

**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

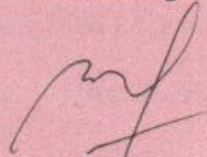
Program studi : Ilmu Administrasi Negara

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

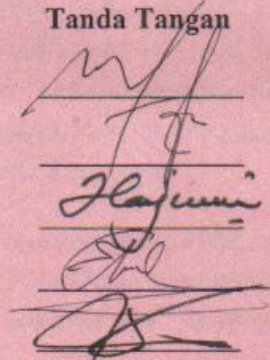
Nama : Faradina Susman
NIM : 2004/62769
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

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 pelebagaan 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 terfragmentasinya 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.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari dua akar kata, yaitu *bureau* (*burra*, kain kasar penutup meja), dan *cracy*, *ruler*. Keduanya membentuk kata *bureaucracy* (Ndraha, 2003:513). Secara umum ada tiga macam pengertian birokrasi, *pertama*, birokrasi diartikan sebagai “*goverment by bureaus*”, yaitu pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat. *Kedua*, birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berbelikuk dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa. *Ketiga* birokrasi sebagai tipe ideal organisasi (Ndraha, 2003:513).

Menurut Mill (Soegijatno 1992 : 12) Birokrasi adalah “pekerjaan menjalankan pemerintahan dan orang-orang yang memerintah secara profesional”. Ramsay Muis (Soegijatno, 1992 : 12) dalam teori birokrasi Inggris ke 19 mengungkapkan bahwa birokrasi merupakan “penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional”. W R Sharp (Soegijatno, 1992 :14) dengan tegas menyebutkan bahwa birokrasi adalah “pelaksana kekuasaan oleh para administrator yang profesional”.

Kumorotomo menjelaskan (2005:74) secara epistemologis istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani *bureau* yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat. Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.

Francis dan Stone (Martin Albrow, 1989:83) menegaskan secara teknis istilah birokrasi mengacu pada mode pengorganisasian yang terutama disesuaikan untuk menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi-organisasi yang besar dan kompleks. Kenyataan bahwa konsep ini nampak memiliki otoritas dibalik nama Weber, telah mencapai popularitas pada dekade terakhir ini.

Marshall Dimock (Martin Albrow, 1989:85) mendefinisikan birokrasi sebagai susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah infleksibilitas (ketidakluwesannya) dan depersonalisasi. Ia menghubungkan pertumbuhannya dengan jenis-jenis faktor yang luas mencakup ukuran organisasi, proliferasi peraturan, introversi (ketertutupan) kelompok dan terlalu menekankan pada umur (senioritas) dan keamanan.

Arnold Brecht (Martin Albrow, 1989:89) mendefinisikan birokrasi oleh para pejabat dan membedakan dua pengertian kekuasaan, hak sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Para pejabat dapat memiliki tipe kekuasaan apapun baik secara keseluruhan atau sebagian, dan dimanapun para

pejabat berada mereka akan memiliki sejumlah tipe kekuasaan yang satu atau tipe yang lain, dan Brecht menunjukkan bahwa tidak ada negara yang tanpa birokrasi.

Teori Karl Marx tentang birokrasi berasal dari teori mengenai historical materialisme, asal muasal birokrasi dapat ditemukan dalam empat sumber : agama, pembentukan negara, perdagangan, dan teknologi. Kemudian, bentuk birokrasi paling awal terdiri dari tingkatan kasta rohaniawan/tokoh agama, pegawai pemerintah dan bekerja yang mengoperasikan aneka ritual, dan tentara yang ditugaskan untuk mentaati perintah. Di dalam transisi sejarah dari komunitas legaliter primitif ke dalam *civil society* terbagi kelas-kelas sosial wilayah, muncul sekitar 10.000 tahun yang lalu, dimana kewenangan terpusat, dan dipaksakan oleh pegawai pemerintah yang keberadaannya terpisah dari masyarakat.

