

NETRALITAS BIROKRASI PADA PILGUB JATENG 2013

Rina Martini

rinamartini@undip.ac.id

ABSTRACT

In the course of history, the bureaucracy has always had a very strategic position as well as having great power in determining the achievement of state goals. Thus, the bureaucracy in carrying out its duties and functions need to be professional and neutral is not partial to one of power. While in fact Indonesian bureaucracy is still not neutral interests of various interventions. In Central Java Governor Election 2013, it also can not be neutral bureaucracy, for example, be seen from the village officials are not neutral, and the presence of civil servants who are members of political parties; Symptoms are not neutral it occurs in 20 districts / cities in Central Java. So as to ensure that the bureaucracy can be neutral in the event all of the election, the "bureaucracy should not be given the right to vote".

Keywords: Election of governor, bureaucratic neutrality, violations

PENDAHULUAN

Dalam perjalanan sejarah, birokrasi selalu memiliki posisi yang sangat strategis serta memiliki kekuatan besar dalam menentukan pencapaian tujuan negara. Keberhasilan dan kegagalan mencapai tujuan tersebut tidak dapat terlepas dari peran birokrasi sebagai *administrators*. Birokrasi merupakan lembaga yang membuat dan melaksanakan kebijakannya. Dengan demikian, birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus profesional dan Netral. Profesional birokrasi adalah setiap pelaksanaannya merupakan orang-orang ahli dalam bidangnya. Sedangkan netral adalah birokrasi tidak memihak kepada kekuasaan lainnya seperti politik, dan lainnya. Hal tersebut penting dilakukan karena birokrasi memiliki tugas memberikan pelayanan umum kepada seluruh masyarakat. Sehingga pelayanan diberikan tidak membedakan aliran politik, suku, agama dan lain sebagainya.

Pelayanan birokrasi seharusnya dilakukan secara profesional. Hal ini penting karena pelayanan yang diberikan meliputi seluruh bidang kehidupan masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, penyediaan sarana dan prasarana, ketertiban dan keamanan, dan lain sebagainya.

Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan.

Pandangan birokrasi harus netral dari pengaruh politik dipelopori antara lain oleh W. Wilson dan Hegel, sedangkan yang sebaliknya dipelopori antara lain oleh Karl Marx, James Svava dan Goerge Edward II. Pandangan kelompok Wilson didasarkan birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang tidak boleh mengambil kebijakan politik. Sedangkan kelompok lainnya mempertanyakan apakah birokrasi harus netral bila selalu dalam kehidupan politik ? sehingga birokrasi harus memihak pada pihak dominan.

Disisi lain, Francis Rourke berpendapat bahwa birokrasi dapat berperan membuat kebijakan politik dan melaksanakannya. Hal ini diperkuat pendapat Rourke bahwa netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin. Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. (Miftah Toha; 1993) Banyak virus yang terus menggrogotinya seperti ; pelayanan yang memihak, jauh dari obyektifitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Sejak masa demokrasi liberal (1950-1959) hingga orde baru, birokrasi selalu menjadi korban politik oleh pihak yang berkuasa, yang mengakibatkan keperpihakan birokrasi kepada kelompok yang berkuasa. Sebagai contoh banyaknya kolusi dan nepotisme serta pembangunan yang lebih banyak pada daerah partai politik berkuasa. Sehingga Birokrasi Indonesia sampai saat ini masih belum netral dari berbagai intervensi kepentingan.

Netralitas birokrasi mencerminkan profesionalitas birokrasi. Untuk menjaga hal tersebut telah diterbitkan peraturan perundangan tentang netralitas birokrasi seperti Peraturan Pemerintah (PP) No.5 dan 12 tahun 1999, Undang-Undang (UU) no 43 tahun 1999, no. UU no. 12 tahun 2003 dan PP No. 53 tahun 2010. Namun demikian, pengaturan tersebut masih belum menjamin netralitas birokrasi. Dimana, banyak jabatan birokrasi yang diduduki oleh para pejabat atau yang ditunjuk dari partai berkuasa.

Dari latar belakang tersebut di atas, maka masalah yang akan dicarikan pemecahannya, dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah gejala netralitas birokrasi pada Pilgub Jateng 2013 yang lalu ? Siapa saja yang berperan dalam netralitas birokrasi tersebut ?

