

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Membahas tentang politik tentu tidak ada bosannya karena politik saat ini sudah masuk dalam berbagai sendi kehidupan pada masyarakat dalam proses berbangsa dan bernegara, baik ekonomi, sosial dan budaya. Tidak terkecuali dalam birokrasi yang memang dijalankan dan dikendalikan oleh kekuasaan politik itu sendiri. Kekuasaan tertinggi atas tatanan pemerintahan diseluruh dunia dibentuk oleh proses politik, termasuk di Indonesia, presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah hingga pada tingkat kepala desa, proses politik tersebut disebut dengan pemilihan umum.

Indonesia melakukan dengan cara pemilihan umum langsung (pemilu) untuk tingkat nasional atau pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) untuk tingkat provinsi dan kabupaten atau kota dan pemilihan kepala desa untuk tingkat desa. Pemilihan umum langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden mulai dilakukan di Indonesia pada tahun 2004, sedangkan untuk pemilukada pertama dilaksanakan tahun 2005, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan umum kepala daerah pertama adalah pemilihan di Kabupaten Kutai

Kartanegara pada tanggal 1 Juni 2005. (<http://www.forumbebas.com/tread-49484.html> diakses tanggal 9 Juni 2014, pukul 09:49 wib).

Pemilu langsung merupakan produk demokrasi, diharapkan oleh banyak kalangan sebagai solusi bagi negara ini setelah rezim Orde Baru yang sangat mengikat kebebasan dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam aspek politik. Pemilu menawarkan kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan secara langsung siapa yang akan memimpin negara, bangsa dan daerahnya. Pemilu langsung menjadi angin segar bagi masyarakat pasca Orde Baru, tetapi menjadi dilematis elit pemerintahan dan elit partai politik dalam mencapai kekuasaan, perebutan kekuasaan yang terbuka memaksa terjadinya kecurangan dalam produk demokrasi tersebut.

Birokrasi sebagai motor politik, tidak hanya dalam pemilu langsung yang telah terselenggara belakangan ini, akan tetapi sejak masa pemerinthan Orde Baru. Birokrasi sebagai lembaga pemerintah bisa diatur dengan mudah oleh kekuatan penguasa politik. Ketidaknetralan birokrasi (aparatur sipil negara) menjadi pokok permasalahan utama dalam penelitian ini.

Permasalahan dalam proses pemilihan umum bukan hanya tentang perilaku aktor/pasangan calon yang bertarung dalam pencapaian kemenangan, tetapi juga penggunaan kekuatan birokrasi dan yang sangat terlihat jelas dimanfaatkannya kedudukan dan status aparatur sipil negara sebagai kekuatan politik. Hal ini dikarenakan aparatur sipil negara merupakan sebuah kerangka tersusun yang dikendalikan oleh pimpinan-pimpinan pada setiap instansinya.

Ironisnya bahkan dikendalikan langsung oleh kepala daerah (gubernur dan bupati atau walikota) yang merupakan jabatan politik.

Toha (2012: 7) mengemukakan jabatan negara berasal dari jabatan politik bisa menimbulkan kepentingan-kepentingan lain yang dapat mengganggu sistem birokrasi. Kepentingan politik (tentu kepentingan partai politik) yang masuk dalam sistem birokrasi akan mengganggu asas kepegawaian seperti netralitas pegawai negeri sipil. Toha juga mengatakan sebaiknya pejabat politik yang sudah menduduki jabatan negara dalam pemerintahan, sebaiknya melepaskan jabatan politik didalam partainya.

Yamin (2013: 3) menjelaskan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang terjadi belakangan ini diseluruh daerah di wilayah Republik Indonesia memaksa kita untuk lebih *respect* terhadap penyelenggaran pemilihan umum kepala daerah. Salah satu hal yang sering terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah adalah terpolarisasinya pegawai negeri sipil oleh pemerintah dari partai politik tertentu yang berkuasa saat pemilihan umum kepala daerah itu berlangsung dan tidak sedikit membuat netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah ini menjadi faktor utama berbagai kecurangan.

