

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Intervensi Politik

Secara umum intervensi merupakan tindakan campur tangan yang dilakukan suatu negara kepada negara lain, baik pada bidang ekonomi, sosial, budaya, politik maupun bidang kemasyarakatan lainnya. Pada kegiatan birokrasi dan politik Azhari (2011: 94) dalam tulisannya juga mengatakan bahwa intervensi politik yang dimaksud merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat politik dalam mempengaruhi proses rekrutmen dan promosi birokrat pada jabatan-jabatan birokrasi.

Azhari (2011: 45) juga menjelaskan intervensi politik terhadap birokrasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat politik yang tidak sejalan dengan semangat netralitas birokrasi dan aturan perundangan yang berlaku dalam manajemen birokrasi publik. Intervensi semacam ini kerap dilakukan semata untuk keuntungan partai dan individu pejabat politik tertentu.

Menurut Mayo dalam Adi (2013 :82) mendefinisikan tiga tingkatan intervensi komunitas (*community work*) yang menggambarkan cakupan yang berbeda dimana intervensi dapat diterapkan, Mayo menggunakan pembagian dari

*Gulbankian Report* pada 1969 untuk mendukung argumennya. Permbagian tersebut ialah:

1. *Grassroot* ataupun *neighbourhood* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap kelompok masyarakat yang berada di daerah tersebut),
2. *Local agency* dan *inter-agency work* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap organisasi payung di tingkat lokal, provinsi ataupun di tingkat yang lebih luas, bersama jajaran pemerintah yang terkait serta organisasi non-pemerintah yang berminat terhadap hal tersebut),
3. *Regional* dan *national community planning work* (pelaku perubahan melakukan intervensi terhadap isu terkait).

Beberapa penyebab mengapa intervensi politik terhadap birokrasi sulit dihindari terdapat pada tulisan Helden dalam artikel *online* ([politik.kompasiana.com](http://politik.kompasiana.com)). Ia menuliskan mengapa penyebab tersebut dapat terjadi:

1. Masih kuatnya primordialisme politik, dimana ikatan kekerabatan, politik balas budi, keinginan membangun pemerintahan berbasis keluarga, mencari rasa aman, dan perilaku oportunistis birokrat,
2. Mekanisme *check and balance* belum menjadi budaya dan belum dilaksanakan dengan baik,
3. Kekuasaan yang dimiliki politisi cenderung untuk korup sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton "*power tends to corrupt*",
4. Rendahnya kedewasaan parpol dan ketergantungan tinggi terhadap birokrasi,

5. Kondisi kesejahteraan aparat birokrat atau aparatur sipil negara di daerah yang rendah cenderung melahirkan praktek *rent seeking* melalui aktivitas politik tersembunyi demi mendapat *income* tambahan,
6. Perangkat aturan yang belum jelas dan mudah dipolitisasi, seperti lemahnya instrumen pembinaan pegawai, kode etik belum melembaga, adanya status kepada daerah sebagai pembina kepegawaian, dan rangkap jabatan kepala daerah dengan ketua umum parpol.

(<http://politik.kompasiana.com/2012/04/24/birokrasi-vs-politik-457730.html>  
diakses tanggal 25 Oktober 2014, pukul 15:36)

Intervensi politik dalam penelitian ini merupakan kegiatan yang dilakukan oleh partai politik atau pasangan calon yang akan maju sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur. Intervensi dikatakan sebagai campur tangan dari pihak lain, berarti kegiatan yang dilakukan oleh partai politik atau pasangan calon gubernur yang mengikutsertakan aparatur sipil negara dalam proses pemilu, seperti kampanye politik, dukungan politik dalam birokrasi, dukungan *financial*, *money politic*, atau kegiatan lain yang seharusnya tidak boleh dilakukan oleh aparatur sipil negara dalam pemilu dan sudah diatur dalam perundangan. Aparatur sipil negara diwajibkan netral dalam pemilu, baik dalam pemilu presiden, pilkada atau pemilu legislatif.

## **B. Birokrasi**

### **1. Konsep Birokrasi**

Azhari (2011: 59) mengemukakan secara etimologi birokrasi berasal dari bahasa Yunani "*kratein*" yang berarti mengatur. Dalam bahasa Prancis birokrasi disinonimkan dengan kata "*bureau*" yang berarti kantor. Secara umum konsep birokrasi banyak dikenalkan oleh Weber pada awal abad ke-20, konsep birokrasi muncul karena terjadi revolusi Inggris yang mulai menampakkan pengaruhnya pada perubahan struktur sosial yang mendorong pemerintah terlibat dalam berbagai kegiatan publik.