Penelitian tentang netralitas birokrasi ini bertujuan untuk : Mengetahui gejala netralitas birokrasi pada Pilgub Jateng 2013 yang lalu. Dan mengetahui siapa saja yang berperan dalam netralitas birokrasi tersebut. Untuk mengetahui netralitas birokrasi pemerintahan Indonesia, dapat ditelusuri sejarah perkembangannya (Achmat-Batinggi, 1999) di bawah ini:

Pada masa kemerdekaan, yaitu tepatnya tahun 1945-1950. Sikap birokrasi pemerintah kita masih netral. Semangat perjuangan masih mewarnai birokrasi kita. Semangat nasional untuk membela dan mempertahankan negara proklamasi masih melekat kuat pada putra-putri bangsa. Pada awal tahun-tahun kemerdekaan ada semacam kesepakatan pendapat dari putra-putra bangsa, bahwa birokrasi merupakan sarana politik yang baik untuk mempersatukan bangsa. Anggapan ini beralasan karena hanya birokrasilah satu-satunya sarana yang menjangkau rakyat sampai ke desa-desa.

Periode tahun 1950-1959. Pada masa ini, semua partai politik berkeinginan menguasai kementerian pemerintah. Kehidupan birokrasi sangat diwarnai dan dipengaruhi oleh patronikasi. Rekrutmen pegawai berbau Jacksonisme, surat wasiat (katabelece) mempengaruhi penentuan terhadap siapa yang akan diangkat dalam jabatan birokrasi, sehingga kehidupan birokrasi pemerintah sudah mulai tidak netral. Walaupun birokrasi pemerintah sudah mulai tidak netral, ada satu hal yang masih dirasakan menguntungkan. Di antara partai-partai politik yang saling bersaing untuk menguasai kementerian pemerintah itu, mereka semuanya menginginkan adanya pemerintah yang demokrasi.

Pada periode ini pemilu untuk pertama kali diselenggarakan setelah merdeka. Partai politik berpaling kepada aparat birokrat, karena menurut jumlahnya merupakan potensi pendukung untuk memenangkan partai

dalam pemilu. Pada waktu itu maka timbullah kelompok-kelompok pegawai negeri yang berafiliasi dengan partai politik.

Masa antara tahun 1960-1965. Pada periode ini, birokrasi semakin jelas diincar oleh aliran politik. Keinginan tiga aliran politik untuk menguasai birokrasi pemerintah semakin mengkristal. Di bawah label Demokrasi Terpimpin, tiga aliran politik (Nasional, agama dan komunis/Nasakom) membangun akses ke birokrasi pemerintah. Keadaan sistem politik yang primordial membawa pengaruh kuat terhadap birokrasi, sehingga ciri birokrasi saat itu adalah sangat birokratis, primordial dan patronikasi yang sangat kental. Tiga aliran politik (Nasakom) berambisi mempergunakan jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sebagai *building block* untuk membangun organisasinya.

Kemudian perbedaan yang mencolok dari sikap birokrasi pemerintah kita pada masa orde lama dengan masa orde Baru adalah: **pada masa orde lama**, keinginan tiga aliran politik (NASAKOM) untuk menguasai kekuasaan politik semakin mengkristal. Di bawah label Demokrasi Terpimpin, tiga aliran politik membangun akses ke birokrasi pemerintah. Pada masa ini birokrasi pemerintah digunakan untuk menyokong kekuasaan aliran politik yang ada yaitu NASAKOM.

Sedangkan **pada masa Orde Baru – 1998** yang lalu, birokrasi kita menjadi "alat" kekuatan sosial dan politik yang dominan yaitu Golkar. Kemenangan Golkar pada empat kali pemilu, salah satu faktor yang menentukan kemenangan itu adalah peranan birokrasi kita. Birokrasi kita ikut memilih dalam pemilu, dan tidak ada alternatif lain yang dipilih kecuali Golkar. Jadi secara singkat letak perbedaan masa orde lama dan orde baru terhadap birokrasi kita adalah pada orde lama, tiga aliran politik sama-sama mempunyai akses ke birokrasi. Sedangkan pada periode orde Baru, birokrasi "diwajibkan" memihak ke Golkar.

Pada masa reformasi. Kedudukan birokrasi atau sikap birokrasi pemerintah masih penuh tanda tanya. Karena pada masa reformasi ini telah muncul kembali multi partai, sehingga: (1) tidak ada kekuatan politik yang dominan, (2) kepada siapa ia harus memihak? (3) Golkar masih cukup kuat.

Menurut perkembangan awal dari konsepsi birokrasi ini, kenetralan birokrasi itu sudah ramai dibicarakan oleh para pakar. Misalnya, polemik antara Karl Marx dan Hegel yang menyoroti tentang konsep kenetralan birokrasi. Marx memulai mengelaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengkritik falsafah Hegel mengenai negara. Analisis Hegelian menggambarkan bahwa administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakat rakyatnya (*the civil Society*). Masyarakat rakyat ini terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum.

