

**NETRALITAS APARAT KELURAHAN DI KECAMATAN PADANG
PANJANG BARAT KOTA PADANG PANJANG
PADA PEMILU LEGISLATIF 2009**

SKRIPSI

*Diajukan Kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Sosial Politik Program Studi
Ilmu Administrasi Negara Sebagai Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Administrasi Negara*



Oleh:

**FARADINA SUSMAN
2004/62769**

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2011**

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat kota Padang Panjang pada Pemilu Legislatif 2009

Nama : Faradina Susman

NIM : 2004/62769

Jurusan : Ilmu Sosial Politik

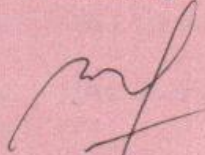
Program studi : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 13 Juli 2011

Disetujui oleh:

Pembimbing I



Drs. M. Fachri Adnan, M.Si Ph.D
NIP.19511005/198010 1 001

Pembimbing II



Junaidi Indrawadi S.Pd M.Pd
NIP.19730927 200501 1 004

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Padang
Pada hari Rabu 13 Juli 2011 pukul 14.30 s/d 15.45 WIB

Netralitas Aparat Kelurahan Di Kecamatan Padang Panjang Barat
Kota Padang Panjang pada Pemilu Legislatif 2009

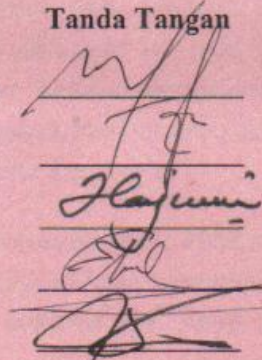
Nama : Faradina Susman
NIM : 2004/62769
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 13 Juli 2011

Tim Penguji:

	Nama
Ketua	: Drs. M. Fachri Adnan, M.Si Ph.D
Sekretaris	: Junaidi Indrawadi, S.Pd M.Pd
Anggota	: Drs. Karjuni Dt.Maani, M.Si
Anggota	: Dra. Hj. Aina
Anggota	: Drs. Hasrul, M.Si

Tanda Tangan



Mengesahkan:
Dekan FIS UNP

Prof. Dr. H. Azwar Ananda, MA
NIP. 19610720-198602 1 001



SEUNTALIRIK MUTIARA

*“Kita ini adalah mutiara, yang dikeluarkan dari dasar laut yang sangat asin,
tapi bukankah mutiara itu sangat cantik dan sangat mahal”*

Buat orang-orang yang kucintai, mutiara di hatiku...

Tertatih menata hidup, sejak kecil selalu ada keyakinan untuk meraih segalanya, meski tak semudah yang dibayangkan, saat jatuh ku berusaha bangkit lagi, sebab “Allah SWT tidak akan merubah nasib suatu kaum kecuali kaum itu sendiri merubahnya”. Selagi kaki masih kuat berdiri, meski tajam akan duri, akan ku tapaki.. Syukur yang tiada henti atas segalanya, terima kasih ya Allah.. rahmatMu, ujianMu, masih kau beri aku kesempatan membuktikan kalau aku bisa menatap masa depan...

Tak mudah bagimu untuk menjalani semua ini, membesarkan putrimu dengan berbagai perjuangan, ikhlas dengan semua yang kita miliki... tapi kau punya keyakinan yang tak terkalahkan...

Kupersembahkan karya kecilku ini buat kedua orang tuaku yang tercinta..

MaMa.... Semua ini mungkin belum mampu membalas tetes keringat yang mama korbankan demi anakmu untuk meraih gelar sarjana, akhirnya na jadi sarjana ma.. air matamu mengiringi perjuanganku selama ini, tegar hatimu menguatkan ku untuk meraih sekeping cita-cita, tanpamu ku tak mampu melangkah, senyummu yang selalu ada membuatku tegar dan doa’mu menjadi semangatku.. Terima Kasih Ma..