Aparatur sipil negara yang mencakup pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja sering digunakan oleh kepala daerah atau partai penguasa sebagai penunjang suara dalam pemilu atau pilukada, ini dianggap bisa mendongkrak perolehan suara demi pencapaian kemenangan. Mengapa demikian, ada beberapa faktor secara umum yang dapat

mempengaruhi kenetralitasan aparatur sipil negara dalam pemilu, terutama pada faktor pekerjaannya sebagai pegawai birokrasi yang dikendalikan oleh jabatan politik.

Pertama; transaksi jabatan, ini merupakan kebiasaan buruk birokrasi Indonesia, para pasangan calon melakukan lobi kepada pejabat-pejabat birokrat yang mereka anggap bisa mempengaruhi pegawainya untuk mendukung pasangan calon tersebut, tentu saja bukan tanpa jasa, pasangan calon menjanjikan kedudukan/jabatan yang lebih tinggi untuk kemenangannya. Kedua; faktor kekuasaan dan kewenangan, hal ini menjadi penting karena pejabat birokrasi sering menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangnya untuk keuntungan pribadi.

Pernyataan diatas dikuatkan dalam tulisan Katharina (2010) yang menjelaskan isi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Katharina (2010: 16) berpendapat hal ini disebabkan karena Pasal 130 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintahan daerah provinsi ditetapkan oleh gubernur. Sedangkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten atau kota ditetapkan oleh bupati atau walikota setelah berkonsultasi kepada gubernur. Maka penunjukan kepala daerah sebagai pembina karir aparatur sipil negara akan mengakibatkan cara pandang terhadap loyalitas terhadap kepala daerah menjadi lebih besar.

Terdapat pula oknum aparatur sipil negara yang melakukan kegiatan politik atas keinginan pribadi, dikarenakan naluri manusia atas kedudukan serta pangkat yang tinggi. Kesadaran akan pentingnya kejujuran dalam pemilukada seringkali tidak dimiliki oleh aparatur sipil negara, mempertaruhkan suara masyarakat hanya demi keuntungan pribadi atau jabatan semata tentu bukanlah tindakan terpuji, aparatur sipil negara seharusnya netral dan melayani masyarakat.

Meski sudah ada larangan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Masih saja ada oknum aparatur sipil negara yang tetap melakukan kegiatan politik dalam pemilu, tentu dilakukan secara sembunyi-sembunyi agar terlepas dari pengawasan instansi/badan yang berkompeten dalam pengawasan pemilukada dan pengawasan aparatur pemerintahan.

Anggapan tersebut dikuatkan oleh Ketua Bawaslu Lampung Nazarudin (lampost.co terbit 26 September 2013). Ada indikasi terkait politisasi pegawai negeri sipil (PNS). Namun, kandidat melakukan hal itu secara sembunyi-sembunyi agar tidak diketahui publik. Mobilisasi PNS dilakukan dengan rapi dan tersembunyi sehingga menyulitkan bawaslu dalam melakukan pengawasan. (<http://lampost.co/berita/pilgub-bawaslu-temukan-ribuan-pelanggaran-> diakses tanggal 4 April 2014, pukul 22:29 wib).

Beberapa waktu yang lalu terdapat berita dari media baik cetak maupun *online* yang mem-*posting* berita tentang keterlibatan aparatur sipil negara

yang secara terang-terangan mendukung salah seorang calon gubernur. Aparatur sipil negara tersebut adalah Kherlani yang merupakan pejabat sementara bupati Pesisir Barat, status Kherlani saat ini masih sebagai pegawai negeri sipil.