Menurut Kumorotomo (2005:75) Ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi itu adalah sebagai berikut:

1. birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi. Pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan hanya ahli-ahli dengan spesialisasi tertentu pada jabatan-jabatan tertentu dan membuat mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif. Tingkat spesialisasi yang tinggi ini telah menjadi bagian dari kehidupan sosial ekonomi kita sehingga kita cenderung lupa bahwa hal ini merupakan inovasi birokratis yang relatif baru dan belum pernah ditemui pada masa-masa lalu.
2. pengorganisasin kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada dibawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi ini dipercayai oleh atasan-atasannya guna bertanggung jawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggung jawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya, ia diberi wewenang untuk mengatur mereka, ia punya hak untuk

- memberi perintah-perintah, dan bawahannya punya kewajiban untuk mematuhi. Akan tetapi, harus diingat bahwa wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan tugas-tugas kedinasan.
3. pelaksanaan tugas diatur oleh suatu “sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan-aturan dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan tugas dan untuk mengordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.
 4. pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (forma dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka atau tak suka.
 5. pekerjaan dalam organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta mengandung suatu “sistem kenaikan pangkat”. berdasarkan senioritas atau prestasi maupun gabungan antar keduanya.
 6. pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah-masalah yang menonjol dalam organisasi yakni bagaimana memaksimalkan efisiensi dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja.

Birokrasi juga dapat di gunakan sebagai alat pembaruan. Ini akan terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaruan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan. Birokrasi adalah perangkat yang paling mungkin untuk bisa melaksanakan tujuan tersebut.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan organisasi penyelenggaraan kekuasaan yang menjalankan kekuasaan secara profesional berdasarkan Peraturan-Peraturan yang berlaku dan memberi pelayanan kepada masyarakat tanpa pilih kasih.

Birokrasi pemerintah bukanlah kekuatan politik, melainkan instrumen politik untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Max Weber dalam teori klasiknya mengungkapkan birokrasi pemerintahan merupakan instrumen administrasi negara yang melaksanakan fungsinya sesuai dengan sistem dan kultur politik. Karakteristiknya ditandai oleh birokrasi yang formalis, hierarkis, memiliki penjabaran otoritas kewenangan, berkualitas dan mempunyai sistem penggajian. Besarnya kekuasaan birokrasi terus menerus meningkatkan kemampuan dan keahliannya.

Dalam proses yang terus berlangsung dalam jangka waktu yang lama kemampuan birokrasi terus meningkat, jauh melebihi lembaga-lembaga politik. Dengan posisi yang kuat ini birokrasi negara berkembang semakin mampu menciptakan berbagai mekanisme yang cenderung memperkuat posisi dan kekuasaan. Bersama dengan itu melemahkan posisi lembaga politik yang ada. Keadaan tersebut didukung dengan kenyataan pengelolaan kebijakan publik di negara berkembang

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa netralitas birokrasi akan selalu terkait dengan politik dan kekuatan politik, dalam hal politik diartikan sebagai kekuasaan untuk membuat keputusan sedangkan kekuatan politik adalah agresi politik yang berwujud partai politik. Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan agar muncul perasaan tanggung jawab dan sekaligus mempunyai *akuntabilitas dan responsibilitas* serta bisa meneguhkan posisi birokrasi.

Untuk menghindari munculnya *the authoritarian* birokrasi, maka kontrol yang kuat harus benar-benar dilakukan oleh kekuatan sosial dan politik yang ada juga dari lembaga legislatif agar birokrasi pemerintah tidak merasa kebal kritik merasa tidak pernah salah, arogan dan sebagainya

Administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia tampaknya akan sulit bersikap independen dan netral. Di Indonesia, administrasi negara berada di bawah kekuasaan pemerintah, dan karenanya di sebut administrasi pemerintahan. Posisi ini membuat birokrasi senantiasa dalam bayang-bayang kuat pemerintahan, baik presiden, Menteri serta kepala daerah provinsi dan kepala daerah kabupaten/kota

Rumusan di atas mempertegas posisi administrasi pemerintahan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif (pemerintah). Pandangan ini di kukuhkan dengan sistem presidensiil yang dianut Indonesia di mana presiden dan wakil presiden merupakan institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif yang tertinggi di bawah konstitusi. Dalam sistem ini tidak di kenal dan tidak perlu di bedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan.