PaPa... akhirnya apa yang papa harapkan selama ini terwujud juga, akhirnya dina jadi sarjana juga pa.. terima kasih pa atas pengorbana papa selama ini, semangat yang telah papa berikan akan dina jadikan awal untuk meraih cita-cita apa yang seperti papa harapkan.. Terima Kasih Pa..

Buat adik2ku tercinta “Novrianda Wina Susman” terima kasih win atas dukungannya selama ini baik dari segi moril maupun materil akhirnya uni jadi sarjana juo, buat Aan (abang) dan Bona rajin-rajin sekolah biar bisa kuliah seperti kakak jan malawan juo ka ama jo ka apa pasanang lah hati urang tuo wak tu... dan tak terlupakan buat adik kecilku “Adinda Khairani Susman” canda dan tawamu membuat pengaruh yang besar dalam hidup kakak, sabantai dinda sekolah lai nak masuk TK kakak doakan mudah2an dinda jadi anak yang berguna bagi mama papa kita..

Terima kasih dina ucapkan kepada bapak Drs. Fachri Adnan M.Si Ph.D selaku pembimbing I dan Bapak Junaidi Indrawadi S.Pd M.Pd selaku Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan masukan dalam penulisan skripsi, sehingga skripsi ini bisa diselesaikan.

Buat Bapak Karjuni Dt. Maani M.Si, Ibuk Dra. Hj. Aina dan Bapak Drs. Hasrul Piliang M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun buat skripsi ini. Dan terima kasih buat Buk Mimi, Nisil dan Ara canda tawa kita selama ini tidak akan pernah dina lupakan...

Buat teman2, adik2 di CENDLI tawa dan canda kita selama ini takkan pernah kakak lupakan.. Buat Cendli bawah jan gadang-gadang juo suaro lai... Mpuk (dumai Putri) capek lah salasaan skripsi tu lai, Itin selamat berjuang tin mudah2an samo wak wisuda, Untuk adiak2 nan lain rajin2 kuliah buliah capek tamat.. Untuk Cendli atas Teristimewa buat “Risda Yulita” capeklah buek Skripsi tu lai jan malala ka malala juo tu lah tingga lo di denai a dulu denai jadinyo, persahabatan kita selama ini takkan pernah ku lupakan, buat denti akhirnyo kak nyusul denti jadi sarjana, perjuangan salamoko ndak sio-sio do. Untuk Sri akhirnyo samo wak wisuda sri, Untuk Wilda, aai, ice dan yurka rajin2 kuliah yo buliah capek lo jadi sarjana.. kebersamaan awak di CENDLI takkan pernah kakak lupakan...

Yang terakhir sekeping kisah yang tiada akhir, seabit cerita, sebutir cinta, setetes canda, serangkai cita-cita itulah janji kesuksesan, sekarang adek udah mulai menggapainya.. My Lovely “Ario Alfa Asmeri”.. abg apo yang harapkan salamoko Insyaallah alah na penuhi. Meski banyak halangan dan rintangan yang kita lalui. Tetaplah menjadi bintang dihatiku, jangan biarkan cahaya itu redup karena tidak ada yang bisa menggantikanmu di hatiku.. Semoga cinta dan kasih sayang kita sampai pada tujuan yang kita harapkan dan Mudah2an Allah dapat mempersatukan kita dalam suatu ikatan yang halal.. Cinta dan Kasih Sayang abg takkan pernah na lupokan, abg sangat berarti dalam hidup na salamoko...

With Love,

Faradina Susman, S. Ap

ABSTRAK

FARADINA SUSMAN TM/NIM: 2004/62769. NETRALITAS APARAT KELURAHAN DI KECAMATAN PADANG PANJANG BARAT KOTA PADANG PANJANG PADA PEMILU LEGISLATIF 2009

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam masa pendaftaran pemilih, Netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat pada masa kampanye, Netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat pada masa tenang, Netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat pada tahap pemungutan suara dan Netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat pada tahap penghitungan suara.