Masyarakat Indonesia masih menganggap birokrasi sebagai lembaga milik pemerintah yang semua aktivitasnya dikelola langsung oleh campur tangan pemerintah, namun ternyata Weber menjelaskan birokrasi yang lebih luas. Menurut Weber dalam Toha (2008: 15) istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, tetapi birokrasi ciptaan Weber bisa dipakai baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah.

Menurut Rourke dalam Azhari (2011: 59) menjelaskan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis dan dijalankan oleh bagian tertentu dan terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih berdasarkan kemampuan dan keahliannya dibidangnya.

Sedangkan Toha (2010: 15) menjelaskan bahwa birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Toha juga menyatakan didalam birokrasi terdapat tanda-tanda bahwa seorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, dalam yurisdiksi seorang mempunyai tugas dan tanggungjawab yang resmi (*official duties*) yang memperjelas batasan kewenangan pekerja.

Secara keseluruhan birokrasi berarti sebuah sistem yang dibuat untuk melayani publik, sistem birokrasi dibuat untuk mengatur, menjalankan dan mengawasi birokrasi itu sendiri. Penjelasan Weber yang menyatakan bahwa birokrasi bukan hanya badan milik pemerintah, tetapi dalam cakupan yang lebih luas, itu berarti birokrasi juga bisa merupakan perusahaan atau lembaga milik swasta. Tetapi di Indonesia sendiri, birokrasi lebih dimaksudkan untuk lembaga pemerintah terutama lembaga pelayanan bagi masyarakat atau publik.

## **2. Teori Birokrasi**

### **a. Birokrasi Weberian**

Max weber merupakan sosiolog kebangsaan Jerman yang terkenal diawal abad 19, karya-karya weber sangat berpengaruh di daratan Eropa. Salahsatu karya weber tersebut adalah tentang konsep tipe ideal birokrasi. Toha (2008: 16) menyatakan birokrasi weberian hanya

menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara professional dan rasional dijalankan.

Menurut Weber dalam Toha (2008: 17) tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep ideal birokrasi weberian.

Sistem birokrasi pemerintah akan berjalan dengan baik dan dapat dioptimalkan jika digerakan dengan teratur menggunakan peraturan yang ketat dan mengikat pemerintahan itu sendiri. Weber dalam Azhari (2011: 64) struktur birokrasi merupakan bentuk yang paling unggul dibandingkan dengan bentuk yang lain dalam hal ketepatan, stabilitas, keketatan juga dalam kedisiplinanya dan kehandalannya.

Tipe ideal birokrasi yang rasional menurut Weber dalam Azhari (2011 :65) tersebut dilakukan sebagai berikut:

- 1) Individu pejabat secara rasional bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas kebawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan

bawahan, dan adapula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.

- 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- 6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginan dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- 7) Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- 8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- 9) Setiap pejabat berada dibawah pengadilan dan pengawasan satu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Beetham dalam Toha (2008: 20) menyatakan bahwa Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Pertama, birokrasi dipandang instrument teknis (*technical instrument*). Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrument teknis tersebut. Ketiga, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian, birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat.

#### **b. Birokrasi Wilsonian**

Wilson merupakan presiden Amerika Serikat ke-28, Wilson banyak berperan merubah sistem birokrasi yang berkembang sebelumnya di negaranya. Sebelum Wilson menjadi presiden, kekacauan birokrasi yang terjadi seperti terlalu banyaknya campur tangan politik dalam kegiatan administrasi birokrasi. Hal ini tentu dapat merugikan birokrasi itu sendiri, tercampurnya kegiatan politik dalam administrasi birokrasi lebih cenderung terjadi manipulasi data dan anggaran.

Tulisan Azhari (2011: 67) menjelaskan kekacauan birokrasi Amerika dimulai pada periode Andrew Jackson presiden ke-7 (1767-1845), yang mulai mendahulukan mengangkat pejabat birokrasi yang berasal dari partai dan rekan sepolongannya tanpa mempertimbangkan kompetensi

yang dimiliki oleh birokrat yang bersangkutan. Pada periode ini pelayanan birokrasi pada masyarakat dikenal sangat buruk dan penuh dengan suap-menyuap dan sogok-menyogok.