2. Teori Birokrasi Max Weber

Max Weber menjadi salah seorang yang paling berpengaruh di dunia karena pengaruh ajarannya pada ilmu pengetahuan sosial. Ia terkenal oleh karena studinya mengenai pembirokrasian masyarakat, banyak aspek dari administrasi publik modern berpaling kepadanya, pendekatan klasik, pegawai pemerintah yang secara organisasi hirarkis selanjutnya disebut “Weberian civil service” akan tetapi,

bertolak belakang dengan pendapat masyarakat umum, “bureaucracy” merupakan kata yang berasal dari Inggris jauh sebelum kali dalam edisi tahunan yang berbeda antara tahun 1818 dan 1860, sebelum tahun kelahiran Weber pada 1864 (Watson, 1980).

Weber menggambarkan tipe birokrasi ideal dalam nada positif, membuatnya lebih berbentuk organisasi rasional dan efisien daripada alternatif yang terdapat sebelumnya, yang dikarakterisasikan sebagai dominasi karismatik dan tradisional. Menurut terminologinya, birokrasi merupakan bagian dari dominasi legal. Akan tetapi, ia juga menekankan bahwa birokrasi menjadi tidak efisien ketika keputusan harus diadopsi kepada kasus individual

Menurut Weber, atribut birokrasi modern termasuk kepribadiannya, konsentrasi dari arti administrasi, efek daya peningkatan terhadap perbedaan sosial dan ekonomi dan implementasi sistem kewenangan yang praktis tidak bisa di hancurkan. Birokrasi ala Weber dikenal juga dengan sebutan : Birokrasi Weberian”

3. Teori Max Weber dan Teori Bureaucracy

Seorang pejabat birokrasi adalah berkepribadian bebas dan ditunjuk dalam posisi berdasarkan peraturan, menggunakan kewenangan yang diberikan kepadanya dengan gaya kepemimpinan yang adil, dan kesetiiaannya tergambar melalui pelaksanaan tugasnya secara sepenuh hati, penunjukan dan penempatan kerja berdasarkan kualifikasi teknis yang dimiliki, kerja administratif dikerjakan penuh waktu (full time), pekerjaan diganjar berdasarkan upah harian dan prospek

masa depan sepanjang karir, seorang pegawai pemerintah harus menggunakan penilaian dan keterampilannya, akan tetapi tugasnya adalah menempatkan kedua hal tersebut pada kewenangan yang lebih tinggi, akhirnya ia hanya bertanggung jawab untuk menjalankan sebagian tugas yang telah ditugaskan kepadanya dan harus mengorbankan penilaiannya apabila bertentangan dengan tugas pekerjaannya. Pola kerja weber banyak di ikuti oleh yang lainnya seperti Robert Michels dengan teori Besi Oigarki (*Iron Law of Oligarchy*)

4. Reformasi Birokrasi Pasca Jatuhnya Orde Baru

Tuntutan reformasi birokrasi yang menjadi aspirasi publik pasca orde baru, tampaknya kini perlu diangkat kembali sebagai isu publik. Apalagi dari sejumlah agenda reformasi yang telah dilaksanakan selama ini, birokrasi merupakan salah satu wilayah yang belum tersentuh secara signifikan. Salah satu masalah krusial yang patut disoroti terkait masalah ini adalah soal yang berhubungan dengan perilaku jaringan orang-orang yang berkuasa dalam domain lembaga birokrasi. Kita ketahui, bahwa keberadaan mereka bagaimanapun sulit dipungkiri membawa pengaruh kepentingan politik praktis. Tuntutan publik adalah agar para politisi yang menjadi pejabat pemerintahan tidak mempolitisasi birokrasi.