Jenis penelitian yang digunakan yaitu kualitatif dengan metode deskriptif dimana peneliti berusaha mendeskripsikan tentang suatu keadaan yang sebagaimana mestinya. Cara mengumpulkan data yang digunakan yaitu melalui teknik wawancara dan teknik dokumentasi. Analisis data yang digunakan yaitu melalui seleksi data, klasifikasi, penyajian data, interpretasi dan pengambilan kesimpulan/verifikasi.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa netralitas aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang pada tahap pendaftaran pemilih sudah terwujud pada pemilu legislatif 2009, kemudian pada masa kampanye aparat tidak ada yang mengikuti kampanye kalau ada aparat yang mengikuti kampanye maka aparat tersebut akan dikenakan sanksi, pada masa tenang aparat tidak ada melakukan kegiatan apapun sampai hari pemungutan suara, pada tahap pemungutan suara status aparat sama dengan orang biasa yang dapat menggunakan hak pilihnya dan tidak memihak pada siapapun maupun kelompok manapun dan pada masa penghitungan suara aparat hanya bisa menyaksikan proses penghitungan suara.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan Syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Netralitas Aparat Kelurahan Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang pada Pemilu Legislatif 2009”** ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan Sarjana Strata 1 (S1) pada program studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Secara khusus skripsi ini penulis persembahkan kepada Papa Bairusman dan Mama Suyati atas do'a dan kasih sayang yang terus mengalir tidak pernah putus, pengertian, pengorbanan, dan dukungannya kepada penulis. Penulis juga mempersembahkan skripsi ini kepada adinda Novrianda Wina Susman yang senantiasa memotivasi penulis dalam penyelesaian skripsi ini dan tidak lupa penulis juga mempersembahkan skripsi ini kepada adinda Kurnia Ramadhan Susman, Berlianda Septia Bona Susman dan Adinda Khairani Susman yang telah menjadi penyemangat dalam penyelesaian skripsi ini.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis banyak memperoleh bimbingan, saran dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Azwar Ananda Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang
2. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si Ketua Jurusan Ilmu Sosial Politik Universitas Negeri Padang
3. Bapak Akmal, M.Si Selaku Penasehat Akademik Penulis Selama mengikuti perkuliahan di Universitas Negeri Padang
4. Bapak Drs. M. Fachri Adnan, M.Si Ph.D Selaku Dosen Pembimbing 1 yang telah membimbing dan meluangkan waktu sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

5. Bapak Junaidi Indrawadi, S.Pd M.Pd Selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan banyak kritik dan saran yang membangun kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Bapak Karjuni Dt. Maani, M.Si, ibu Dra. Hj Aina, bapak Hasrul Piliang M.Si Selaku Dosen Penguji penulis yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
7. Seluruh Staf Pengajar FIS UNP khususnya Staf Pengajar Ilmu Administrasi Negara yang telah mengajarkan ilmu yang sangat bermanfaat selama masa perkuliahan di FIS UNP
8. Seluruh teman-teman Ilmu Administrasi Negara angkatan 2004 yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga segala bimbingan, masukan, motivasi, dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Amin Ya Rabbal Alamin.

Penulis sangat menyadari meskipun telah berusaha semaksimal mungkin dalam menyempurnakan skripsi ini, namun masih banyak terdapat kekurangan dalam penulisan ini, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari berbagai pihak.

Padang,

Faradina Susman

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PERSEMBAHAN

ABSTRAK..... i

KATA PENGANTAR..... ii

DAFTAR ISI..... iv

DAFTAR TABEL vi

DAFTAR GAMBAR..... vii

DAFTAR LAMPIRAN viii

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang 1
- B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah 9
- C. Tujuan Perumusan Masalah 11
- D. Manfaat Penelitian..... 12

BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN

- A. Kajian Teoritis..... 13
 - 1. Pengertian Birokrasi..... 13
 - 2. Teori Birokrasi Max Weber 18
 - 3. Teori Max Weber dan Teori Besi Oligarki 19
 - 4. Reformasi Birokrasi Pasca Jatuhnya Orde Baru 20
 - 5. Netralitas Birokrasi 21
 - 6. Pemilihan Umum 26
- B. Kerangka Konseptual 32