Kemudian Azhari (2011: 68) juga menjelaskan bahwa Wilson merombak kembali sistem birokrasi pemerintah dengan melahirkan undang-undang kepegawaian Amerika Serikat yang terkenal dengan *Civil Service* atau *Pandleton Act* pada tahun 1883. Undang-undang ini mengatur agar proses pengangkatan pegawai negeri dilaksanakan dengan uji terbuka mengutamakan kompetensi dan keahlian. Selain itu juga dibentuk *Civil Service Commission (CSC)* atau semacam komisi kepegawaian negara yang berwenang mengawasi sistem kepegawaian agar berjalan sesuai aturan.

### c. Birokrasi Hegelian

Pemikiran Hegel dalam tulisan Azhari (2011: 60) tentang birokrasi berawal dari ulasannya tentang konsep tiga kelompok dalam masyarakat, yaitu kelompok kepentingan (*particular interest*) yang diwakilkan oleh kelompok pengusaha dan kelompok profesional, kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kemudian birokrasi. Menurut Hegel, birokrasi seharusnya menjadi kelompok penengah antara kelompok partikular dan negara. Dengan demikian demokrasi seharusnya berada diposisi yang netral.

Hegel memandang bahwa birokrasi merupakan penghubung antara masyarakat dengan negara, itu berarti birokrasi melayani kepentingan kedua pihak tersebut tanpa menguntungkan sebelah pihak saja. Birokrasi melayani kebutuhan masyarakat dengan merujuk dari peraturan yang ada pada negara tersebut. Thoha dalam Azhari (2011: 61) menyatakan birokrasi sebagai penghubung, sehingga karena fungsinya itu birokrasi publik harus netral diantara dua kelompok tersebut.

### **3. Netralitas Birokrasi**

Netralitas merupakan bentuk sikap dan tindakan untuk tidak terlibat pada suatu urusan atau masalah yang seharusnya tidak perlu dicampuri. Azhari (2011: 94) menjelaskan netralitas birokrasi merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan.

Menurut Thoha (2010: 168) netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikit pun walau masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik.

Netralitas juga dapat diartikan sebuah sikap tidak memihak sama sekali dengan apapun yang ada disekitarnya, sikap netral dapat ditunjukkan dengan cara mengikuti prosedur dan aturan serta batasan-batasan atas sebuah kegiatan yang terselenggara. Kamus besar bahasa indonesia (KBBI) mendefinisikan netralitas sebagai ketidakberpihakan (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak).

Dari penjelasan di atas, bentuk netralitas aparatur sipil negara dalam penulisan karya ilmiah ini adalah ketidakterlibatan aparatur sipil negara pada proses politik dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang akan berlangsung, sedang berlangsung maupun telah berlangsung pada tahun 2014 di Provinsi Lampung.

#### **4. Faktor Netralitas Birokrasi**

Hasil studi pusat kajian kinerja kelembagaan tahun 2003 dalam Suropto (2010) menjelaskan tentang faktor-faktor netralitas birokrasi serta strategi menumbuhkan netralitas birokrasi sebagai berikut:

- 4.1 Faktor yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi:
  - a. Peraturan perundangan yang tidak memberikan batasan yang jelas antara domain politik dan administrasi.
  - b. Intervensi dari partai politik yang wakil-wakilnya duduk di legislatif.

- c. Intervensi dari kelompok-kelompok di masyarakat (media dan pengusaha) yang memanfaatkan kelemahan masyarakat dan kebobrokan pemerintah.
- d. Kebijakan yang masih disisipi kepentingan kelompok.
- e. Masih terdapat kecendrungan (preferensi) untuk kepentingan individual dari pejabat-pejabat negara maupun pegawai negeri dalam pelaksanaan kebijakan.
- f. Terdapat peraturan perundang-undangan yang kurang jelas dan tidak mempunyai sanksi yang tegas.

