terlibat dalam kegiatan politik dan pilkada serentak pada 9 desember 2015. Birokrasi diharuskan untuk netral dan fokus pada otoritasnya sebagai aparatur negara yang melayani rakyat.

Produk hukum tersebut selaras dengan pemikiran Weber dan Hegel terkait netralitas birokrasi, meskipun muncul perdebatan antara Weber dan Hegel. Weber berasumsi birokrasi tidak hanya menjalankan kebijakan tetapi terlibat dalam pembuatan keputusan yang memihak pihak dominan, dan di sisi lain Hegel berasumsi birokrasi merupakan penghubung antara rakyat beserta pengusahan dan Negara yang memiliki kepentingan umum (Hamka, 2014:65).

Pemikiran Hegel dan Weber memberikan sumbangsih yang sangat besar, sehingga peneliti menggunakan dua indikator dalam menganalisis netralitas birokrasi dalam pilkada Kabupaten Way Kanan yaitu birokrasi harus bersikap *apolitis*, bebas intervensi dan politisasi termasuk tidak terlibat dalam proses

kampanye politik maupun memobilisasi massa untuk mendukung salah satu pasangan calon. Indikator yang kedua adalah birokrasi berada pada posisi sebagai penghubung antara Negara dan Masyarakat sipil serta Pengusaha, status birokrasi sebagai abdi megara berfokus pada melayani publik secara prima.

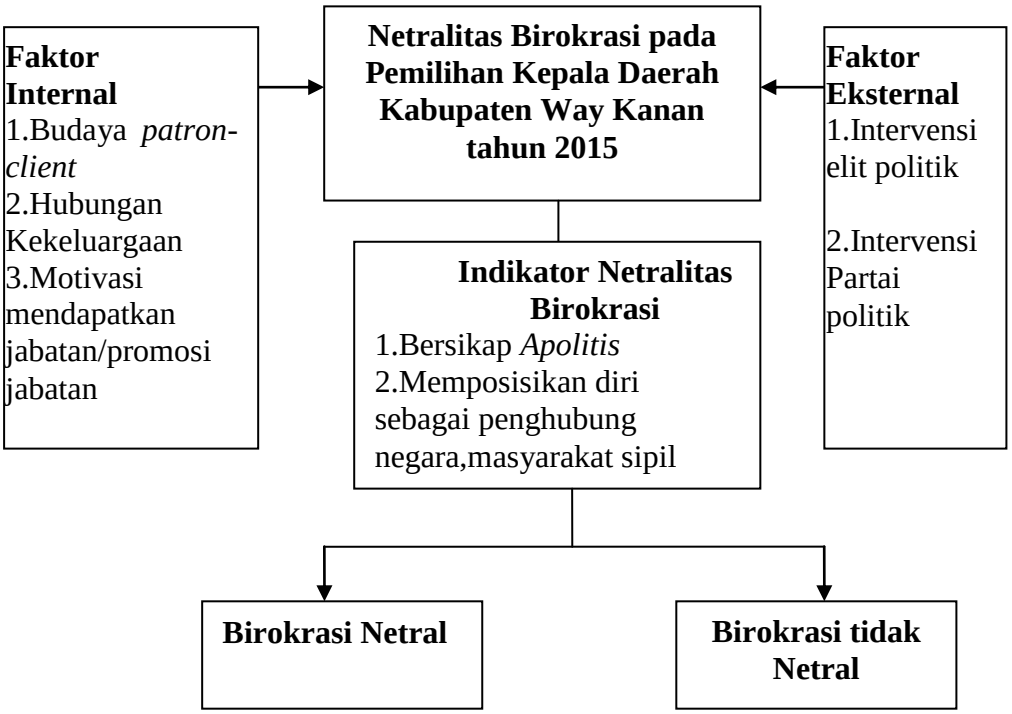
Netralitas birokrasi sebagai posisi birokrasi pemerintah yang seyognya tidak memihak, sengaja dibuat memihak untuk kepentingan politik atau partai politik (Thoha:2003). Seharusnya posisi ideal birokrasi ialah berada pada penghubung anatara Negara dan Masyarakat serta Pengusaha. Apabila seorang birokrat masuk ke ranah politik, maka ia harus meninggalkan posisi sebagai pejabat publik. Kondisi sebaliknya ketika seorang politisi menduduki jabatan publik, maka ia harus meninggalkan status politisinya.

Birokrasi sebagai aparatur negara yang diangkat untuk bekerja melayani publik merupakan organ eksekutif yang netral dari kepentingan politik dan berkarier atas dasar *meryt system* yang mengedepankan keahlian dan pengalaman (Azhari, 2011:9). Peneliti berasumsi bahwa sebagai institusi yang netral, seharusnya birokrasi memiliki kemampuan untuk membela kepentingannya di hadapan pejabat politik, taat terhadap aturan sebagai aparatur sipil negara. Realita membuktikan jabatan karier seorang birokrat bukan atas dasar *meryt system* melainkan hubungan *patron-client*, sehingga momentum pilkada menjadikan birokrasi memihak demi mengamankan posisi jabatan strategis.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti menganalisis bagaimana netralitas birokrasi pada pilkada di Kabupaten Way Kanan dengan menekankan pada pemikiran Hollyson yaitu terdapat dua faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi, secara internal maupun eksternal. Birokrat bersikap memihak dikarenakan faktor internal yaitu adanya intruksi dari atasan dimana budaya *patron-client* masih sangat kental, adanya hubungan kekeluargaan yang mengakibatkan birokrat memihak suatu pasangan calon atas dasar kultur yang sama, biologis dan lingkungan. Faktot motivasi birokrat untuk mengamankan jabatan termasuk promosi jabatan sehingga memilih berpihak terhadap salah satu kandidat.

Birokrasi tidak netral juga dikarenakan faktor eksternal yaitu adanya intervensi politik oleh elit politik atau partai politik. Intervensi dan politisasi terhadap birokrat mengakibatkan birokrat berpihak dan mudah terpolitisasi sehingga melakukan pelanggaran netralitas birokrasi dalam pilkada. Tekanan dari elit politik dan partai politik bersifat tertutup secara diam-diam melalui hubungan personal.

Berikut ini adalah alur pikir peneliti yang digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir Netralitas Birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Way Kanan Tahun 2015.

III. METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan tipe penelitian kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yang mendeskripsikan fenomena secara terperinci. Alasan memilih pendekatan kualitatif dalam penelitian ini yaitu: pertama, permasalahan yang dikaji dalam penelitian tentang netralitas birokrasi pada pilkada Way Kanan ini membutuhkan sejumlah data lapangan yang sifatnya aktual dan kontekstual. Alasan yang kedua, pemilihan pendekatan ini didasarkan pada keterkaitan masalah yang dikaji dengan sejumlah data primer dari subjek penelitian yang tidak dapat dipisahkan dari latar belakang alamiah.

Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus, artinya penelitian difokuskan pada satu fenomena saja yang dipilih dan kemudian dipahami secara mendalam. Metode ini dilakukan secara intensif, terperinci terhadap suatu organisasi atau fenomena tertentu. Berdasarkan kajian peneliti bahwa netralitas birokrasi memerlukan pemahaman terhadap sejauh mana birokrat dapat dikategorikan netral atau tidak netral, baik atas isu dilapangan maupun pandangan dan pendapat *stakeholder* yang berhubungan dengan penelitian ini.

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini pada bagaimanakah sikap birokrat dalam pilkada lalu, apakah birokrat netral atau tidak netral dengan berpihak pada salah satu pasangan calon. Birokrasi memilih untuk berpihak, maka ketidaknetralan birokrasi sebagai akibat pemanfaatan jabatan struktural dengan menyalahgunakan fasilitas negara, menjadi pendukung partai politik atau kandidat calon kepala daerah atau wakil Kepala Daerah yang menyebabkan *conflict of interest* yang pada akhirnya akan merusak kinerja birokrasi itu sendiri atau merusak kehidupan politik. Alasan peneliti memfokuskan penelitian pada masalah di atas adalah untuk mengetahui mengapa birokrasi pada pilkada Kabupaten Way Kanan tidak netral.

Peneliti menitikberkan netralitas birokrasi dengan menggunakan teori Max Weber yaitu birokrat harus bersikap *apolitis* dan tidak memihak pada partai politik atau kekuasaan politik. Peneliti telah menggunakan teori Hegel. Asumsi Hegel bahwa Birokrasi merupakan jembatan penghubung antara Negara dan Masyarakat serta Pengusaha yang memfokuskan diri pada pelayanan, bukan sebagai pejabat publik yang terpolitisasi oleh pejabat politik dan partai politik.

Indikator netralitas birokrasi yang digunakan yaitu: birokrasi bersikap harus *apolitis*, artinya birokrasi dapat dikatakan netral apabila tidak terlibat dalam proses politik praktis, kegiatan kampanye, dan mendukung pasangan calon tertentu. Birokrasi bersikap netral dengan memposisikan diri sebagai

penghubung antara negara dan masyarakat sipil dengan memfokuskan diri pada tugas sebagai abdi negara yaitu melayani masyarakat.

Peneliti hanya menelaah pelanggaran terhadap netralitas birokrasi melalui dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal berdasarkan pemikiran Hollyson. Faktor internal yang mendorong birokrasi bersikap tidak netral seperti sangat kental budaya *patron*-client yang menuntut seorang birokrat taat dan tunduk terhadap pemegang kekuasaan. Budaya *Patron-client* akan menuntut birokrasi memiliki loyalitas sebagai bawahan atau orang yang diperintah.

Faktor tekanan mutasi jabatan yang menuntut birokrasi memihak pada salah satu pasangan calon untuk mengamankan jabatannya atau promosi jabatan pada level yang lebih tinggi. Faktor selanjutnya adalah faktor eksternal yang berasal dari adanya intervensi pejabat politik atau partai politik., seperti pembuatan kebijakan yang kemudian terdapat komporomi antara birokrasi dan pejabat politik untuk mendapatkan keuntungan strategis.

Manifestasi teori Weber dan Hegel serta menitikberatkan pada dua faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi menurut Hollyson menjadi acuan teoritis pada penelitian ini. Peneliti akan mengetahui bagaimanakah netralitas birokrasi pada pememilihan Kepala Daerah di Kabupaten Way Kanan Tahun 2015.

C. Informan

Informan merupakan orang yang memberikan informasi sesuai dengan kebutuhan penelitian. Informan ditentukan melalui sebuah teknik penentuan yang dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu. Penelitian ini menggunakan teknik *stratifikasi sampling* dalam menentukan informan. *Stratifikasi sampling* adalah teknik penentuan informan berdasarkan strata atau hirarki pada masyarakat yang heterogen. Alasan menggunakan teknik ini dikarenakan informan berupa birokrasi yang memiliki strata berbeda-beda, kemudian peneliti juga menitikberatkan pada informasi masyarakat terkait netralitas birokrasi di Kabupaten Way Kanan. Penentuan informan bersifat heterogen untuk mendapatkan data yang akurat.

Peneliti memfokuskan informan pada dua Dinas di Kabupaten Way Kanan yaitu Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum. Alasan memfokuskan pada birokrasi di Dinas tersebut karena, Dinas Pendidikan merupakan salah satu Dinas yang terlibat mobilisasi birokrasi untuk mendukung salah satu pasangan calon pada peringatan Hari Ulang Tahun Republik Indonesia di bulan Agustus Tahun 2015 lalu. Dinas Pekerjaan Umum merupakan Dinas yang rentan akan politisasi oleh pejabat politik.

Berikut adalah informan penelitian yang telah dilakukan proses wawancara:

Tabel 2. Informan Penelitian

No	Nama	Jabatan
1	Desparda Simamora, S.H	Sekretaris Dinas
2	Dra. Tri Suyanti	Kepala Bidang Kebudayaan
3	Dra. Tri Suyanti Ahmad Herwanto	Kasi SMA Bidang Menengah
4	Kemas Moh. Imansyah, S.Pi, M.A.P	Sekretaris Dinas
5	Raden Sutomo	Kasi Kebersihan
6	Tri Budi Setiawan, S.Pd.T	Staff Cipta Karya
7	Hamsyah	Ketua PWI Way Kanan

D. Jenis Data

Penelitian kualitatif memerlukan sumber data yang sesuai dengan penelitian. Sumber data merupakan *natural setting* dalam memberikan data dan informasi yang sesuai dengan tujuan penelitian. Peneliti menentukan sumber data yang terdiri dari orang dan benda. Orang dalam hal ini sebagai informan sedangkan benda merupakan sumber data dalam bentuk dokumen seperti artikel, koran dan lain-lain.

Menurut Sugiyono (2012:225) sumber data dikelompokkan menjadi dua, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang langsung berasal dari informan dengan tujuan memberikan data yang akurat kepada peneliti. Data primer pada penelitian ini adalah birokrasi di Dinas Pendidikan sebagai berikut:

Tabel 3. Data Primer Dinas Pendidikan

No	Nama	Jabatan
1.	Desparda Simamora, S.H	Sekretaris Dinas
2.	Dra. Tri Suyanti	Kepala Bidang Kebudayaan
3.	Dra. Tri Suyanti Ahmad Herwanto	Kasi SMA Bidang Menengah

Data primer birokrasi dilingkup Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan sebagai berikut:

Tabel 4. Data Primer Dinas Pekerjaan Umum

No	Nama	Jabatan
1.	Kemas Moh. Imansyah, S.Pi, M.A.P	Sekretaris Dinas
2.	Raden Sutomo	Kasi Kebersihan
3.	Tri Budi Setiawan, S.Pd.T	Staff Cipta Karya

Peneliti memilih Ketua Persatuan Wartawan Indonesia Kabupaten Way Kanan sebagai sumber data primer yang mewakili masyarakat. Data sekunder pada penelitian ini adalah dokumen berupa Undang-undang, pemberitaan media cetak antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Jurnal Rina Martina Tahun 2013 tentang Politisasi Birokrasi di Indonesia, Badan Pusat Statistika Kabupaten Way Kanan, Radar Lampung dan Republica. Pemberitaan media online antara lain: Rumah Pemilu, Konfrontasi, Antara Lampung, www.gantasa.com, Republika, Politik.kompasiana.com, KPU-Waykanan.go.id.

E. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti telah menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan dokumentasi, sebagai berikut:

1. Wawancara

   Teknik wawancara yaitu teknik mengumpulkan data yang dilakukan dengan sistem Tanya-jawab antara peneliti dengan informan yang dianggap layak atau relevan dalam penelitian ini. Maksud dari mengadakan wawancara anatara lain: mengkonstruksikan orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan dan lain-lain. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan untuk memporelah data dari informan terkait dengan fokus penelitian, sehingga sasaran yang akan diwawancarai adalah pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dijadikan sumber data.

   Proses wawancara dilakukan dengan wawancara secara terstruktur, yaitu peneliti memberikan batasan pertanyaan terhadap informan dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan secara tertulis, sehingga proses wawancara tidak menyimpang dari fokus penelitian. Peneliti menggunakan wawancara semi terstruktur, artinya proses wawancara lebih terbuka dengan meminta pendapat atau gagasan narasumber terkait permasalahan netralitas birokrasi terhadap pilkada di Way Kanan tahun 2015, sehingga peneliti dapat menemukan data yang lebih mendalam dengan mencatat dan mendengarkan keterangan dari informan

Berikut ini adalah hasil wawancara bersama informan:

1. Desparda Simamora, S.H sebagai Sekretaris Dinas Pendidikan. Birokrasi memiliki 4 tugas pokok yaitu public service, empowering, regulasi dan pembangunan. Birokrasi di Kabupaten Way Kanan cenderung tidak netral dikarenakan faktor sumber daya lemah sehingga mengambil jalan pintas untuk mendapatkan jabatan atau mempertahankan jabatan. Pilkada serentak yang telah terlaksana terjadi beberapa pelanggaran birokrasi akibat rendahnya profesionalitas dan faktor tekanan atas nama kekerabatan dan intruksi pimpinan.

2. Dra. Tri Suyanti sebagai Kepala Bidang Kebudayaan.

   Birokrasi harus bersikap netral sesuai tugas utama memfokuskan diri pada pelayanan masyarakat. Birokrasi di Way Kanan bersikap tidak netral untuk beberapa personal. Pengakuan muncul bahwa informan juga bersikap tidak netral. Keberpihakan tersebut karena pengaruh loyalitas terhadap pimpinan yang kuat. Hubungan emosional pribadi serta tekanan dari dalam diri untuk mengamankan jabatan. Pengaruh lain muncul dari adanya tekanan elit politik terutama *incumbent* serta keberadaan partai politik meskipun berbeda domain.

3. Ahmad Herwanto sebagai Kasi SMA Bidang Menengah.

   Realita yang terjadi bahwa birokrasi di Kabupaten Way Kanan khususnya di lingkungan Dinas Pendidikan terdapat dukungan secara diam-diam dari beberapa birokrasi. Loyalitas terhadap pimpinan menjadi faktor yang berpengaruh besar, karena birokrasi terutama pegawai biasa berada dibawah tekanan sang pimpinan. Motivasi mendapatkan jabatan strategis menjadi faktor utama, sedangkan faktor kekerabatan merupakan sesuatu yang dijunjung tinggi dalam budaya Lampung.

   Birokrasi sangat rentan akan tekanan elit politik. Elit politik memiliki kekuatan sendiri untuk menekan birokrasi. Pengakuan muncul dari informan bahwa tekanan pada informan muncul dari calon *incumbent* dan calon kuda hitam. Pilkada Kabupaten Way Kanan lalu, informan berpihak pada pasangan Raden Adipati dengan alasan tekanan dari partai politik secara kebetulan pimpinan salah satu partai tersebut memiliki kekerabatan yang dekat.

4. Kemas M Imansyah, S.Pi, sebagai Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum.

   Birokrasi tidak boleh terlibat kampanye politik dan diharuskan netral. Informan secara pribadi menemukan keberpihakan birokrasi di lingkungan Dinas Pekerjaan Umum. Mayoritas sebagai akibat adanya kedekatan emosional, mengamankan posisi jabatan, tekanan dari

pimpinan. Momentum politik tidak bisa dilepaskan dari keberadaan elit politik dan partai politik. Elit partai seperti calon *incumbent* secara terselubung meminta pada birokrasi untuk tidak mengurangi suara pada pilkada 2015 lalu.

5. Raden Sutomo sebagai Kasi Kebersihan Dinas Pekerjaan Umum.

   Loyalitas terhadap pimpinan merupakan kewajiban birokrasi termasuk untuk mendukung salah satu calon. Mayoritas birokrasi mengiyakan intruksi saja dan berbeda pilihan ketika di Tempat Pemungutan Suara. Birokrasi lebih menggunakan pilihan rasional dengan menitikberatkan keuntungan yang besar. Keuntungan dapat berupa posisi jabatan yang lebih baik, hal ini sering terjadi pada pejabat tataran atas. Faktor kekerabatan memiliki pengaruh yang sangat besar, apabila salah satu calon memiliki hubungan saudara tentu saja mengakibatkan birokrasi tidak netral.

   Tekanan elit politik dan partai politik banyak terjadi pada birokrasi yang berada pada jabatan tinggi, seperti kepala dinas, kepala bidang, kasi. Realita di Kabupaten Way Kanan, tekanan dari elit politik yaitu Bustami sebagai calon *incumbent* tidak berpengaruh terhadap hasil pilkada. Birokrasi cenderung mendukung calon lain sebagai bentuk kekecewaan terhadap pemegang kekuasaan terdahulu dan sebagai upaya perubahan dibawah pimpinan baru.

6. Tri Budi Setiawan, S.Pd.T sebagai Staff.

   Birokrasi di Kabupaten Way Kanan terdapat yang secara terbuka mendukung salah satu calon dan ada yang diam-diam. Faktor jabatan yang semi politik menuntut birokrasi ingin mengamankan jabatan dengan berpihak. Faktor budaya *patron client* berdasarkan intruksi pimpinan dilakukan pada personal birokrasi dan memiliki pengaruh yang besar, sedangkan faktor kekerabatan merupakan faktor yang mengikat bagi personal birokrasi. Kompetisi pilkada identik dengan elit politik dan partai politik. Hubungan dengan birokrasi sangat jelas memiliki tekanan yang kuat dalam memudarkan netralitas birokrasi.

7. Hamsyah Sebagai Ketua Persatuan Wartawan Indonesia Kabupaten Way Kanan.

   Birokrasi bersikap netral selalu terjadi ketika diluar jam kerja, saat jam kerja birokrasi berupaya netral. Informan menemukan ada banyak Pegawai Negeri Sipil yang ikut kampanye, tetapi tidak menggunakan seragam. Faktor yang mempengaruhi birokrasi bersikap tidak netral ialah kekerabatan, loyalitas atau tekanan dari pimpinan, hasrat meraih jabatan atau mengamankan jabatan. Faktor tekanan elit politik dan partai politik bersifat personal terutama terjadi pada pejabat-pejabat pemerintahan.

2. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan salah satu sumber data penelitian kualitatif yang sudah lama digunakan. Studi dokumentasi yaitu dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan bahkan meramalkan. Studi dokumentasi dilakukan untuk mendapatkan sumber-sumber data tertulis sebagai penguat data yang diperoleh dari informan. Teknik pengumpulan data dengan studi dokumentsi, peneliti mengumpulkan data melalui dokumen, gambar, sebagai pelengkap data tertulis yang diperoleh melalui wawancara.

Sumber data tertulis pada penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (2), Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada Serentak. Sumber data tertulis berupa Jurnal Bob Sugeng Hadiwinata Tahun 2004 dengan judul Pragmatisme *Rasional Pemilih Kota Bandung dalam Pemilu* dan jurnal Rina Martina Tahun 2013 dengan judul *Politisasi Birokrasi di Indonesia*.

Sumber data penelitian juga berasal dari koran dan media online yang berkaitan dengan pemberitaan keterlibatan birokrat dalam kampanye politik, penyalahgunaan fasilitas negara, ataupun kebijakan incumbent terhadap mobilisasi birokrat dalam pilkada di Kabupaten Way Kanan.

Studi dokumentasi didapatkan melalui pemberitaan media cetak antara lain: Radar Lampung dan Republica. Pemberitaan media online antara lain: Rumah Pemilu, Konfrontasi, Antara Lampung, Republika, KPU-Waykanan.go.id, Politik.kompasiana.com, www.gantasa.com Pegawai Negeri Sipil protes Prajabinkam.

F. Teknik Pengolahan Data

Peneliti telah memperoleh sejumlah data dari lapangan, sehingga peneliti dituntut untuk melakukan pengolahan data yang telah terkumpul tersebut. Adapun kegiatan pengolahan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Editing data*

   Editing data merupakan sebuah proses yang bertujuan agar data yang dikumpulkan dapat memberikan kejelasan, mudah dibaca, konsisten dan lengkap. Dalam tahap ini, data yang dianggap tidak bernilai ataupun tidak relevan harus disingkirkan. Hasil wawancara bersama birokrasi dilingkup Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum serta bersama Ketua Persatuan Wartawan Indonesia Kabupaten Way Kanan yang tidak relevan dengan data yang dinginkan peneliti harus dibuang.

   Peneliti melakukan kegiatan memilih hasil wawancara yang relevan, data yang relevan dengan fokus penelitian akan dilakukan pengolahan kata dalam bentuk bahasa yang lebih baik sesuai dengan kaidah sebenarnya. data yang telah diolah menjadi rangkaian bahasa kemudian dikorelasikan

dengan data yang lain sehingga memiliki keterkaitan informasi. Proses selanjutnya adalah peneliti memeriksa kembali semua data untuk meminimalisir data yang tidak sesuai.

2. *Interpretasi*

Interpretasi data digunakan untuk mencari makna dan hasil penelitian dengan jalan tidak hanya menjelaskan atau menganalisis data yang diperoleh, tetapi data diinterprestasikan untuk kemudian mendapatkan kesimpulan sebagai hasil penelitian. Peneliti memberikan penjabaran dari berbagai data yang telah melewati proses editing sesuai dengan fokus penelitian. Pelaksanaan interpretasi dilakukan dengan memberikan penjelasan berupa kalimat bersifat narasi dan deskriptif. Data yang telah memiliki makna akan dilakukan kegiatan analisis data berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumentasi.

G. Teknik Analisis Data

Data harus bermakna jika ditafsirkan atau dianalisis pada konsteksnya, oleh karena itu data yang diperoleh melalui wawancara, studi dokumentasi perlu dianalisis secara akurat dan seksama. Moleong (2001:190) mengatakan bahwa abstraksi merupakan usaha untuk membuat rangkuman yang inti, proses dan pertanyaan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya. Proses analisis data dimulai dengan menelaah, memeriksa seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, dirangkum dan difokuskan pada hal-hal yang penting.

Pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga alur kegiatan, yaitu:

1. *Reduksi data*

   Reduksi data dilakukan dengan memfokuskan hasil penelitian pada hal yang dianggap penting oleh peneliti. *Reduksi data* bertujuan untuk mempermudah pemahaman terhadap data yang telah terkumpul dari hasil catatan lapangan dengan cara merangkum dan mengklasifikasikan sesuai masalah dan aspek-aspek permasalahan yang diteliti.

   Peneliti mengumpulkan data mengenai faktor penyebab birokrasi kabupaten Way Kanan bersikap tidak netral. Peneliti mewawancarai informan yaitu Sekretaris Dinas Pendidikan, Kepala Bidang Kebudayaan, Kasi Sekolah Menengah Atas Bidang Menengah, Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum, Kasi Kebersihan, Staff dan Ketua Persatuan Wartawan

Indonesia Kabupaten Way Kanan, menggunakan pertanyaan yang sama untuk mencari jawaban yang sesuai dengan apa yang diteliti. Peneliti membuang jawaban yang tidak sesuai dengan fokus penelitian.

2. *Display data*

Display data adalah sekumpulan informasi yang akan memberikan gambaran penelitian secara menyeluruh. Penyajian data yang disusun secara singkat, jelas, terperinci, dan menyeluruh akan lebih memudahkan dalam memahami gambaran terhadap aspek-aspek yang diteliti baik secara keseluruhan maupun secara parsial. Hasil reduksi data disusun dan disajikan dalam bentuk teks narasi-deskriptif.

Peneliti melakukan pengumpulan data yang telah melalui reduksi untuk menggambar kejadian yang terjadi pada saat dilapangan. Catatan-catatan penting di lapangan, kemudian disajikan dalam bentuk teks deskriptif untuk mempermudah pembaca memahami secara praktis. Kegiatan lanjutan peneliti pada *display data* ialah data yang didapat disajikan dalam bentuk table dengan tujuan untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu.

3. *Verifikasi data*

Verifikasi Merupakan tahap terakhir dalam menganalisis data. Data diuji keabsahannya melalui *validitas* internal yaitu aspek kebenaran, *validitas* eksternal yaitu penerapan, *reliabilitas* yaitu konsistensi dan obyektifitas.

Data yang sudah teruji kemudian dapat ditarik kesimpulan. Kesimpulan merupakan tahap mencari arti, makna dan menjelaskan yang disusun secara singkat agar mudah dipahami sesuai tujuan penelitian.

Kegiatan peneliti dalam *verifikasi data* adalah melakukan penggunaan penulisan yang tepat dan padu sesuai data yang telah mengalami proses *display data*. Peneliti melakukan peninjaun terhadap catatan-catatan lapangan yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Data yang ada dianalisis dengan menggunakan pendekatan teori untuk menjawab tujuan penelitian.