Di antara kedua hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum. Tiga susunan ini (negara, birokrasi dan masyarakat rakyat) diterima oleh Marx, akan tetapi diubah isinya. Birokrasi Hegel meletakkan pengertiannya dengan melawankan antara kepentingan khusus dan umum, maka Marx mengkritiknya bahwa meletakkan posisi birokrasi semacam itu tidak mempunyai arti apa-apa. Menurut Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan.

Dari perspektif ini maka birokrasi itu sebenarnya merupakan perwujudan kelompok sosial yang amat khusus. Lebih tepatnya birokrasi itu menurut Marx merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dalam hal ini, jelas masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsepsi Marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas yang dominan dalam suatu negara.

Dari polemik antara Karl Marx dan Hegel inilah netralisasi birokrasi sudah ramai dibahas. Dari polemik pendapat antara Hegel dan Marx ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi. Sedangkan Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan (Achmat-Batinggi, 1999).

Dari berbagai pandangan di muka, dapat disimpulkan bahwa belum ada kesepakatan yang pasti tentang netralitas birokrasi, apakah berdiri sebagai profesional ataukah ia harus memihak partai yang sedang berkuasa?

Pada dasarnya Birokrasi harus netral karena ada beberapa alasan, yaitu :

1. Untuk menghindari pengkotakkan, konflik kepentingan dan diskriminasi pelayanan; Birokrasi sebagai aparat pelayan publik, diwajibkan bekerja secara profesional. Berbagai tunjangan yang diberikan oleh Negara mengandung konsekuensi akan keprofesionalan lembaga birokrasi. Pelayanan harus adil, cepat, transparan, dan tidak memihak kepada salah satu pihak atau unsur.
2. Menjamin birokrasi sebagai perekat persatuan bangsa dalam kerangka NKRI; Sebagai sebuah lembaga atau organisasi yang sangat besar (*big organization*), tentunya dibutuhkan persatuan dan kesatuan diantara anggota organisasi itu sehingga akan tercipta persatuan yang lebih kuat lagi di tingkat Negara.
3. Netralitas birokrasi sebagai salah satu prakondisi untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi; Dengan netral dari pihak manapun, maka akan menjadi syarat utama profesionalitas birokrasi, karena netralitas ini merupakan unsur kewajiban yang paling berat diantara unsur-unsur yang lain.
4. Alasan netralitas birokrasi seperti tersebut di atas, terlihat sangat urgent bagi sebuah Negara. Di Indonesia, alasan netralitas birokrasi ini masih ditambah dengan pengalaman-pengalaman masa lalu, diantaranya :
5. Pada Masa Orde Lama (1950-1965), dimana jatuh banggunnya kabinet berdampak pada stabilitas kepegawaian birokrasi;
6. Pada Masa Orde Baru (1966-1997), birokrasi dijadikan alat politik utk mempertahankan kekuasaan;
7. Dan pada Masa Reformasi, birokrasi dijadikan alat politik untuk memenangkan salah satu kandidat.

Pengaturan atau dasar hukum tentang netralitas birokrasi sebenarnya sudah dilakukan sejak masa reformasi, secara umum, dasar hukum yang mengatur tentang netralitas birokrasi (PNS) diantaranya :

1. UU 43 Th. 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian,
2. UU 10 Th. 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, Pasal 84 (3,4 dan 5) yang berkaitan dengan PNS dan Kampanye serta Pasal 273 yang mengatur tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 84.
3. UU 32 Th 2004 Tentang Pemda dalam Ps. 59 (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon Kepala Daerah & Wakil Kepala daerah yg berasal dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan pegawai negeri;

4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;
5. Peraturan Kepala BKN No. 10 Tahun 2005 Tentang PNS yang menjadi Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
6. Surat Edaran MENPAN No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain disebutkan PNS dilarang terlibat dalam kegiatan untuk mensukseskan salah seorang calon Kepala Daerah, seperti kampanye, menggunakan fasilitas jabatan untuk kepentingan salah seorang calon dan membuat keputusan yang menguntungkan salah seorang calon.
7. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.