Memang ironis upaya untuk membangun birokrasi modern yang seperti diistilahkan oleh Max Weber sebagai birokrasi rasional yang lebih bertumpu pada aspek profesionalitas dan prestasi sebagai public servant masih sulit untuk dibangun. Sepanjang era reformasi, birokrasi menunjukkan peluangnya malah kian terperangkap menjadi alat politik partisan. Apalagi sumber rekrutmen

kepemimpinan birokrasi mulai Presiden/Wakil Presiden, Menteri-menteri, gubernur/Wakil gubernur, walikota/Wakil Walikota, hingga Bupati/Wakil Bupati, tidak terlepas dari jaringan dukungan parpol

5. Netralitas Birokrasi

Berdasarkan PP No.5 jo 12 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi pengurus partai politik antara lain ditentukan:

- a. Pegawai Negeri sipil yang telah menjadi anggota dan atau pengurus partai politik pada saat Peraturan Pemerintah ini ditetapkan, maka keanggotaan dan atau kepengurusan bersangkutan hapus secara otomatis.
- b. Apabila Pegawai negeri Sipil tersebut tetap menjadi anggota atau pengurus partai politik, selambat-lambatnya dalam waktu 3bulan setelah berlakunya Peraturan Pemerintah ini harus mengajukan permohonan melalui atasan langsung dan apabila diizinkan maka yang bersangkutan melepaskan jabatan negerinya.
- c. Pegawai Negeri sipil tetap menjadi anggota dan atau pengurus partai politik, apabila dalam tenggang waktu 3bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini tidak mengajukan permohonan melalui atasan langsung, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri sipil.

- d. Pegawai Negeri sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik diberhentikan dari jabatan negeri dan diberikan uang tunggu sebesar gaji pokok terakhir selama satu tahun.

Netralitas ketika itu dikemukakan sebagai posisi birokrasi pemerintahan yang seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Oleh karena itu jika birokrasi pemerintah dibuat netral maka rakyatlah secara keseluruhan atau bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah melayani pemerintah secara keseluruhan artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu.

Netralitas birokrasi pemerintah dari kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis. Birokrasi dan politik bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Politik bisa menjadi master dari birokrasi dan master bisa berasal dari kalangan partai politik.

Kehadiran partai politik dalam pemerintahan akan menjadi master dari birokrasi pemerintah. Birokrasi itu bekerja sesuai dengan profesionalisme yang dituntut kepadanya sepanjang masa dan tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang silih berganti pemimpinnya. Oleh karena itu, netralitas bagi birokrasi pemerintah terhadap penaruh warna politik yang dibawa oleh master sangat penting untuk di perhatikan.

Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme

bukan karena kepentingan. Netralitas birokrasi pemerintah diharapkan akan menciptakan tata pemerintahan yang demokratis yang memihak kepada semua lapisan masyarakat dan semua rakyat.

Konsep netralitas birokrasi sangat erat dengan perkembangan analisis sosial dan hampir dua abad yang lalu. Konsep itu terpusat pada analisis dan buah pikiran pada pemikir klasik seperti Karl Mark, Max Weber, John Stuart Mill, Gaetano Mosca dan Robert Michels. Sekitar abad ke 20, konsep netralitas organisasi birokrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan sosial politik modern. Para penulis di tahun 30-an mulai lantang berbicara tentang managerial revolution dan konsep baru tentang birokrasi dunia (*Bureaucratization of the world*). Berbarengan dengan itu mereka juga ingin tahu sampai dimana peranan birokrasi dalam perubahan-perubahan besar dalam kehidupan sosial, ekonomi politik pada zaman yang semakin maju ini. (Miftah : 1993). Kemudian bila dibandingkan dengan kondisi birokrasi sudah menampakkan keberpihakannya kepada satu kekuatan politik tertentu (Golkar) sebenarnya juga tidak bisa dilepaskan dari sejarah Orde Baru itu sendiri.