Proses *reduksi data* dan *display data* telah dilakukan, peneliti mengungkapkan kesimpulan pada penelitian ini. Peneliti menarik kesimpulan bahwa terjadi pelanggaran netralitas birokrasi di Kabupaten Way Kanan pada pilkada 2015, faktor penyebab keberpihakkan birokrasi antara lain: budaya *patron-client* yang menginternalisasi birokrasi, motivasi mendapatkan jabatan, hubungan kekerabatan mempengaruhi netralitas birokrasi, birokrasi sebagai mesin partai politik, kekuatan elit politik menekan birokrasi.

Proses pengolahan data dimulai dengan pencatatan data lapangan yaitu data mentah, kemudian ditulis kembali dalam bentuk dan ketegori data, setelah data mengalami proses *reduksi* dan disesuaikan dengan fokus masalah penelitian. Data dianalisis dan diperiksa keabsahannya untuk disimpulkan.

H. Teknik Keabsahan Data

Teknik keabsahan data atau kredibilitas data adalah cara menyelaraskan antara data yang dilaporkan peneliti dengan data yang terjadi pada obyek penelitian. Teknik keabsahan data dilakukan untuk mendapatkan data yang *valid*. Penelitian ini menggunakan teknik keabsahan data dengan cara uji kredibilitas melalui proses Triangulasi. Teknik triangulasi merupakan proses membandingkan dan mengecek tingkat kepercayaan informasi melalui proses wawancara dan studi dokumentasi. Hasil wawancara dan studi dokumentasi dikumpulkan berdasarkan derajat kesamaan informasi, sehingga data yang diperoleh memiliki keselarasan dan kepercayaan yang sesuai.

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber. Triangulasi sumber adalah teknik menguji data dan informasi dengan cara mencari data yang sama dengan informan satu dan lainnya. Data dari informan telah dikompilasikan dengan hasil dokumentasi yang memiliki kesamaan informasi. Teknik triangulasi sumber bertujuan untuk memperoleh data yang sama dan memiliki tingkat *validitas* yang tinggi

IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Kabupaten Way Kanan

Kabupaten Way Kanan adalah salah satu pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara. Pembentukan Kabupaten Way Kanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 pada tanggal 20 April 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Way Kanan, Kabupaten Daerah Tingkat II Lampung Timur, dan Kotamadya Daerah Tingkat II Metro, diresmikan pada tanggal 27 April 1999 dengan ibukota Blambangan Umpu. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 09.00 WIB). Blambangan Umpu dipilih sebagai ibu kota Kabupaten Way Kanan memiliki beberapa alasan. Beberapa alasan tersebut adalah :

1. Memiliki lokasi yang strategis karena berada di tengah-tengah wilayah Way Kanan, sehingga akan mempermudah segala bentuk pengawasan terhadap seluruh daerah di wilayah Way Kanan oleh pemerintah Kabupaten Way Kanan.
2. Blambangan Umpu berada dijalur lalu lintas jalan darat dari berbagai arah yaitu Sumatra Selatan, Bengkulu, dan Lampung sendiri.

Kabupaten Way Kanan pada awal berdiri hanya memiliki 6 wilayah Kecamatan definitif, dan memiliki kampung berjumlah 192. Pada tahun 2003 wilayah Kecamatan di Kabupaten Way Kanan mengalami perubahan menjadi 12 Kecamatan dengan jumlah Kampung 198. Kabupaten Way Kanan mengalami pemekaran wilayah Kecamatan pada tahun 2005 berdasarkan Keputusan Bupati Way Kanan Nomor 2 Tahun 2003 dan Peraturan Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2005, sehingga jumlah Kecamatan menjadi 14 Kecamaatan dengan jumlah Kampung menjadi 210 (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 09.28 WIB)

B. Kondisi Geografis dan Administratif

Kabupaten Way Kanan memiliki luas wilayah sebesar 3.921,63 kilometer persegi atau sebesar 11,11 % dari luas Provinsi Lampung. Secara geografis, Kabupaten Way Kanan berada pada posisi antara 6°45’ - 3°45’ Lintang Selatan dan 103°40’-105°50’ Bujur Timur. Kabupaten Way Kanan merupakan wilayah yang memiliki posisi yang sangat strategis sebagai pintu gerbang Sumetera Bagian Selatan yang luas wilayahnya 3.921,63 kilometer persegi atau sebesar 392.163 Ha. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 09.28 WIB)

Kondisi geografis batas wilayah Kabupaten Way Kanan berbatasan langsung dengan:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Oku Timur Provinsi Sumatera Selatan dan Bengkulu.
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Tulang Bawang Barat
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Lampung Utara.
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Lampung Barat.

Bentang alam di Kabupaten Way Kanan memiliki keadaan yang bersifat datar sampai dengan bergelombang. Kabupaten Way Kanan memiliki 3 buah gunung dan 6 buah sungai. Gunung tertinggi yaitu gunung Punggur berada di daerah Kasui dengan ketinggian 1.700 meter dari permukaan laut, kemudian menyusul daerah Banjit dengan puncaknya di Gunung Remas 1.600 meter dan Gunung Bukit Duduk 500 meter. Sedangkan sungai terpanjang adalah sungai Way Besay yaitu mencapai 113 km. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 09.28 WIB)

Kondisi topografi Kabupaten Way Kanan terbagi atas 2 bagian, yaitu :

1. Sebelah Barat terdapat lebih kurang 7% dari luas wilayah Kabupaten Way kanan terdiri dari rangkaian Pegunungan Bukit Barisan berupa dari lereng-lereng curam dan terjal yang memiliki ketinggian antara 450-1500 meter dari permukaan laut dan pada umumnya ditutupi oleh Vegetasi primer dan sekunder.

2. Sebelah Timur lebih kurang 93% dari luas wilayah Kabupaten Way kanan berbentuk dataran yang sebagian besar tertutupi vulkanis awan gelap dan terbentang sawah serta perkebunan dataran rendah.

Kondisi administratif wilayah Kabupaten Way Kanan terdiri dari wilayah darat sampai bergelombang dan berbukit sampai bergunung, meliputi :

1. Sebelah barat lebih kurang 7% dari luas wilayah Kabupaten Way Kanan merupakan rangkaian Pegunungan Bukit Barisan, yang terdiri dari lereng- lereng yang curam dan terjal dengan ketinggian bervariasi antara 450-1500 meter dari permukaan laut dan pada umumnya ditutupi oleh vegetasi primer dan sekunder.