Dari apa yang dikemukakan di atas terlihat dengan jelas bahwa berbagai aturan telah menggariskan bahwa PNS “wajib” netral dari kegiatan politik praktis, baik dalam pemilihan calon legislatif, pemilihan Presiden maupun pemilihan Kepala Daerah. Namun dalam kenyataannya, masih banyak dari PNS yang dijadikan “Tim Sukses” sungguhpun dalam bentuk tersembunyi atau secara diam-diam. Mereka mau melaksanakan pekerjaan itu ada yang betul-betul merupakan kata hatinya, tapi yang paling banyak ialah karena berharap akan imbalan nantinya ataupun karena “keterpaksaan” dan “dipaksa”. Padahal dalam Surat Edaran no.SE/08.A.M.PAN/5/2005, jelas dikatakan bahwa PNS/birokrasi dilarang :

1. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/ Wakil Presiden,
2. Memberikan dukungan kepada calon Kepala daerah/ Wakil Kepala Daerah
3. Memberikan dukungan kepada calon anggota DPR/ DPD/ DPRD.

Sehingga apabila ada anggota birokrasi yang melanggar aturan itu maka akan dikenakan sanksi. Terhadap pelanggaran tersebut, PNS dapat dijatuhi hukuman disiplin dari tingkat paling ringan sampai berat tergantung latar belakang, pelanggaran dan jumlah kerugian negara serta dampak sosial yang ditimbulkan. Sanksi-sanksi tersebut :

1. Hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun bagi :
 - a. PNS yang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye,
 - b. PNS yang duduk sebagai panitia Pengawasan Pemilihan tanpa ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian
2. Hukuman disiplin tingkat berat Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS bagi :
 - a. PNS yang terlibat dalam kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut partai/ seragam dinas untuk mendukung salah satu partai/ calon peserta pemilu
 - b. PNS yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye
 - c. PNS yang menjadi anggota PPK, PPS, KPPS tanpa ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau Atasan Langsung

3. Hukuman disiplin Tingkat Berat Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bagi :
 - a. PNS yang menggunakan Anggaran Pemerintah /Pemerintah Daerah dalam proses pemilihan Anggota Legeslatif, Presiden/ Wakil Presiden dan Kepala/Wakil Kepala Daerah.
 - b. PNS yang menggunakan fasilitas terkait dengan jabatannya dalam proses pemilihan Anggota Legeslatif, Presiden/ Wakil Presiden dan Kepala daerah/ Wakil Kepala Daerah.
 - c. PNS yang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon atau partai selama masa kampanye.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif (menggambarkan) kualitatif. Sampel dalam penelitian ini diambil secara *purposive sampling* dengan maksud pihak-pihak yang akan dijadikan narasumber memiliki pengetahuan dan pengalaman yang cukup untuk menjelaskan atau menggambarkan tentang netralitas birokrasi di Kantor Setda Provinsi Jawa Tengah. Narasumbernya adalah dari Kepala Biro Kepegawaian pada Setda Provinsi Jawa Tengah, KPU Jawa Tengah, Bawaslu Jawa Tengah, dan Partai politik Pengusung (PDIP, Golkar, dan Gerindra). Sumber data utama penelitian ini adalah hasil wawancara dari paranarasumber. Sedangkan untuk data sekundernya adalah dari buku-buku referensi, tulisan-tulisan di jurnal-jurnal, dan dokumen-dokumen lain yang mendukung. Teknik koleksi data dilakukan dengan cara pra survey, survey, dan wawancara mendalam dengan nara sumber yang sudah ditentukan. Teknik analisis data dalam penelitian ini meliputi reduksi data, display data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL PENELITIAN

Pilgub Jateng 2013 yang baru lalu menyisakan beberapa kasus yang masih dalam proses. Sampai dengan tanggal 25 Mei 2013, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah mencatat terdapat 181 dugaan pelanggaran yang terjadi dalam proses Penyelenggaraan Pilgub Jateng 2013. Dugaan pelanggaran tersebut terjadi di 20 (dua puluh) Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah.

Pelanggaran-pelanggaran yang dimaksud adalah seperti dalam tabel di bawah ini :

Dugaan Pelanggaran Dalam Pilgub Jateng 2013

Dugaan Pelanggaran	Jumlah
Pemasangan alat peraga/sosialisasi melanggar ketentuan	78
Kampanye di luar jadwal	17
Penyelenggara Pemilu tidak memenuhi syarat/bermasalah	15
Pemutakhiran data bermasalah	14
PNS/Perangkat Desa tidak netral	10
Penyalahgunaan fasilitas Negara	9
Kampanye hitam	7
Kampanye tidak sesuai prosedur/melanggar larangan	6
Politik uang (money politics)	3
Pelanggaran kode etik	2
Sengketa Pemilu	2
Lain-lain (seperti : PNS terlibat parpol, melibatkan anak dalam kegiatan politik, dll atau di luar kategori telah ditentukan)	18
TOTAL	181