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

- A. Jenis Penelitian..... 33
- B. Lokasi Penelitian 34
- C. Informan Penelitian 34

D. Jenis, Sumber, Teknik dan Alat Pengumpul Data.....	35
E. Uji Keabsahan Data.....	37
F. Teknik Analisis Data.....	38
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Temuan Umum	40
B. Temuan Khusus.....	45
C. Pembahasan.....	59
BAB V PENUTUP	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA	

Daftar Tabel	Halaman
Tabel 1. Tabel Jumlah Penduduk Masing-masing Kelurahan DiKecamatanPadangPanjang Barat.....	42
Tabel 2. Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Pada Pemilu Legislatif Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang Tahun 2009.....	46
Tabel 3. Daftar Jumlah Pemilih di Kelurahan Tanah Hitam Kota Padang Panjang.....	47
Tabel 4. Daftar Jumlah Pemilih di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang	47
Tabel 5. Jadwal Kampanye Legislatif kota Padang Panjang Tahun 2009.....	76

Daftar gambar

Gambar1. Kerangka konseptual.....	32
--	----

Daftar Lampiran

Lampiran 1. Jadwal Kampanye kota Padang Panjang Tahun 2009.....	76
Lampiran 2. Surat pengajuan judul.....	78
Lampiran 3. Surat tugas	79
Lampiran 4. Surat izin dari Kesbangpolinmas kota Padang Panjang.....	80
Lampiran 5. Surat akhir penelitian dari Kelurahan Bukit Surungan.....	81
Lampiran 6. Surat akhir penelitian dari Kelurahan Tanah Hitam.....	82

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan Indonesia bagaikan kesatuan yang tak terpisahkan. Hubungan ketiganya dapat dilacak dari sejarah awal pembentukan negara ini, dari masa kerajaan, zaman kolonial hingga setelah kemerdekaan. Tarik-menarik politik dan kekuasaan berpengaruh kuat terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi selama ini. Sampai saat ini, pengaruh kuat pemerintah terhadap birokrasi membuat sulitnya mesin birokrasi memberi pelayanan publik yang profesional, rentan terhadap tarik menarik kepentingan politik, korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan berbagai penyakit birokrasi lainnya.

Aparat birokrasi merupakan bagian dari aparatur pemerintahan negara. Menurut Mill (Soegijatno, 1992:12) aparat birokrasi adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan secara profesional Ramsay Muir (Soegijatno, 1992:12) dalam teori birokrasi Inggris abad ke-19 mengungkapkan bahwa birokrasi itu merupakan “ penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional. Kemudian Max Weber (Sudijono, 1995:193), juga mengungkapkan birokrat yang ideal adalah : “ birokrat yang melaksanakan tugasnya dengan peraturan-peraturan yang dijabarkan secara tegas tanpa adanya pilih kasih.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa aparat birokrasi merupakan penyelenggara kekuasaan yang menjalankan kekuasaan secara

profesional berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku dan memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa adanya pilih kasih.

Birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan bagian dari kekuatan politik tertentu (partai politik) maupun dari sisi administratif. Apabila birokrasi menjadi bagian dari kekuatan politik tertentu maka akan menjadi tidak netral yaitu memihak kepada kekuatan/aliran politik tersebut. Padahal dalam memberikan pelayanan umum, birokrasi pemerintah diharapkan tidak akan memihak kepada kelompok tertentu dengan tujuan agar pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah bisa diberikan kepada seluruh masyarakat, tanpa membedakan aliran atau partai politik yang diikuti oleh anggota masyarakat tersebut.

Menurut observasi yang dilakukan bahwa Aparat Kecamatan Padang Panjang Barat pada proses pemilihan umum dilihat belum netral, itu pun terlihat pada pemilu legislatif 2009 terutama pada pendaftaran pemilih, pada masa kampanye, pada masa tenang, pada pemungutan suara dan pada penghitungan suara. Aparat di kelurahan Kota Padang Panjang diharapkan dapat bersikap netral agar pelayanan yang diberikan dapat seimbang dan tidak memihak kepada siapapun terutama pada masa pemilu.