2. Sebelah timur lebih kurang 93% dari luas wilayah Kabupaten Way Kanan terbentang dataran yang sebagian besar tertutupi vulkanis awan gelap dan terbentang sawah serta perkebunan dataran rendah

C. Penduduk

Penduduk merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Keadaan penduduk Way Kanan didominasi penduduk usia produktif yaitu usia 15- 64 tahun. Berdasarkan estimasi hasil Sensus Penduduk pada tahun 2014, penduduk Way Kanan mencapai 428.097 jiwa, dengan komposisi jumlah penduduk laki-laki 220.719 dan penduduk perempuan yang memiliki jumlah 207.379. Rasio jenis kelamin Kabupaten

Way Kanan tahun 2013 sebesar 51,026. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 10.15 WIB)

Hasil Proyeksi 2014 di Way Kanan memperlihatkan bahwa Kecamatan Blambangan Umpu adalah kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak, yaitu mencapai 60.200 orang. Kecamatan Bahuga memiliki penduduk yang paling sedikit dengan jumlah penduduk hanya 9.750 orang. Proporsi penduduk laki-laki terbanyak terdapat di Kecamatan Pakuan Ratu untuk setiap 100 penduduk perempuan terdapat 111 penduduk dan yang paling sedikit terdapat di 4 kecamatan, yaitu kecamatan Baradatu, Gunung Labuhan, Kasui dan Bahuga dengan perbandingan 100 penduduk perempuan untuk setiap 103 penduduk laki-laki. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 10.35 WIB)

Berdasarkan keadaan penduduk sekarang, kepadatan penduduk terbesar berada di Kecamatan Baradatu, Gunung Labuhan dan Kasui yaitu lebih dari 200 penduduk per kilometer persegi. Kecamatan Negeri Besar, Negeri Agung dan Pakuan Ratu adalah kecamatan terjarang penduduknya, kurang dari 70 jiwa per kilometer persegi. Kepadatan penduduk di Kecamatan Blambangan Umpu sebagai Ibukota Kabupaten, meskipun memiliki jumlah penduduk terbanyak, kepadatan penduduknya hanya 113 penduduk per kilometer persegi.

D. Pembangunan Manusia

Pembangunan manusia merupakan sebuah kebutuhan yang harus dikembangkan untuk peningkatan kualitas manusia yang lebih baik. Kemajuan pembangunan manusia secara umum dapat ditunjukkan dengan melihat perkembangan Indeks Pembangunan Manusia yang mencerminkan capaian kemajuan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Aspek pendidikan yang baik, kualitas kesehatan yang optimal dan ekonomi yang berkembang akan menjadikan manusia unggul.

Angka indeks pembangunan manusia Way Kanan hanya mengalami sedikit peningkatan dari 63,92 pada tahun 2013 menjadi 64,32 di tahun 2014. Lambatnya kenaikan angka indeks pembangunan manusia ini dapat dipahami, mengingat dampak dari investasi di bidang kesehatan dan pendidikan khususnya terhadap peningkatan indikator penyusun indeks pembangunan manusia. (sumber: Waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 10.30 WIB)

E. Perekonomian

Perekonomian Kabupaten Way Kanan sangat berpengaruh terhadap potensi sumber daya alam yang dimiliki. Potensi sumber daya alam yang melimpah harus diberdayakan dan membutuhkan proses produksi yang baik. Pada tahun 2014 Way Kanan mengalami perlambatan perkembangan ekonomi. Penyebab terbesar perlambatan tersebut adalah menurunnya produksi sektor pangan,

meliputi padi palawija, hortikultura semusim serta turunnya produksi kayu. Pada tahun 2014, persentase sektor pertanian, kehutanan dan perikanan sebesar 37,44%, diikuti sektor industry pengolahan yang mencapai 22,52%. Berikut ini adalah potensi daerah kabupaten Way Kanan:

1. Pertanian

   Kabupaten Way Kanan merupakan salah satu daerah produsen tanaman pangan. Selama periode tahun 2012-2014, produksi padi terus meningkat, dari 161.713 di tahun 2012, meningkat menjadi 170.564 di tahun 2013 dan 175.344 di tahun 2014.

2. Perkebunan

   Sejak dahulu Way Kanan sudah dikenal sebagai penghasil karet. Lebih dari 10% dari seluruh luas wilayah Way Kanan ditanami kebun karet. Selain kebun karet, terdapat pula kakao,sawit dan kopi yang produktif. Produktifitas perkebunan pada tahun 2014 sangat beragam, sawit mencapai 26,4ku/ha; kakao mencapai 21,5ku/ha; sedangkan untuk tanaman kopi dan 4,5ku/ha

3. Pertambangan dan Energi

   Kabupaten Way Kanan tidak memiliki pertambangan Migas, akan tetapi terdapat Pertambangan Non Migas seperti tabang emas yang terdapat di Baradatu, Banjit, dan Blambangan Umpu. Mangan yang terdapat di Kasui dan Batubara yang terdapat di Way Tuba. Sumber Energi yang potensial tersebut sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan adanya

keberadaan listrik yang merata di Way Kanan. Potensi pertambangan Non Migas tersebut bermanfaat terhadap aktivitas masyarakat.

F. Kelembagaan Pemerintah Daerah

Kelembagaan Pemerintah Daerah diatur dalam aturan hukum pembentukan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Way Kanan, Organisasi perangkat daerah Kabupaten Way Kanan terdiri dari 12 Dinas dan 11 lembaga teknis daerah (Badan/Kantor/Rumah Sakit Umum Daerah). Penelitian ini memfokuskan pada birokrasi dilingkup Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum. Berikut ini adalah gambaran umum terkait Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan:

1. Dinas Pendidikan

   Dinas pendidikan merupakan instansi pemerintah daerah kabupaten Way Kanan yang memiliki tugas pokok dan fungsi sebagai instansi yang meningkatkan kualitas pendidikan sumber daya manusia, mutu pembelajaran, serta sebagai instansi yang memiliki kewenangan penuh dalam mewujudkan cita-cita bangsa yaitu mencerdaskan kehidupan anak bangsa. Dinas pendidikan Kabupaten Way Kanan terletak di Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Way Kanan di Kecamatan Blambangan Umpu.

Birokrasi di Dinas Pendidikan Way Kanan cenderung tidak netral. Birokrasi berada pada kekuatan politik yang mengikat. Fakta yang terjadi bahwa pelaksanaan hari ulang tahun Republik Indonesia pada 17 Agustus 2015, birokrasi di Dinas Pendidikan terlibat kampanye terselubung yang ditunjukkan dengan pemakaian atribut mendukung salah satu calon. Netralitas birokrasi di Dinas Pendidikan semakin jelas tergadai dengan pengakuan informan yang mengakui mendukung salah satu calon atas dasar kekerabatan.

Berikut ini adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah di Dinas Pendidikan Kabupaten Way Kanan berjumlah 45 Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari 28 Staff dan berikut adalah daftar struktural di Dinas Pendidikan Kabupate Way Kanan:

Tabel 5. SKPD Dinas Pendidikan Kabupaten Way Kanan

No	**Nama**	**Golongan**	**Jabatan**
1	**2**	**3**	**4**
1	Drs. Musadi Muharam,	IV/C	Kepala Dinas
2	Desparda Simamora, S.H	IV/B	Sekretaris Dinas
3	Dra. Tri Suyanti	IV/A	Kepala Bidang Kebudayaan
4	Drs. Hi. Khambali	III/D	Kepala Bid. Pendidikan menengah
5	Gayata Atmaja, S.Pd	III/D	Kepala Bid. PAUDNI
6	Sugiharto, MM.Pd	III/D	Kepala Bid. Pendidikan Dasar
7	Pawit, M.Pd	III/D	Kasi Pendidikan SMP
8	Yanuar Adi, S.A.N	III/D	Kasubbag. Keuangan
9	Agus Hari, S.T	III/D	Kasubbag. Perencanaan
10	Antoni Steven, M.M	III/C	Kasi SMK