Sumber : Bawaslu Provinsi Jateng 2013

Penjelasan lebih terperinci adalah sebagai berikut :

- a. **Pelanggaran pemasangan alat peraga**, pada umumnya terjadi kaerna melanggar ketentuan Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota. Ini banyak terjadi pada masa sebelum kampanye dan terjadi hampir di setiap Kabupaetn/Kota.
- b. **Kampanye di luar jadwal**, terjadi sebelum masa kampanye. Seperi yang terjadi di Kota Semarang pada tanggal 15 April 2013, dimana Bibit Waluyo di duga berkampanye ketika member sambutan dalam acara pembukaan kegiatan Pelatihan yang diselenggarakan oleh Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Tengah. Meskipun pada akhirnya hasil kajian Panwaslu Kota Semarang menyatakan tidak terbukti unsur kampanye.
- c. **Pemutakhiran data bermasalah**, terjadi dalam proses pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh PPS dibantu PPDP, pada umumnya permasalahan terjadi karena pemutakhiran tidak valid. Misalnya di Kabupaten Blora, ada beberapa nama di Desa Sumberpitu Kecamatan Cepu yang dimasukkan dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS) padahal orang yang tercantum namanya tersebut tidak berdomisili di wilayah DPS terkait.
- d. **PNS atau perangkat desa tidak netral**, terjadi salah satunya di Kabupaten Purbalingga. Pada acara pagelaran wayang kulit dalam rangka merayakan Hari Ulang Tahun Desa Manduraga Kecamatan Kalimanah di Balai Desa Manduraga, Camat Kalimanah yang dating atas nama Pemerintah Kabupaten Purbalingga,

melalui pidatonya kepa warga desa Manduraga meminta dukungan untuk Bupati Purbalingga yang sedang maju sebagai calon Wakil Gubernur Jateng.

- e. **Penyalahgunaan fasilitas Negara**, salahsatunya terjadi di Kabupaten Jepara, beberapa pejabat desa menggunakan kendaraan dinas untuk menghadiri acara sosialisasi pasangan calon gubernur dan gubernur Jawa Tengah Hadi Prabowo-Don Murdoko pada hari Minggu, 14 April 2013 pukul 13.00 WIB di gedung Haji Jepara.
- f. **Rekrutmen penyelenggara pemilu tidak sesuai prosedur**, banyak terjadi di Kabupaten Blora. Namun di Kabupaten Sragen pun terjadi, dimana terdapat anggota Panitia Pemilihan kecamatan (PPK) Kecamatan Jenar yang menjadi anggota Partai Politik.
- g. **Kampanye hitam (*black campaign*)**, diduga terjadi di 5 daerah yaitu Kabupaten Jepara, Kota Magelang, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Demak dan Kabupaten Grobogan. Ada kesamaan bentuk dugaan kampanye hitam yang terjadi di 5 daerah tersebut yaitu kampanye hitam dilakukan dalam bentuk leaflet yang isinya menyudutkan calon gubernur Bibit Waluyo.
- h. **Kampanye tidak sesuai prosedur**, diduga terjadi di Kabupaten Blora dan Kabupaten Demak. Bentuk pelanggaran terjadi karena kampanye dilakukan tanpa ada Surat tanda Terima Pemberitahuan dari pihak kepolisian.
- i. **Politik uang (*money politics*)**, diduga terjadi di Kabupaten Batang. Ada pembagian uang yang diduga dilakukan oleh Bibit Waluyo di pendopo Kabupaten Batang pada acara rangkaian Hari Jadi ke-47 Kabupaten Batang.

Jajaran KPU merupakan instansi yang paling banyak menerima rekomendasi/penerusan dari Panwaslu Kabupaten/Kota, yaitu sebanyak 53 penerusan. Penerusan ini terutama terkait dengan penindaklanjutan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat administrasi seperti pemutakhiran data bermasalah dan perekrutan penyelenggara pemilu tidak sesuai prosedur.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) menerima 35 penerusan yang terkait dengan penertiban alat peraga di tempat-tempat yang dilarang oleh peraturan daerah.

Pejabat pemda atau Bupati juga menerima penerusan dari Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 9 penerusan. Ini terkait dengan penindaklanjutan PNS/birokrasi yang ikut dalam kegiatan politik atau dukung mendukung pasangan calon gubernur dan wakil gubernur serta penyalahgunaan fasilitas negara.