Sedangkan menurut Wilsom dalam Suripto (2010), faktor yang mempengaruhi birokrasi meliputi:

- a. Kepentingan umum yang termasuk diantaranya partai politik, elit ekonomi, dan profesional yang dapat mengintervensi kebijakan dengan nuansa politis yang banyak berubah.
- b. Kepentingan masyarakat, kelompok dalam masyarakat misalnya petani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan kontrol dari formasi kebijakan dan pelaksanaan.
- c. Birokrasi itu sendiri (dalam arti kompetensi, ataupun profesionalisme birokrasi dalam menentukan/merumuskan pilihan kebijakan publik yang *representative* terhadap aspirasi kelompok, kepentingan umum dan kepentingan khusus, yang merupakan *bargaining power* dari pejabat birokrasi terhadap pejabat politik), dan kepentingan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pembuatan kebijakan.

4.2 Hasil studi pusat kajian kinerja kelembagaan tahun 2003 dalam Suripto (2010) menjelaskan faktor yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi sebagai berikut:

- a. Kekuasaan yang tidak seimbang antara legislatif dan eksekutif.
- b. Tidak jelasnya batasan-batasan kewenangan seorang pejabat politis, sehingga permasalahan teknispun selalu ikut campur.
- c. Lemahnya sanksi hukum yang ada.
- d. Lemahnya peradilan dan lembaga pengawasan yang ada, belum dapat menjadikan tempat menggugat tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.
- e. Lemahnya posisi masyarakat dalam memberikan sanksi ataupun peringatan karena posisi masyarakat terwakili dalam legislatif.

4.3 Hasil studi pusat kajian kinerja kelembagaan tahun 2003 dalam Suripto (2010) menjelaskan strategi menumbuhkan netralitas birokrasi sebagai berikut:

- a. Adanya kesepakatan tentang *political will* dari pejabat politik untuk membekali kader-kadernya yang duduk di lembaga negara dengan komitmen dan kompetensi yang tidak hanya menguntungkan partainya, tetapi juga menguntungkan masyarakat dan negara.
- b. Memberlakukan ketentuan bahwa seorang pejabat politis harus melepaskan kedudukannya dipartai politik sebagai ketua atau pengurus inti partai politik.

- c. Dengan meminjam pendapat dari Miftah Toha, bahwa harus ada batasan yang jelas antara tugas dan kewajiban pejabat politik dan pejabat karir.
- d. Pembinaan pegawai negeri harus berasal dari pegawai negeri sendiri, termasuk dalam penanggungjawab dan pengangkatanya.
- e. Pemberian sanksi yang berat terhadap penyimpangan terhadap ketentuan baik oleh pejabat politik maupun pejabat karir.

Penulisan ketiga konsep tersebut, peneliti meresum indikator masalah kemudian menghilangkan beberapa poin yang sudah tidak relevan dan menyesuaikan dengan kebutuhan penelitian yang dianggap penulis bisa digunakan sebagai salah satu acuan untuk penelitian ini. Faktor pengaruh ketidaknetralan pegawai birokrasi serta strategi penanggulangannya yang dijelaskan pusat kajian kinerja kelembagaan di atas dapat dikatakan berkaitan dengan penelitian ini, netralitas birokrasi atau netralitas aparatur sipil negara. Aparatur sipil negara merupakan pegawai yang menjalankan birokrasi tersebut. Konsep strateginya pun masih bisa dipakai karena beberapa poin belum optimal dalam penerapannya.

## **5. Politisasi Birokrasi**

Politisasi birokrasi adalah membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (dalam arti taat dan patuh) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi, bisa berasal dari partai

politik ataupun dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingan (kekuasaan) sendiri.

(<http://edukasi.kompasiana.com/2013/05/08/politisasi-birokrasi-di-indonesia-558239.html> diakses tanggal 25 Oktober 2014, pukul 21:49 wib)

Politikasi birokrasi sudah menjadi suatu kegiatan politik dalam pemerintahan, perilaku atau kegiatan intervensi serta politisasi seringkali dilakukan oleh pejabat politik seperti kepala daerah atau anggota dari lembaga legislatif. Namun juga tidak menutup kemungkinan bahwa pejabat birokrat juga tidak akan melakukan perilaku buruk ini, banyak penyebab kenapa tindakan tersebut kerap dilakukan. Salah satunya adalah menjelang pemilihan umum, akan banyak kelompok kepentingan yang menggunakan birokrasi.

Tipe politisasi dijelaskan oleh Martin dalam Hamid (2011: 99), ia menggambarkan tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia, yaitu: pertama, politisasi secara terbuka, dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara terbuka ini berlangsung pada periode demokrasi parlementer (1950-1959).