1	2	3	4
11	Himawan Susanto, S.Sos	III/C	Kasubbag. Kepegawaian
12	Indah Rahmawati, S.Pd	III/C	Kasi PAUD
13	Kamsila	III/C	Kasi seni dan budaya
14	Feri Edeson, S.Pd	III/C	Kasi Pendidikan SD
15	Ahmad Herwanto	III/B	Kasi SMA
16	Febrina, S.Kom, M.M	III/B	Kasi tradisi daerah
17	Netty, S.Kom, M.M	III/B	Kasi Pendidikan Masyarakat

Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Way Kanan Tahun 2016

2. Dinas Pekerjaan Umum

Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan terletak di Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Way Kanan di Kecamatan Blambangan Umpu. Dinas Pekerjaan Umum rentan adanya politisasi terhadap birokrasi. Keberadaan birokrasi di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan bersikap tidak netral. Keberpihakan birokrasi di Dinas ini bersifat personal dengan tidak melakukan mobilisasi pihak lain. Berdasarkan informasi dari Kemas M. Imansyah sebagai Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum bahwa ditemukan beberapa birokrasi yang tidak netral dukungan bersifat tidak secara terbuka.

Birokrasi yang tidak netral cenderung memiliki jabatan strategis. Intruksi terselubung dari calon incumbent ketika masih aktif menjabat menjadi tekanan tersendiri bagi birokrasi di Dinas Pekerjaan Umum. Satuan Kerja Perangkat Daerah di Dinas Pekerjaan Umum terdiri dari 19 Pegawai yang menduduki pos jabatan dan 25 Pegawai sebagai Staff. Berikut adalah daftar jabatan struktural di Dinas Pendidikan:

Tabel 6. SKPD Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan

No	Nama	Golongan	Jabatan
1	Akhmad Odany, S.H	IV/B	Kepala Dinas
2	Kemas Moh. Imansyah,	IV/A	Sekretaris
3	Erwin Ikhsan, S.T	III/D	Kepala Bidang Tata Ruang
4	Taufik Irawan, S.T	III/D	Kepala Bidang Kebersihan
5	Romi Ferizal, S.T	III/D	Kepala Bidang Cipta
6	Afrizal, S.T	III/D	Kepala Bidang Bina Marga
7	Hendra Putra, S.T	III/C	Kasi Pembangunan jalan dan jembatan
8	Suherman, S.P	III/C	Kasubbag Umum
9	Ishak, S.T	III/C	Kasi Tata Perkotaan
10	Ahmad Dinan, S.T	III/C	Kasi Penyehatan Lingkungan
11	Raden Sutomo, S.T	III/C	Kasi Kebersihan
12	M. Indra Setiawan, S.T, M.M	III/C	Kasi Tata Ruang Wilayah
13	Marta Kurniawan, S.IKom	III/C	Kasi UPT Rusunawa
14	Anggra Hayudanata, S.T	III/C	Kasi Tata Bangunan
15	Dharma Pandu, S.T	III/C	Kasubbag Perencanaan
16	Donny Rodes, S.T	III/C	Kasi Pemeliharaan jalan
17	Fahrurozi, S.T	III/C	Kasi Pertamanan
18	Kartini, S.E	III/B	Kasubbag Keuangan
19	Indra Fajli, S.E	III/A	Kasubbag Tata Usaha

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Way Kanan Tahun 2016

Kabupaten Way Kanan pada tahun 2012 memiliki jumlah Pegawai Jumlah Pegawai Negeri Sipil sejumlah 5.886, turun di tahun 2013 menjadi 5.783, dan turun lagi menjadi 5.643 di tahun 2014. Realita ini disebabkan oleh banyak Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan mutasi, baik dengan alasan sakit, keluarga maupun pendidikan, sedangkan beberapa tahun sebelumnya terjadi moratorium pegawai.

Berdasarkan jenis kelamin, Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Way Kanan cenderung lebih banyak berjenis kelamin laki-laki yaitu sekitar 52%. Pendidikan secara umum sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Way Kanan sudah cukup baik, 55% pegawai adalah lulusan Sarjana strata satu ke atas, 22% lulus Diploma dan 22% lulus Sekolah Menengah Atas. Status pendidikan pegawai masih terdapat 0,5% yang lulus Sekolah Dasar.

Tabel 7. Penurunan Jumlah Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Way Kanan

Tahun	Laki-laki	Perempuan
2012	3053	2833
2013	2987	2796
2014	2905	2738

Sumber: Statistik Kabupaten Way Kanan Tahun 2015

G. Gambaran Umum Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan

Kabupaten Way Kanan merupakan salah satu daerah yang menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2015. Pergelaran kontestasi politik lokal tersebut merupakan agenda yang dinantikan berbagai kalangan. Kompetisi demokrasi ini memunculkan dua kandidat yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, yaitu menetapkan pasangan calon kepala daerah Adipati-Edward dan pasangan *incumbent* yakni Bustami Zainuddin-Adinata untuk mengikuti pemilihan kepala daerah. Pasangan *incumben*t dianggap sebagai kandidat kuat untuk memenangkan kompetisi politik lokal.

Keunggulan secara popularitas, sebagai *Patron* pemerintahan, kekuatan memobilisasi masyarakat dan birokrasi dianggap sebagai bekal yang kuat. Berdasarkan pemaparan tersebut, pilkada Way Kanan banyak terjadi pelanggaran netralitas birokrasi. Politisasi terhadap birokrasi dilakukan oleh pasangan *incumbent* dan *non incumbent.* Pasangan *incumbent* mengintervensi birokrasi dengan membentuk program kerja Praja Binaan Kampung yang melibatkan birokrasi turun ke desa dengan tujuan politis untuk memobilisasi masyarakat mendukung pasangan *incumbent*. Intervensi dari pasangan *non incumbent* yaitu dengan melibatkan birokrasi dalam kampanye politik melalui pendekatan kekerabatan oleh partai politik dan elit politik.

Pasangan *incumbent* yang memiliki modal politik yang lebih besar dalam pilkada belum mampu meraih kemenangan karena kekuatan suara masyarakat menginginkan perubahan Kabupaten Way Kanan bersama Kepala Daeah

terbaru. Rasionalitas masyarakat mengubah hasil perolehan pilkada, pasangan Adipati-Edward sebagai *non incumbent* justru mampu menarik pilihan masyarakat untuk kemudian terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Way Kanan. Berikut ini adalah hasil perolehan pilkada Kabupaten Way Kanan:

1. Bustami Zainudin-Adinata (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Gerindra, Partai Kebangkitan Bangsa, Nasdem) 39.73%
2. Raden Adipati Surya-Edward Anthony (Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera, Hanura) 60,27%

VI. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Pelaksanaan pilkada Kabupaten Way Kanan sangat jelas terjadi pelanggaran netralitas birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral. Faktor internal yaitu adanya pengaruh budaya *patron-client* dengan konsep menjunjung tinggi loyalitas terhadap pimpinan dengan kekuatan mengikat terhadap bawahan menjadi alasan utama birokrasi terpolitisasi. Faktor motivasi meraih jabatan strategis merupakan ambisi besar birokrasi bersikap tidak netral dengan cara mendukung salah satu pasangan calon. Faktor internal yang terakhir adalah pengaruh hubungan kekerabatan menuntut birokrasi cenderung memihak dengan alasan memiliki hubungan biologis maupun hubungan emosional.