Selanjutnya Tim Kampanye mendapat 13 penerusan dan beberapa partai politik juga mendapat 6 penerusan berupa himbauan/peringatan dalam pemasangan alat peraga, seperti terlihat pada tabel di bawah ini :

Tindak Lanjut Penanganan Pelanggaran

Instansi/Pejabat yang menerima Surat Penerusan	Jumlah	Sifat Penerusan
Jajaran KPU	53	Rekomendasi
Satpol PP	35	Rekomendasi/Penertiban
Tim Kampanye	13	Rekomendasi/Himbauan
Bupati/Pejabat Pemda	9	Rekomendasi
Parpol	6	Himbauan/Peringatan
Tim gabungan	3	Rekomendasi/Penertiban
Pejabat Desa	2	Himbauan
Kepala SKPD Provinsi	1	Himbauan/Peringatan
BUMN	1	Peringatan

Sumber : Bawaslu Provinsi Jateng 2013

Dari hasil temuan penelitian di atas, beberapa catatan yang ada tentang netralitas Birokrasi Dalam Pilgub Jateng 2013, adalah sebagai berikut :

1. Sudah ada sosialisasi di lingkungan Setda Provinsi Jawa Tengah tentang Surat Edaran dari Kemenpan tentang kewajiban PNS untuk netral dalam proses pemilu beserta ancaman sanksi-sanksinya.
2. Di Setda Provinsi Jawa Tengah bahkan telah ada langkah untuk “menyembunyikan” kendaraan dinas sehingga pejabat-pejabat tidak bisa menggunakan kendaraan dinas/fasilitas negara untuk kegiatan kampanye.
3. Tetapi ternyata langkah itu masih bisa “diakali” karena masih ada aparat birokrasi yang menggunakan fasilitas negara/kendaraan dinas untuk berkampanye.
4. Selain itu, ketidaknetralan birokrasi terjadi pada beberapa hal yang lain yaitu : adanya aparat desa yang memihak dengan menyisipkan pesan-pesan untuk mendukung salah satu calon dari birokrat, dan adanya PNS yang menjadi anggota partai politik.
5. Pelanggaran itu terjadi pada 20 wilayah kabupaten/kota di Jawa Tengah, atau terjadi pada lebih dari 50 % wilayah di Jawa Tengah. Dan sampai sekarang masih ada yang diproses hukum.
6. Sementara partai politik pengusung tidak tahu menahu tentang adanya pelanggaran yang dilakukan oleh calon gubernur dengan memobilisasi jajaran birokrasi untuk kampanye.
7. Artinya, untuk menciptakan netralitas birokrasi dalam sebuah ajang pemilu ternyata amat sangat sulit.
8. Sehingga untuk menjamin agar birokrasi bisa netral pada ajang semua pemilu, maka “birokrasi tidak diberi hak pilih”.

PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian di atas, maka bisa disimpulkan bahwa masih ada sikap birokrasi di lingkungan Setda Provinsi Jawa Tengah yang tidak netral pada Pemilihan Gubernur Jawa Tengah tahun 2013. Bisa dikatakan bahwa, ketidaknetralan birokrasi pada Pilgub Jateng 2013 disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut :

1. Sanksi yang diberikan sama sekali tidak tegas. Sanksi hanya berupa himbauan, surat peringatan dan rekomendasi. Ada ancaman pemecatan, tapi untuk pelanggaran yang telah terjadi berulang-ulang dan yang sangat mencolok mata. Sementara itu, data tentang pelanggaran yang ada tidak berkesinambungan atau tidak nampak ada data tentang langkah-langkah yang akan diambil terhadap pelanggaran yang terjadi.
2. Lembaga peradilan dan lembaga pengawasan yang ada, belum dapat dijadikan tempat untuk menggugat tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku yang dilakukan oleh para kandidat. Misalnya Panwaslu, Bawaslu, dan lembaga peradilan lainnya tidak berupaya maksimal untuk menjerat para pelanggar itu dengan sanksi yang setimpal/tegas. Kesannya telah terjadi “pembiaran” atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.
3. Di sisi lain, sebenarnya ada harapan untuk pelanggaran yang dilakukan oleh birokrasi, yaitu fungsi pengawasan oleh masyarakat. Tetapi posisi masyarakat sebagai pengawas dalam memberikan sanksi ataupun peringatan kepada para kandidat masih sangat lemah. Selain itu kebanyakan masyarakat juga belum memahami aturan tentang netralitas birokrasi sehingga terkadang masyarakat sendiri mendukung ketidaknetralan itu. Artinya, masyarakat sendiri juga melakukan “pembiaran” atas ketidaknetralan birokrasi itu.