Kemudian kedua, politisasi setengah terbuka, tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode demokrasi terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan nasionalis, agama dan komunis (nasakom). Ketiga, politisasi secara tertutup, politisasi tipe

ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa ini mulai dari tingkat pusat (Presiden Soeharto) hingga ketingkat desa dan kelurahan semua diwajibkan menjadi anggota sekaligus pembina Golkar.

Penjelas Iman (2011 :107) yang menuliskan setidaknya terdapat empat dampak negatif yang muncul sehubungan dengan kebijakan politisasi birokrasi. Pertama, kebijakan menempatkan atau mendudukan orang-orang partai politik yang sesuai dengan selera penguasa yang bersangkutan, jelas mengakibatkan tidak berfungsinya mekanisme promosi jabatan karir yang ada dalam struktur pemerintah. Kedua, kebijakan politisasi birokrasi dengan sendirinya akan rasa anti-pati atau perasan tidak bisa bekerja bersama orang-orang yang tidak berasal dari partai politik yang sama.

Ketiga, kebijakan memberikan orang-orang partai politik sebuah jabatan penting di pemerintahan, secara tidak langsung berarti tidak mengindahkan bekerjanya prinsip *meritokrasi* dalam pelaksanaan tugas birokrasi sehari-hari. Keempat, trauma politik masalalu harus benar-benar kita jadikan pelajaran yang sangat berharga untuk masa-masa mendatang.

## **6. Konsep Aparatur Sipil Negara**

Aparatur sipil negara sendiri diatur pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Undang-Undang tersebut diatur pembagian atas pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang merupakan pegawai dari aparatur sipil negara tersebut. Berikut merupakan definisi dari pegawai aparatur sipil negara.

**a. Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

Pengertian pegawai negeri menurut Kranenburg dalam Hartini (2008: 31) adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya. Pengertian pegawai negeri menurut Logemann dalam Hartini (2008: 31) adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Logemann menyoroti dari segi hubungan antara negara dengan pegawai negeri.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mendefinisikan bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara dibagi atas pegawai negeri sipil, pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

**b. Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja**

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mendefinisikan bahwa pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Wakil menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi dalam media *online* tempo.co menjelaskan bahwa, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja akan dikhususkan untuk pekerjaan yang sifatnya fungsional, seperti dosen, guru dan auditor. (<http://www.tempo.co/read/news/2013/07/19/173497896/Sebentar-Lagi-Pegawai-Pemerintah-Tak-Selalu-PNS> diakses tanggal 19 Februari 2015, jam 22:20)

## **C. Pemilihan Umum Langsung**

### **1. Pengertian Pemilihan Umum**

Menurut Giovanni Theodore dalam Pito, dkk. (2006: 299) sistem pemilihan umum adalah sebuah bagian yang paling esensial dari sistem kerja politik. Sistem pemilihan umum bukan hanya instrumen politik yang paling mudah dimanipulasi; ia juga membentuk sistem kepartaian dan pengarus spektrum representasi. Sedangkan menurut Ali Murtopo (dalam Pito, dkk. 2006: 299) menyatakan pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.

Menurut A. Sudiharto pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan, sebab rakyat memiliki hak untuk memilih.

(<http://markushariyanto.blogspot.com/2011/05/makalah-pengantar-ilmu-politik.html> diakses tanggal 09 April 2014, pukul 20:31 wib.)

Pemilihan umum merupakan bentuk kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi, penyelenggaraan pemilu dimaksudkan untuk memilih perwakilan atas rakyat dan daerah yang diwakilkannya kemudian ditempatkan di pusat-pusat pemerintahan sebagai pembuat kebijakan yang disesuaikan dengan kebutuhan rakyat. Gatara dan Dzulkidah (2007:196) menyatakan pemilu yang demokratis benar-benar merupakan suara rakyat sebagai yang paling penting, sebagai prinsip “suara rakyat, suara tuhan”.

## **2. Dasar Hukum**

Dasar hukum pemilihan umum kepala daerah langsung adalah Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang berlandaskan atas Undang-Undang Dasar 1945 sehingga memiliki kekuatan konstitusional dalam pelaksanaannya.