Republika.co.id (Kamis, 03 April 2014). Fatikhatul Khoiriyah, anggota Bawaslu Lampung Bidang Penindakan, mengatakan tindakan pejabat bupati Pesisir Barat mendukung salah satu cagub Lampung merupakan pelanggaran. “Bawaslu akan meneruskan ke Mendagri”, katanya. Bawaslu menilai kepala daerah berstatus masih pegawai negeri sipil (PNS) dilarang berpolitik secara praktis, apalagi saling mendukung. Sebab, hal tersebut akan berpengaruh pada aparatur pemerintahan. Pada masa kampanye pemilihan gubernur (pilgub) tahun ini, Kherlani dan timnya mengadakan pertemuan dengan cagub Lampung, M. Ridho Ficardo di sebuah rumah makan pada 31 Maret 2014. (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/04/03/n3fp1k-bawaslu-proses-pelanggaran-pejabat-bupati-di-lampung> diakses tanggal 4 April 2014, pukul 21:57 wib).

Kemudian terdapat indikasi terorganisirnya birokrasi oleh pimpinan daerah pada beberapa kabupaten di Lampung untuk mendukung salah satu pasangan calon dalam pilkada 2014 ini. Daerah tersebut seperti, Tulang Bawang Barat, Tulang Bawang, Pesisir Barat. Menjadi kemungkinan daerah lain juga melakukan tindakan yang sama, namun tiga daerah tersebut saja yang menjadi isu utama dalam media cetak maupun *online* di beberapa waktu lalu.

Selain dari media dan sumber lain, penulis juga mencari kasus keterlibatan aparatur sipil negara pada pemilukada yang telah terlapor dan diproses di Mahkamah Konstitusi (MK). Diantaranya adalah Putusan Nomor 125,126/PHPU.D-XI/2013 perihal perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Kerinci tahun 2013.

Isi dalam putusan tersebut menyatakan terbuktinya keterlibatan aparatur sipil negara mendukung calon *incumbent*, calon tersebut juga terbukti oleh mahkamah konstitusi memobilisasi aparatur sipil negara untuk mendukung kemenangannya. Terjadi mutasi di jajaran pemerintahan, hal seperti ini dilakukan untuk memperkuat dukungan kepada calon *incumbent* tersebut. Di daerah tersebut aparatur sipil negara menunjukkan dukungan secara terbuka. Ini ditunjukkan terdapat dalam laporan bahwa jajaran SKPD memajang foto mereka dalam baliho kampanye pasangan calon.

Fakta temuan mahkamah konstitusi berdasarkan hasil laporan dalam Putusan Nomor 125,126/PHPU.D-XI/2013 perihal perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Kerinci tahun 2013:

“Jajaran SKPD, camat, kepala desa dan PNS yang hadir dalam pertemuan tersebut diminta untuk bersumpah untuk memenangkan Bupati H. Murasman, dengan lafaz sumpah. Disamping itu, para SKPD dan camat diminta untuk membuat baliho yang ada gambar/foto SKPD dengan bupati serta untuk membentuk tim pemenangan di tiap kecamatan” (dalam hal. 51).

“Ada proses mutasi yang dilakukan oleh jajaran SKPD terhadap PNS yang tidak mendukung H. Murasman” (dalam hal. 51).

“menurut mahkamah, adanya tindakan bupati *incumbent* (H. Murasman) yang juga menjadi pasangan calon dalam pemilukada Kabupaten Kerinci tahun 2013 untuk mengarahkan birokrasi pemerintahan dan PNS dalam

rangka memenangkan pemilukada Kerinci tahun 2013, menjadi perhatian Mahkamah dalam kasus ini” (dalam hal.52).

Selain perkara diatas perkara lain yang telah dilaporkan kepada Mahkamah konstitusi yang terkait keterlibatan birokrasi/aparatur sipil negara dalam pemilukada adalah Putusan Nomor 56/PHPU.D-X/2012 perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Aceh Tenggara Tahun 2012.

Fakta dalam laporan tersebut menyatakan calon *incumbent* menggunakan fasilitas negara dan memobilisasi birokrasi/aparatur sipil negara untuk mendukungnya dalam pemilukada tersebut. Penggunaan politik uang dan mutasi jabatan pada struktur pemerintahan merupakan cara yang dilakukan dalam fakta laporan perkara tersebut.