Netralitas birokrasi semakin sempit setelah adanya faktor eksternal yang mendorong birokrasi berpihak. Faktor elit politik atau penguasa menjadi dilematis bagi seorang birokrasi yang terus berada dibawah tekanan. Faktor yang tidak kalah berpengaruh ialah birokrasi sebagai mesin partai politik. Partai sebagai perahu kemenangan calon membutuhkan birokrasi untuk mendulang suara masyarakat secara umum. Peneliti mendapatkan penemuan baru faktor pendorong berdasarkan analisis dari wawancara yaitu *punishment*

vote.Punishment vote sebagai suara penghukuman untuk tidak mendukung calon yang dianggap gagal terutama *incumbent* karena kinerja buruk selama memimpin, *punishmen*t tersebut dilakukan dengan mendukung calon lain.

Penelitian ini memiliki kelemahanpada pengumpulan data berupa informasi dari informan terkait birokrasi tidak netral. Kelemahan penelitian ini telah terbantu dengan adanya kasus dari pemberitaan media, akan tetapi informan lebih cenderung menutupi kasus pelanggaran dengan alasan menjaga nama baik lembaga. Data berupa hasil wawancara terkait faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi relatif sulit diperoleh, karena tidak semua informan secara terbuka menjawab pertanyaan peneliti sehingga peneliti membutuhkan waktu yang cukup lama untuk memperoleh jawaban yang sesuai dengan fokus penelitian. Penelitian ini tidak menggunakan observasi secara langsung karena pelaksanaan pilkada telah selesai dilaksanakan .

B. Saran

Saran pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Birokrasi harus memiliki profesionalitas dan komitmen tinggi sebagai *public service.* Birokrasi seharusnya berada pada jalur yang menggunakan *merit system* dan *carer system* untuk membatasi diri dari kekuatan politik. Loyalitas yang tumbuh pada birokras ialah loyalitas pada rakyat, sehingga dapat meminimalisasi penyalahgunaan yang indentik dengan kepentingan elit dan partai politik.

2. Kasus pelanggaran netralitas birokrasi di Way Kanan seharusnya dapat diminimalisir dengan mengoptimalkan kinerja Inspektorat baik dalam segi pengawasan maupun optimalisasi identifikasi indikasi terjadinya kasus pelanggaran. Birokrasi yang melanggar aturan seharusnya diberikan sanksi berupa pemecatan dari status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pengaduan kasus pelanggaran yang tercatat seharusnya ditindaklanjuti secara tegas oleh Inspektorat untuk memberikan efek jera. Sanksi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 seharusnya dipertegas tidak hanya menyesuaikan kode etik kepegawaian, namun sanksi terhadap birokrasi yang melanggar aturan menekan pada kasus pelanggaran yang terjadi.

3. Netralitas birokrasi merupakan hal yang sulit untuk ditegakkan. Perlu adanya upaya untuk membentuk birokrasi yang netral dengan aturan baru berupa penghapusan hak suara seorang birokrat pada Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden maupun Kepala Daerah selayaknya Tentara Nasional

Indonesia dan Polisi Republik Indonesia. Birokrasi yang masih diberi kesempatan memiliki hak suara untuk memilih, maka selama itu birokrasi rentan terpolitisasi dan akan terus bersikap tidak netral pada pelaksanaan pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Albrow Martin. 2004. *Birokrasi (cetakan ketiga). Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana

Azhari. 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia.* Yogyakarta: Penerbit Pustaka Belajar

Fahmi,Khairul. 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Rajawali Pers Jakarta.

Hamka. 2014. *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

Hollyson, Rahmat. 2014. *Pilkada (Penuh Euforia, Miskin Makna).* Jakarta: Pernerbit Bestari

Huntington, Samuel. 2003. *Tertib Politik: di Tengah Pergeseran Masa*. Jakarta: PT RajaGrafindo.

Moleong, J. Lexy. 2001. *Metodelogi Peneleitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

Mustafa, Delly. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Penerbit Alfabeta

Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D.* Bandung: Penerbit Alfabeta.

Thohah Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik Indonesia*. Jakarta: PT Grafindo Persada

Thohah Miftah. 2010. *Kepemimpinan dan Manajeman*. Jakarta: PT Grafindo Persada

Skripsi/ Jurnal

Budi Styono. 2010. *Politika.* Vol 1

Bob Sugeng Hadiwinata. 2004. *Pragmatisme Rasional Pemilih Kota Bandung dalam Pemilu*

Muhammad Halwan. 2013. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan.*Universitas Hasanudin

Rina Martina. 2013. *Politisasi Birokrasi di Indonesia*.

Yayasan Perludem. 2012. Jurnal *Pemilu dan Demokrasi.* Vol 3

Dokumen

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Sistem pilkada secara langsung.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur/Bupati/Wali Kota.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Menpan RB Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang netralitas PNS/ASN dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak.

Statistik Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015.

www.radarlampung.co.id/read/lampung-raya/87553/-masa-jabatan-bupat-berakhir-mulai-panen-perlawanan, diakses tanggal 30 September 2015 pukul 10.30 WIB).

www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/15/10/12/nw3i469-bawaslu-usut-indikasi-pns-pesawaran-tidak-netral, diakses tanggal 12 Oktober 2015, pukul: 13.00 WIB.

http://www.rumahpemilu.org/in/read/9645-pelanggaran-mulai-ditemukan,diakases tanggal 22 Oktober 2015, pukul 22.00 WIB.

www.konfrontasi.com, diakses tanggal 22 Oktober 2015, pukul: 23.00 WIB.

www.setkab.go.id/mendagri-tetapkan-pelaksanaan-pilkada-serentak,diakses pada tanggal 1 November, pukul 19.35 WIB.

www.m.republica.co.id/berita/koran/15/08/22/nth4uj-pengaduan-pilkadalampung -terbanyak diakses tang 2 November 2015, pukul 07.25 WIB.

www.m.antaralampung.com/berita/284641/demi-netralitas-pns-dalam-pilkada-serentak, diakses tanggal 3 November 2015, pukul 13.00 WIB.

www.kpu-waykanan.go.id/gelar-rapat-pleno-terbuka-rekapitulasi-suara, diakses tanggal 19 Desember 2015 pukul 21.00 WIB.

Radar Lampung, *Pilkada 2015*, halaman 11, edisi 21 September 2015.

Radar Lampung, *Pilkada 2015*, halaman:10, edisi 19 Oktober 2015.

www.gantasa.com*Pegawai Negeri Sipil protes Prajabinkam*, diakses tanggal 11 Januari 2016.

waykanankab.bps.go.id, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul: 09.00 WIB.

politik.kompasiana.com diakses tanggal 28 April 2016, pukul 10.25 WIB.