### 3. Asas-Asas Pemilihan Umum

Pito, dkk. (2006: 311) menyebutkan asas-asas pemilihan umum adalah:

- a. Langsung, pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dan memilih wakil-wakil yang akan duduk di parlemen atau di pemerintahan.
- b. Umum, pemilihan umum diikuti oleh setiap orang yang sudah memenuhi syarat.
- c. Berkala (teratur), bahwa pemilihan umum itu dilaksanakan secara teratur sesuai dengan konstitusi dan ketentuan yang diatur oleh negara bersangkutan.
- d. Bebas, dalam memberikan suaranya, pemilih tidak ada tekanan dari pihak manapun yang memungkinkan dia memberikan suara sesuai dengan hati nuraninya.
- e. Rahasia, artinya kerahasiaan pemberis suara atas calon atau partai peserta pemilihan umum yang dipilihnya tidak akan diketahui oleh siapapun, termasuk panitia pemungutan suara. Asas ini tidak berlaku lagi setelah pemungutan suara selesai.
- f. Jujur, maksudnya adalah tidak boleh terjadi kecurangan-kecurangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum tersebut, baik oleh penyelenggara atau memanipulasikan suara-suara untuk kepentingan partai.

- g. Adil, berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

#### **4. Kampanye Pemilihan Umum**

Menurut John Haba dalam Efriza (2012: 168) kampanye berasal dari kata Latin *campus* atau lapangan yang pengertian aslinya berkaitan dengan dunia kemiliteran yang merupakan kegiatan yang dilakukan oleh para milisi untuk mencapai tujuan, berbeda tetapi serupa kampanye dalam politik adalah usaha setiap peserta kampanye memperoleh dukungan masyarakat dengan meyakinkan konstituennya, bahwa mereka layak untuk dipilih. Untuk mencapai tujuan kampanye maka setiap kontestan akan menjalankan program-program yang terbaik dan atraktif bagi masyarakat.

Kampanye dalam pemilu merupakan unsur yang digunakan untuk saling mengenal antara pasangan calon dan pemilih, waktu yang diberikan kepada pasangan calon untuk menyampaikan visi dan misi. Menurut Pito, dkk (2006: 185) yang menjelaskan bahwa kampanye pemilu merupakan instrumen yang sah dimana kelompok kepentingan politik berupaya menjelaskan kebenaran tujuan kepada masyarakat umum. Pito, dkk (2006: 186) juga mengatakan bahwa kampanye politik adalah suatu usaha yang terkelola, terorganisir untuk mengikhtiarkan orang dicalonkan, dipilih, atau dipilih kembali dalam suatu jabatan resmi.

Efriza (2012: 468) menjelaskan dua definisi tentang kampanye, pertama definisi yang diambil dari Kamus Besar Bahasa Indonesia yang menjelaskan kampanye dipahami sebagai kegiatan yang dilaksanakan oleh organisasi politik atau calon yang bersaing memperebutkan kedudukan di parlemen dan sebagainya untuk mendapatkan dukungan massa pemilih disuatu pemungutan suara. Kemudian yang kedua Eriza menyatakan kampanye sebagai suatu komunikasi yang ditujukan untuk mempengaruhi orang atau kelompok lain agar menggunakan atau tidak menggunakan suara seperti yang diharapkan oleh pelaku kampanye pada suatu pemilihan.

Menurut Hafied Canggara dalam Efriza (2012: 470) kampanye politik sebagai aktivitas komunikasi yang ditunjukkan untuk mempengaruhi orang lain agar ia memiliki wawasan, kehendak dan perilaku sesuai dengan kehendak penyebar atau pemberi informasi. Sedangkan menurut Lilleker dan Nagrine dalam Efriza (2012: 470) yang menyatakan bahwa kampanye politik adalah periode yang diberikan oleh panitia pemilu kepada semua kontestan, baik parpol atau perseorangan, untuk memaparkan program-program kerja dan mempengaruhi opini publik sekaligus memobilisasi masyarakat agar memberikan suara kepada mereka suatu pencoblosan.

#### **D. Tinjauan Tentang Pengawasan**

Pengawasan merupakan sebuah proses yang dilakukan untuk menuntun dan menetapkan suatu pekerjaan agar mencapai target yang diharapkan, atau juga melakukan tindakan dengan prosedur tertentu yang dapat menekan tingkat kesalahan dalam pekerjaan yang sedang dilakukan, tentu saja proses tersebut dilakukan untuk meminimalisir kesalahan dan kegagalan yang dapat merusak tujuan kerja.