Fakta dalam perkara Nomor 56/PHPU.D-X/2012 tersebut adalah:
 “Bahwa mobilisasi mesin birokrasi PNS yang masif dilakukan melalui promosi bagi PNS loyal, mutasi bagi PNS yang tidak loyal, pemberhentian Kepala Desa dan honorer yang tidak mendukung, kemudian diikuti dengan pembentukan struktur tim sukses yang terdiri dari para PNS, guru SD dan para Kepala Desa yang diberi tugas khusus membagikan uang kepada masyarakat untuk pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 2” (dalam hal. 33).

Selain dua kasus tersebut terdapat banyak perkara yang telah diputuskan Mahkamah konstitusi dalam konteks intervensi politik dan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilukada diantaranya:

1. Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Gresik (Putusan Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 24 Juni 2010),
2. Putusan Sengketa Pemilukada Kota Surabaya (Putusan Nomor 31/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Juni 2010),
3. Putusan Sengketa Pemilukada Kota Manado (Putusan Nomor 144/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 3 September 2010),

4. Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Pandeglang (Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 4 November 2010),
5. Putusan Sengketa Pemilukada Kota Tangerang Selatan (Putusan Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Desember 2010),
6. Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Tebo (Putusan Nomor 33/PHPU.D-IX/2011, tanggal 13 April 2011),
7. Putusan Sengketa Pemilukada Kota Pekanbaru (Putusan Nomor 63/PHPU.D-IX/2011, tanggal 24 Juni 2011),
8. Putusan Sengketa Pemilukada Provinsi Sumatera Selatan (Putusan Nomor 79/PHPU.D-XI/2013, tanggal 11 Juli 2013),
9. Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Lebak (Putusan Nomor 111/PHPU.D-XI/2013, tanggal 1 Oktober 2013).

Semua putusan-putusan tersebut berkaitan dengan keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilukada yang menyebabkan pemungutan suara ulang.

Penemuan atas masalah pada paragraf-paragraf di atas merupakan kunci untuk melakukan penelitian ini. Disinyalir masih banyak aparatur sipil negara lainnya yang terlibat dalam kegiatan politik pada pemilukada Lampung 2014. Tuduhan ini bukannya tanpa bukti, melihat dari sejarah birokrasi Indonesia, serta temuan-temuan dari media dan isu-isu yang beredar di masyarakat yang bisa saya jadikan patokan awal keterlibatan aparatur sipil negara pada kegiatan politik dalam pemilukada Lampung 2014.

Dengan adanya tuduhan-tuduhan serta anggapan yang muncul dalam penelitian ini, birokrasi/aparatur sipil negara tidaklah netral pada pemilukada Lampung tahun 2014, birokrasi/aparatur sipil negara terlibat pada kegiatan politik dalam penyelenggaraan pemilukada. Karena masalah tersebut bisa menurunkan elektabilitas birokrasi sebagai penyelenggara dan pelayan masyarakat. Anggapan semacam itu dimunculkan untuk mendorong pola pikir penulis agar dapat menemukan fakta-fakta selanjutnya yang benar bisa menopang penelitian ini.

Dari permasalahan dijelaskan diatas tentang kelembagaan birokrasi yang sering disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu dalam politik, terutama pegawai negeri sering diintervensi dalam sitem penyelenggaraan pemilihan umum. Penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Intervensi Politik dan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Provinsi Lampung 2014”** studi Komisi Pemilihan Umum di Provinsi Lampung.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini adalah Bagaimana Intervensi Politik dan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) Provinsi Lampung tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini dibagi menjadi dua, yang pertama untuk mengetahui intervensi politik yang dilakukan terhadap aparatur sipil negara, dan kedua untuk melihat apakah aparatur sipil negara netral dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) tahun 2014 di Provinsi Lampung.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini meliputi manfaat teoritis dan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan, khususnya pada perkembangan ilmu pemerintahan, politik dan dapat memperluas referensi guna memahami intervensi politik dan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilikada) di Provinsi Lampung.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, memberikan sumbangsih pemikiran serta inspirasi terkait intervensi politik dan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilikada) di Provinsi Lampung.