Ketika Orde Baru lahir, kehidupan kepartaian dalam kondisi dan situasi yang sangat memprihatinkan. Ini disebabkan oleh strategi pembangunan politik orde lama dimana PKI merupakan satu-satunya partai politik yang tetap eksis dengan fungsinya. Sedangkan partai-partai lain satu persatu hilang, baik secara ilmiah ataupun karena tidak sesuai dengan Bung Karno sebagai Presiden yang sekaligus sebagai Panglima Tertinggi dan menyatakan dirinya juga sebagai

Panglima Besar Revousi waktu itu yang mengeluarkan gagasan JAREK (jalannya revousi kita).

Dalam keadaan seperti itu masyarakat sangat merindukan terciptanya satu situasi yang memungkinkan kepentingan mereka tersalurkan dan terwakili melalui partai politik. Situasi yang demikian dibaca oleh rejim baru, sehingga begitu orde lama tumbang, orde baru berusaha untuk memulihkan keadaan dengan menerapkan dua strategi dasar: *Pertama*, menjadikan tentara/ABRI sebagai ujung tombak demokrasi dan pemegang kendali pemerintahan ditopang oleh birokrasi yang kuat dan terbebas dari ikatan kepartaian konvensional/tradisional. *Kedua*: menitikberatkan pembangunan ke arah rehabilitasi ekonomi. (Sunardian W dalam Anshori:1994).

Dua strategi tersebut jelas akan memerlukan stabilitas dengan segala risikonya yang dalam banyak hal akan merugikan bagi parpol non-pemerintah. Dalam kerangka inilah ABRI kemudian mendirikan Sekretariat Bersama Golongan Karya (SEK-BER GOLKAR) pada tahun 1964 sebagai embrio bagi partai pemerintah (partai pelopor seperti konsep Presiden Soekarno)

Faktor lain yang juga dapat disebut adalah tulisan Dr. Muhajir Darwin seperti dikutip Anshori (1994) yang menyatakan bahwa ; sejarah birokrasi di Indonesia di jaman kerajaan dahulu pernah meletakkan para birokrat (*kaum ningrat dan abdi dalem*) sebagai instrumen untuk melayani kepentingan raja. Kemudian datang penjajah atau para kolonial yang mengembangkan birokrasi mode Weberian (secara rasional) untuk memenuhi kepentingan negara penjajah. Setelah kemerdekaan diperoleh, birokrasi menjelma sebagai organisasi modern

dan besar di tengah masyarakat yang belum terbiasa berorganisasi secara modern. Disamping itu birokratisasi di Indonesia berkembang tanpa didahului oleh demokrasi seperti kebanyakan yang terjadi di negara-negara berkembang lainnya

Melihat perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia, maka sulit kiranya (birokrasi tidak benar-benar netral) mewujudkan proses kontrol yang efektif terhadap birokrasi, menciptakan proses *chek and balance* dalam mekanisme politik. Sebab dengan model, birokrasi sama dengan kekuatan politik tertentu atau dominan dan sebaliknya, birokrasi akan bebas meniadakan fungsi kontrol terhadap hak-hak politik warga negara. Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril (Denden Kurnia :2009).

Dengan melihat masalah politisasi birokrasi yang tetap berlangsung, maka jelas tampak disini pentingnya untuk mengartikulasikan kembali tuntutan netralitas birokrasi. Sebenarnya tuntutan ini sudah pernah menghangat ketika muncul perdebatan mengenai rangkap jabatan seorang pejabat pemerintah sekaligus pengurus atau anggota partai. Namun demikian, tuntutan itu mendapatkan resistensi dari parpol dan para politisi atau kader partai meraih kekuasaan dalam kepemimpinan birokrasi pemerintahan.