Oleh karena itu upaya untuk menjaga netralitas harus senantiasa dilakukan sedini dan semaksimal mungkin. Langkah yang mungkin bisa dilakukan adalah antara lain :

1. Memberikan pendidikan pemilih bagi para birokrat. Pelaksanaannya tentu saja bisa dilakukan oleh lembaga KPUD atau KORPRI setempat. Dengan pendidikan ini, diharapkan mereka bisa bersikap tegas kepada atasan atau pihak-pihak yang akan memanfaatkan organisasi birokrasi. Selain itu anggota birokrasi akan bebas memilih sesuai hati nuraninya tanpa paksaan atau tekanan dari atasan. Sekaligus bisa menjadi “rem” bagi pejabat yang suka memobilisasi bawahannya secara tertutup menjelang pemilu.
2. Alternatif yang lain adalah mengeluarkan aturan yang lebih tegas yang melarang para birokrat untuk terlibat dalam kegiatan kampanye politik, khususnya pada hari kerja. Hal ini untuk mencegah penggunaan fasilitas negara oleh parpol dalam kampanye, baik itu pemakaian kendaraan dinas, biaya dinas, fasilitas-fasilitas dinas, dan sebagainya.
3. Menyiapkan masyarakat agar mau dan mampu menjadi pengawas bagi setiap sikap dan tindakan para pejabat. Masyarakat dibekali keberanian untuk mencatat, melaporkan, dan mengawal, proses pelanggaran dan penanganannya.
4. Segera dilakukan revisi terhadap peraturan-peraturan yang bertentangan, terutama tentang kedudukan Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

5. Sekretaris Daerah hendaknya diangkat dari pegawai yang benar-benar berkompeten dan profesional, dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan latar belakang pengetahuan, keterampilan, *track record* dan pengalamannya di bidang administrasi dan manajemen pemerintahan.
6. Menghilangkan intervensi pejabat politis dalam menempatkan PNS pada seluruh tingkatan eselonering di setiap unit kerja (SKPD).
7. Mutasi, rotasi, hukuman, sampai kepada pemberhentian, haruslah didasarkan pada pertimbangan objektif dan rasional yang didasari oleh kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.
8. Pengawasan yang lebih ketat terhadap ketentuan mengenai netralitas PNS ini, sekaligus pemberian sanksi yang tegas, adil dan tidak diskriminatif bukan hanya bagi PNS, tapi juga bagi mereka/orang yang mempengaruhi PNS untuk tidak netral.
9. Dibuat lagi aturan, bahwa pejabat *incumbent* yang mencalonkan diri untuk menjadi kepala daerah harus mengundurkan diri (bukan sekedar cuti) semenjak resmi menjadi calon.

Sedangkan strategi untuk bisa menumbuhkan netralitas birokrasi adalah dengan cara-cara sebagai berikut:

1. Adanya kesepakatan tentang *political will* dari para 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.
2. Selain *political will* dari para pejabat, juga dari aparat birokrasi itu sendiri. Kesadaran akan pentingnya sikap netral dalam suatu kompetisi, akan menumbuhkan sikap profesionalitas dari birokrasi.
3. Adanya aturan tentang *reward* yang akan diberikan kepada aparat birokrasi yang bisa bekerja secara profesional, dan salah satu syaratnya adalah netral.
4. Untuk dapat merealisasikan fungsi netralitas itu, maka dapat diproteksi dengan birokrasi rasional yang profesional.

Selain harus netral dari kepentingan parpol atau salah satu kandidat, maka lebih baik partisipasi birokrasi dapat diwujudkan dalam beberapa hal yang berdampak positif, yaitu antara lain :

Pertama, birokrasi harus aktif menjadi pemilih dan memberikan sosialisasi kepada keluarga serta lingkungannya tentang pemilu. Keaktifan birokrasi dibutuhkan untuk memberi keyakinan tentang arti pentingnya pemilu kepada masyarakat sehingga dapat mengurangi jumlah golput. Apalagi kedudukan birokrasi sebagai pamong praja akan menjadi panutan masyarakat sekitarnya.

Kedua, birokrasi harus menjadi juru kampanye pemerintah yang menyampaikan kepada masyarakat tentang kebijakan KPU dan aneka kebijakan negara dalam meningkatkan pengetahuan dan membangun partisipasi aktif masyarakat dalam pemilu.

Ketiga, partisipasi aktif birokrasi diwujudkan dengan tidak menjadi partisan dalam penyelenggaraan pemilu dan penyelenggaraan pemerintahan serta bertindak profesional dalam menjalankan tugas.