Kemudian dilihat pada masa kampanye di kota Padang Panjang khususnya Padang Panjang Barat aparat boleh menghadiri kampanye tapi tidak boleh mengajak untuk ikut berkampanye apabila terbukti maka pemerintah bisa

mengambil tindakan. Dan juga pada masa kampanye aparat dilarang untuk memakai atribut kampanye apalagi memakai atribut partai. Ada pula yang mengatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil di Kota Padang Panjang khususnya Padang Panjang Barat dilarang mengikuti kegiatan kampanye.

Pernyataan diatas diatur dalam Peraturan KPU No. 19 tahun 2008 tentang Peraturan kampanye yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang menggunakan atribut partai atau atribut kampanye. Dan juga pegawai negeri sipil dilarang mengerahkan pegawai negeri sipil di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas Negara.

Secara historis, konfigurasi birokrasi di Indonesia mengalami pasang surut. Sebagaimana yang digambarkan oleh Karl D. Jackson (1991) “birokrasi di Indonesia selama pemerintahan orde lama dan orde baru telah mengalami pasang surut yang sulit diketahui tujuannya”.

Pasca Gerakan Reformasi 1998, Indonesia mengalami proses transisi yang melibatkan pelembagaan politik sebagai upaya konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Proses transisi ini telah menghasilkan beberapa hal positif bagi bangsa Indonesia, termasuk di dalamnya meningkatkan partisipasi politik rakyat, tapi juga menimbulkan kekhawatiran yang cukup besar akan dampak negatifnya.

Lebih dari itu, gerakan netralitas birokrasi juga memunculkan pluralisme birokrasi (*bureaucracy pluralism*), dimana format kebijakan lebih merupakan hasil dari kompetisi aktor-aktor ketimbang monopoli negara. Salah satu indikasi penting yaitu peluang untuk mempengaruhi kebijakan publik lebih dimungkinkan

dan juga relatif meningkatnya tanggung jawab birokrasi terhadap masalah-masalah sosial dan tekanan sosial.

Pada pemerintahan Orde Baru 1998 birokrasi tiap-tiap struktur dan departemen masih singkat. Pekerjaan birokrasi dinilai cukup bagus dan bertanggung jawab meskipun dari segi profesionalisme birokrat pada masa itu masih relatif rendah. Pada masa itu 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 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 multi partai, sehingga: (1) tidak ada kekuatan politik yang dominan, (2) kepada siapa ia harus memihak, (3) Golkar masih cukup kuat. Sifat masyarakat negara-negara sedang berkembang merupakan pangkal ketidaknetralan birokrasi. Pada umumnya masyarakat di negara-negara tersebut adalah masyarakat transisi yakni antara masyarakat yang mempunyai karakteristik tradisional sekaligus modern. Masyarakat demikian biasa dikenal dengan *prismatic society* (masyarakat prismatic).

Menurut Fred. W Rings (2004), masyarakat prismatic mempunyai ciri-ciri utama :

1. *Heteroginitas* yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern
2. *Formalisme* menggambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan. Ketidaksesuaian antara norma-norma formal dengan realita
3. *Overlapping* merupakan gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensikan dan dispesialisasikan.

Fenomena ini menunjukkan dengan jelas bahwa Undang-Undang dan peraturan tentang birokrasi/PNS ternyata masih tidak cukup kuat untuk mencegah upaya penyelewengan fungsi birokrasi. Kecenderungan birokrat atau partai yang memerintah (apapun partainya) untuk menggunakan mesin birokrasi sebagai alat yang efektif untuk mendapatkan dukungan suara pemilihan umum sulit untuk dicegah. Peluang reformasi birokrasi kedepan bisa jadi terhambat oleh konflik kepentingan yang tidak pernah absen untuk senantiasa menggunakan mesin birokrasi sebagai pengumpul suara dalam pemilihan umum. (Denden Kurnia, 2009:1).