John (1995: 15) menyatakan bahwa kegiatan pengawasan terutama ditunjuk untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan agar segera dapat diadakan perbaikan dan pelurusan kembali, sekaligus menyempurnakan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian maupun represif.

Lord Acton dalam Yamin (2013: 15) mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus kearah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri di negara hukum.

George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan

rencana yaitu selaras dengan standar. Lalu Abdurrahman, menguraikan ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang, yaitu filsafat yang dianut suatu bangsa tertentu, agama yang mendasari seorang tersebut, kebijakan yang dijalankan, anggaran pembiayaan yang mendukung, penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, serta kemantapan koordinasi dalam organisasi. (<http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html> diakses tanggal 18 April 2014, pukul 16:07 wib.)

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Terdapat beberapa penelitian lain berupa skripsi dan jurnal penelitian mengenai netralitas birokrasi atau aparatur sipil negara dalam pemilihan umum dan pemilihan umum kepala daerah. Untuk melihat perbedaan serta kesamaan pada penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, penulis mencantumkan ringkasan penelitian sebelumnya, sebagai berikut:

1. Tulisan Abdul Hamid tahun 2011 dengan judul “Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006”, *Jurnal Administrasi Negara Universitas Riau*, volume 11.

Tulisan Hamid membahas tentang politisasi birokrasi dalam pilukada yang terjadi di Banten tahun 2006. Hamid memfokuskan penelitiannya terhadap pola politisasi birokrasi terjadi dalam pilukada Banten dan dampak politisasi birokrasi terhadap profesionalisme birokrasi. Politisasi birokrasi berjalan terus di Indonesia dalam bentuk yang berbeda,

menyesuaikan diri dengan rezim yang sedang berlangsung. Jika di era Orde Lama dan Orde Baru politisasi dilakukan oleh partai politik, maka dalam pilkada langsung di era Reformasi, politisasi dilakukan oleh individu yang seringkali memiliki kekuatan politik melampaui partai politik.

Berbeda dengan tulisan ini yang membahas langsung tentang netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada Provinsi Lampung, dimana objek yang diteliti adalah aparatur sipil negara (melalui data KPU Provinsi Lampung) yang terlibat pada politik dalam pemilukada Lampung tahun 2014.

Hamid menggunakan tiga tipe polarisasi terhadap birokrasi Indonesia. Martini 2010 dalam Hamid (2011). Pertama, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak adalah yang harus ditutup-tutupi. Kedua, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode demokrasi terpimpin. Ketiga, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar.

Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan teori intervensi yang dikembangkan Azhari dan netralitas yang dikembangkan oleh Azhari dan Thoha serta pengawasan yang diadopsi dari skripsi milik Yamin tahun

2013 yang berjudul netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Takalar.

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan Hamid adalah metodologi kualitatif, jenis penelitian adalah penelitian deskriptif kualitatif, yakni mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Metode penelitian yang digunakan sama dengan penelitian ini deskriptif kualitatif, dengan tehnik pengumpulan data wawancara dan studi pustaka.

2. Skripsi Muhammad Halwan Yamin 2013 dengan judul “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar”, *Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar*.

Skripsi milik Yamin dapat dikatakan berhubungan (judul dan pembahasan yang saling berkaitan), akan tetapi skripsi Yamin lebih menguatkan aspek hukum, sedangkan dalam penelitian ini peneliti akan menguatkan aspek politik dan birokrasi/pemerintahan.

Untuk teori dalam penelitian ini peneliti mengadopsi teori yang digunakan oleh Yamin. Lord Acton dalam Yamin (2013: 15) mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak kadang-kadang dapat

menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif sejalan dengan Yamin yang juga menggunakan metode deskriptif kualitatif, namun dengan teknik analisis data *yuridis deskriptif* yaitu dengan cara menyetarakan dan menggambarkan keadaan yang nyata mengenai independensi pegawai negeri sipil dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

3. Tulisan Riris Katharina tahun 2010 dengan judul “Netralitas Birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 (Studi di Kabupaten Labuhan Ratu)”, *Jurnal Ilmiah edisi Kajian*.