Keempat, keberhasilan birokrasi dalam menyukseskan pemilu akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap netralitas birokrasi. Karena itu, pemilu adalah momentum bagi birokrasi untuk memperbaiki citra profesionalisme dan netralitas birokrasi serta mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Dalam jangka panjang, kepercayaan masyarakat akan meningkatkan pula kepercayaan terhadap pemerintah dan negara.

PENUTUP

Dari hasil temuan penelitian dan pembahasan, kesimpulan yang diambil tentang netralitas Birokrasi Dalam Pilgub Jateng 2013, adalah sebagai berikut :

1. Sudah ada sosialisasi di lingkungan Setda Provinsi Jawa Tengah tentang Surat Edaran dari Kemenpan tentang kewajiban PNS untuk netral dalam proses pemilu beserta ancaman sanksi-sanksinya.
2. Di Setda Provinsi Jawa Tengah bahkan telah ada langkah untuk “menyembunyikan” kendaraan dinas sehingga pejabat-pejabat tidak bisa menggunakan kendaraan dinas/fasilitas negara untuk kegiatan kampanye.
3. Tetapi ternyata langkah itu masih bisa “diakali” karena masih ada aparat birokrasi yang menggunakan fasilitas negara/kendaraan dinas untuk berkampanye.
4. Selain itu, ketidaknetralan birokrasi terjadi pada beberapa hal yang lain yaitu : adanya aparat desa yang memihak dengan menyisipkan pesan-pesan untuk mendukung salah satu calon dari birokrat, dan adanya PNS yang menjadi anggota partai politik.
5. Pelanggaran itu terjadi pada 20 wilayah kabupaten/kota di Jawa Tengah, atau terjadi pada lebih dari 50 % wilayah di Jawa Tengah. Dan sampai sekarang masih ada yang diproses hukum.
6. Sementara partai politik pengusung tidak tahu menahu tentang adanya pelanggaran yang dilakukan oleh calon gubernur dengan memobilisasi jajaran birokrasi untuk kampanye.
7. Artinya, untuk menciptakan netralitas birokrasi dalam sebuah ajang pemilu ternyata amat sangat sulit.
8. Sehingga untuk menjamin agar birokrasi bisa netral pada ajang semua pemilu, maka “birokrasi tidak diberi hak pilih”.
9. Dan pihak-pihak yang dianggap terlibat dalam proses pelanggaran terhadap netralitas birokrasi tersebut, diantaranya : yang secara tidak langsung :
 - Panwas yang diduga telah melakukan “pembiaran”.
 - KPU yang dianggap lalai dalam menyosialisasikan tentang aturan netralitas birokrasi.
 - Pejabat *incumbent* yang memaksa anak buahnya untuk mendukung dirinya dalam proses pencalonan.
 - Masyarakat yang dianggap “cuek” atau acuh tak acuh atas pelanggaran aturan netralitas birokrasi.
 - Jika keterlibatan itu langsung, maka dari temuan di lapangan, disimpulkan bahwa mereka adalah “pejabat *incumbent* beserta pendukungnya”.

Saran : Guna mewujudkan netralitas birokrasi, diperlukan kerja keras dan perubahan pola pikir (*mind set*) dan kesatuan tindakan sejak dari pusat dan daerah baik legislatif maupun eksekutif termasuk para elit pemerintahan dan politik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Achmat-Batinggi, 1999, "Manajemen Pelayanan Umum", Materi Pokok: IPEM 4429, Universitas Terbuka

Menpan, 1995 "*Peranan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan, Pengayoman, dan Pengembangan, Prakarsadan Peran Serta Aktif Masyarakat Dalam Pembangunan*", Makalah

Ryaas Rasyid, Muhammad, 1997, "*Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*", Jakarta: Mipi Yarsif Watampone

Thoha, Miftah, 1991, "*Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*", Yogyakarta: MW Mandala.

....., 2010, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta

PERUNDANG-UNDANGAN :

UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah

PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

Surat Edaran MenPAN No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 tentang *Netralitas PNS dalam Pemilihan kepala Daerah*.

MODUL :

Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, 2003, "*Netralitas Birokrasi*", Jakarta

INTERNET :

<http://jateng.bps.go.id>, pada hari Jum'at, 10 Oktober 2014 jam 09.25 wib

<http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ipem4429/sup3ok.htm>, diunduh, senin, 3 juni 2013 jam 10.10 wib

<http://www.bandiklatjatim.go.id/artikel/42-artikel/126-netralitas-dalam-anomali-birokrasi>, diunduh 3 Juni 2014 jam 10.12 wib.