Dengan sistem multi partai tidak tertutup kemungkinan konflik kepentingan di birokrasi akan makin menajam. Selain itu, gambaran belakangan

ini menunjukkan bahwa disorientasi PNS ternyata masih berlangsung, PNS cenderung bersikap pragmatis dan memihak partai yang berkuasa. Hal ini bisa diteruskan akan menghilangkan makna birokrasi yang seharusnya melayani masyarakat dengan bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya. Dengan kata lain, prospek reformasi birokrasi pasca pemilu 2009 tergantung seberapa besar komitmen elit birokrat dan pemimpin negara untuk mereformasi birokrasi, sehingga mampu menghapus kesan bahwa komitmen mereka cenderung longgar dan pragmatis.

Pada masa Orde Baru, birokrasi itu senantiasa dimanfaatkan oleh rezim yang berkuasa. Pada masa itu yang memiliki kekuasaan penuh di pegang oleh presiden. Presiden dituntut untuk melakukan mobilisasi politik dalam rangka mendukung status quo. Setelah rezim orde baru jatuh, dan digantikan oleh era reformasi tahun 1998 terjadilah perubahan sistem politik yang sangat fundamental, terutama yang menyangkut antara pusat dan daerah. Dari pola yang sentralistik, menjadi lebih otonom dan terdesentralisasi. Perubahan ini disatu sisi memberikan pengaruh yang positif yaitu meningkatkan partisipasi politik rakyat, tetapi disisi lain adalah terfragmentasikannya PNS ke dalam kepentingan politik praktis.

Lepas dari tantangan besar yang masih dihadapi birokrasi untuk menjadi profesional, netral, akuntabel, dan partisipatif, secara umum dapat dikatakan bahwa birokrasi di era transisi cenderung menciptakan birokrasi yang plural yang ditandai dengan makin pluralnya sistem politik di mana sistem ini lebih terbuka terhadap pengaruh kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat.

Salah satu indikator penting dari ciri pluralisme birokrasi adalah tak satupun kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah tak mendapatkan sorotan atau kritikan dari masyarakat. Meskipun tak semua keberatan publik dapat menggagalkan kebijakan pemerintah, namun sebagian terpaksa mengalami penundaan karena resistensi yang besar dari masyarakat.

Netralitas birokrasi versus upaya pemenangan parpol dalam pemilu 2009 menjadi isu menarik untuk diteliti karena politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan Indonesia saat ini bagaikan kesatuan yang tidak terpisahkan. Hubungan ketiganya dapat dilacak dari sejarah awal pembentukan negara ini, dari masa kerajaan, zaman kolonial hingga setelah kemerdekaan. Tarik-menarik politik dan kekuasaan berpengaruh kuat terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi selama ini. Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini, pengaruh kuat pemerintah terhadap birokrasi membuat sulitnya mesin birokrasi memberi pelayanan publik yang profesional, rentan terhadap tarik menarik kepentingan politik, korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan berbagai penyakit birokrasi lainnya.

Potret birokrasi di Indonesia memang memiliki akar masalah sejarah yang tidak pernah terlepas dari pengaruh politik praktis. Sejak awal kemerdekaan, birokrasi telah menjadi objek dan alat politik. Kita ketahui bahwa di era Demokrasi Parlementer tahun 1950-an, ketika parpol tampil saat itu sebagai aktor sentral dalam sistem politik Indonesia, birokrasi secara pasif telah menjadi

objek pertarungan kepentingan dan arena perlombaan pengaruh parpol, sehingga menimbulkan pilarisasi dan fragmentasi birokrasi.

Sementara itu, bahwa birokrasi (administrasi negara) dengan pemerintah itu berbeda dan tidak sama. Untuk konteks Indonesia, pembedaan birokrasi (administrasi negara) dengan pemerintah, memang kurang lazim didengar. Kekeliruan itu membuat para eksekutif tetap dominan dan berkuasa penuh atas birokrasi beserta sayap-sayapnya yang menjangkau seluruh lembaga-lembaga negara.