Tulisan Riris Katharina menyoroiti persoalan netralitas birokrasi pada pemilu legislatif di Kabupaten Labuhan Ratu, dengan fokus netralitas birokrasi ditinjau dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terkait netralitas birokrasi dalam pemilu dan menelaah faktor penghambat netralitas birokrasi. Berbeda dengan tulisan ini yang membahas langsung tentang netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepada daerah Provinsi Lampung, dimana objek yang diteliti adalah pegawai negeri sipil (melalui data KPU Provinsi Lampung) yang terlibat pada politik dalam pemilukada Lampung tahun 2014.

Riris Katharina menggunakan konsep birokrasi yang dikemukakan Weber, birokrasi yang ideal dicirikan sebagai berikut; pertama, sistem pembagian

kerja dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas. Kedua, birokrasi memiliki aturan yang jelas. Ketiga, jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional. Keempat, para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup. Kelima, sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional dan bukan kharismatik, tetapi legal.

Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan teori intervensi yang dikembangkan Azhari dan netralitas yang dikembangkan oleh Azhari dan Thoha serta pengawasan yang diadopsi dari skripsi milik Yamin tahun 2013 yang berjudul netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Takalar.

#### **F. Kerangka Pikir**

Dari permasalahan yang dipaparkan pada bab awal, tentang kemungkinan masih banyaknya aparatur sipil negara yang tidak netral dalam pemilu di Provinsi Lampung yang telah diselenggarakan pada tanggal 9 April tahun 2014. Kemudian dengan adanya pemberitaan melalui media cetak tentang oknum aparatur sipil negara yang terlibat dalam kegiatan politik pada masa kampanye. Hal tersebut bisa menjadi acuan untuk meneliti lebih dalam lagi permasalahan ini, untuk mengetahui seberapa besar aparatur sipil negara terlibat dalam kegiatan pemilu yang terkait dengan intervensi politik dan netralitas aparatur sipil negara.

Untuk mengetahui kegiatan intervensi politik serta netralitas aparatur sipil negara dalam pemilukada, tentu harus terdapat pengawasan oleh badan/instansi/lembaga-lembaga yang memang sudah ditunjuk oleh pemerintah. Lembaga tersebut adalah komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilu provinsi, kabupaten/kota. Kedua lembaga inilah yang berkompeten dalam urusan penyelenggaraan serta pengawasan seluruh proses kegiatan pemilukada, selain itu lembaga kemasyarakatan juga menjadi penting untuk ikut serta dalam pengawasan pemilukada.

Sering terjadinya intervensi dalam pemilukada terutama yang ditujukan pada birokrasi atau aparatur sipil negara oleh pasangan calon atau partai politik, intervensi politik tentu tidak sejalan dengan semangat netralitas birokrasi. Sebagaimana yang dikemukakan Azhari (2011: 45) intervensi dilakukan hanya untuk keuntungan partai dan individu pejabat politik saja, selain itu intervensi dapat lahir karena adanya primordialisme politik sesuai yang dikemukakan Helden.

Netralitas akan terjaga dengan menekankan bagaimana seharusnya birokrasi bekerja secara profesional dan rasional seperti yang dikemukakan oleh Weber. Netralitas birokrasi atau aparatur sipil negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta peraturan pemerintah lainnya. Dengan adanya peraturan tersebut semestinya tidak adalagi perilaku menyimpang yang sengaja dilakukan pegawai aparatur sipil negara.

Temuan awal peneliti tentang ketidaknetralan aparatur sipil negara dalam pemilukada Lampung 2014 baik dari media cetak *online* maupun media penyiaran lainnya, terdapat tiga pimpinan daerah yang secara terang mendukung dan melakukan kegiatan politik pada pemilukada. Mereka ialah, Kherlani (Pj. Bupati Pesisir Barat), Umar Ahmad (Wakil Bupati Tulang Bawang Barat), dan Bakhtiar Basri (Bupati Tulang Bawang Barat dan juga wakil Ridho dalam pencalonan gubernur Lampung 2014).

Dari informasi serta data pengawasan oleh lembaga-lembaga yang berwenang menangani masalah pemilukada diharapkan dapat memperoleh hasil yang sesuai dengan realita. Untuk lebih memahami penelitian ini maka akan disajikan bagan kerangka pikir sebagai berikut:

### 2.1 Kerangka Pikir Dalam Penelitian