Menurut Denden Kurnia (2009:6) Ada beberapa pokok pemikiran dalam pernyataan ini sebagai basis analisis, yakni, *pertama* bahwa pemerintah adalah salah satu cabang kekuasaan dalam konsep *trias politika* yang dikenal dengan eksekutif. *Kedua*, administrasi negara sebagai organ birokrasi negara adalah alat-alat negara yang menjalankan tugas-tugas negara, di antaranya menjalankan tugas pemerintahan. Pemikiran ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak selalu sama dengan negara dan karenanya, aparat negara bukanlah melulu aparat pemerintah. *Ketiga*, penyatuan administrasi negara dengan administrasi pemerintah dapat mengakibatkan administrasi negara cenderung melayani kekuasaan, daripada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat. *Keempat*, netralitas birokrasi yang dimaknai hanya sebatas membebaskan administrasi negara dari intervensi politik (pimpinan partai politik) atau partai politik, sebagaimana dianut Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan partai politik, merupakan pengertian yang semu. Pemerintah sebagai bagian dari administrasi negara adalah kekuasaan politik, sehingga akan sulit bagi pemerintah

untuk tidak mendatangkan pengaruh politik ke dalam birokrasi. *Kelima*, administrasi negara dengan administrasi pemerintahan perlu di pisahkan dengan mereposisi administrasi negara ke dalam bingkai negara dan abdi masyarakat, bukan abdi pemerintah. *Keenam*, untuk mereposisi administrasi negara perlu di buat sandaran aturan baru yang lebih kuat. Sandaran itu berupa dasar aturan yang benar-benar mampu menciptakan administrasi negara yang lebih independen dan netral. Pilihannya, menyempurnakan aturan perundang-undangan yang sudah ada atau membuat aturan baru yang lebih kuat

Berdasarkan paparan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “ *Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang Dalam Pemilu Legislatif 2009*”

B. Identifikasi, Pembatasan, dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka identifikasi masalah adalah:

- a. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap pendaftaran pemilih pada pemilu Legislatif 2009?
- b. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap kampanye pada pemilu Legislatif 2009?

- c. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam masa tenang pada Pemilu Legislatif 2009?
- d. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam pemungutan suara pada pemilu Legislatif 2009?
- e. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam penghitungan suara pada pemilu Legislatif 2009?

2. Pembatasan Masalah

Berdasarkan Identifikasi Masalah maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah mengenai bagaimana netralitas aparat kelurahan di kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang pada pemilu legislatif 2009.

3. Rumusan Masalah

Dengan adanya masalah yang di paparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap pendaftaran pemilih pada pemilu Legislatif 2009?

- b. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap kampanye pada pemilu Legislatif 2009?
- c. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam masa tenang pada Pemilu Legislatif 2009?
- d. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam pemungutan suara pada pemilu Legislatif 2009?
- e. Bagaimana Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam penghitungan suara pada pemilu Legislatif 2009?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

- 1. Untuk mengetahui Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap pendaftaran pemilih pada pemilu Legislatif 2009
- 2. Untuk mengetahui Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam tahap kampanye pada pemilu Legislatif 2009

3. Untuk mengetahui Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang panjang dalam masa tenang pada Pemilu Legislatif 2009
4. Untuk mengetahui Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam pemungutan suara pada pemilu Legislatif 2009
5. Untuk mengetahui Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat Kota Padang Panjang dalam penghitungan suara pada pemilu Legislatif 2009

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis
Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam kajian yang berhubungan Netralitas Aparat Kelurahan di Kecamatan Padang Panjang Barat pada Pemilu Legislatif 2009
2. Secara praktis, hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi birokrat agar dalam setiap pemilu memiliki sikap netralitas dan profesional
3. Bagi peneliti, untuk menambah wawasan dan pengetahuan dalam memahami konsep birokrasi dalam pemerintahan.