Ada tiga alasan dari sikap para politisi dan parpol sehingga tidak mau melepaskan inter relasinya:

1. bahwa tidak ada aturan yang melarang seorang aktivis partai merangkap sebagai pejabat birokrasi, khususnya pada jabatan politik dari

presiden/wakil presiden, Menteri, gubernur/wakil gubernur, walikota/wakil walikota, dan bupati/wakil bupati

2. bertahannya mereka sebagai pengurus partai meski telah menjadi pejabat birokrasi, bukan karena ambisi pribadi namun karena kehendak partai termasuk konstituen
3. posisi sebagai aktivis partai dan pejabat negara/pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda, karena itu, katanya dapat berusaha dipisahkan

Selain itu keterlibatan komponen masyarakat sipil (*civil society*) juga penting dalam mengontrol performa birokrasi. Mengingat posisinya yang amat strategis sebagai wadah yang lebih mamapu bersikap kritis dan bergerak otonom diantara domain birokrasi (*state/government*) dan parpol (*political society*).

Unsur masyarakat sipil harus menjaga jangan sampai birokrasi secara aturan melanggar aturan hanya dimanfaatkan sebagai alat politik dan legitimasi belaka, untuk kepentingan partisan pihak yang memegang kepemimpinan birokrasi bersama rakyatnya.

6. Pemilihan Umum

Pasal 1 Menurut UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pemilu Legislatif Merupakan Pemilihan Umum yang memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pemilihan umum di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota perwakilan yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 pada Tahun 2002 pemilihan Presiden dan wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR disepakati untuk dilakukan secara langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan kedalam rezim pemilu.

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas “luber” yang merupakan singkatan dari “langsung, umum, bebas dan rahasia”. Asas “luber” sudah ada sejak zaman orde baru. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti oleh seluruh warga Negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status social. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh pemilih itu sendiri. Dalam penyelenggaraan pemilu ini, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan manapun.

Kemudian di era reformasi berkembang pula asas “jurdil” yang merupakan singkatan dari “jujur dan adil”. Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga Negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas Adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.

Pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2009 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2009 atau Pileg 2009). Sepanjang sejarah Indonesia, telah diselenggarakan 10 kali pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, yaitu Tahun 1995, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009.

Pemilihan Umum Anggota DPR dilaksanakan dengan proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan peserta pemilu adalah partai politik. Pemilihan Umum ini adalah yang pertama kalinya dilakukan dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).

Tahapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan UU No.10 Tahun 2008
yaitu:

a. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih

KPU kabupaten/kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Kemudian pemutakhiran data pemilih diselesaikan paling lama 3 bulan setelah diterimanya data kependudukan. Dalam pemutakhiran data pemilih, KPU kabupaten/kota dibantu oleh PPS dan PPK.

Dan hasil pemutakhiran data pemilih digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara.

b. Pendaftaran peserta pemilu

c. Penetapan peserta pemilu

d. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan

e. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi persyaratan :

a) Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau lebih

b) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa

c) Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

- d) Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia
- e) Pendidikan paling rendah SMA, SMK, MA atau bentuk lain yang sederajat
- f) Setia kepada pancasila sebagai dasar Negara, Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Proklamasi 17 Agustus 1945
- g) Tidak pernah dijatuhi hukum pidana penjara
- h) Sehat jasmani dan rohani
- i) Terdaftar sebagai pemilih
- j) Berdasarkan bekerja penuh waktu
- k) Mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, anggota kepolisian Republik Indonesia, pengurus badan usaha milik Negara/badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali
- l) Menjadi anggota partai politik peserta pemilu
- m) Dicalonkan hanya 1 (satu) lembaga perwakilan dan di calonkan hanya 1(satu) daerah pemilihan.

f. Masa kampanye

Kampanye merupakan kegiatan peserta pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan program-programnya.

Kampanye pemilu dilakukan dengan prinsip bertanggung jawab dan merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat. Kampanye dilakukan oleh pelaksana kampanye dan diikuti oleh peserta kampanye kemudian di dukung oleh petugas kampanye. Peserta kampanye terdiri atas anggota masyarakat

g. Masa tenang

Masa tenang merupakan masa dimana seluruh ormas-ormas dilarang melakukan kegiatan sampai pemungutan suara.

h. Pemungutan dan penghitungan suara

Pemungutan suara pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan secara serentak. Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemiliha untuk semua daerahn anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk semua keputusan KPU.

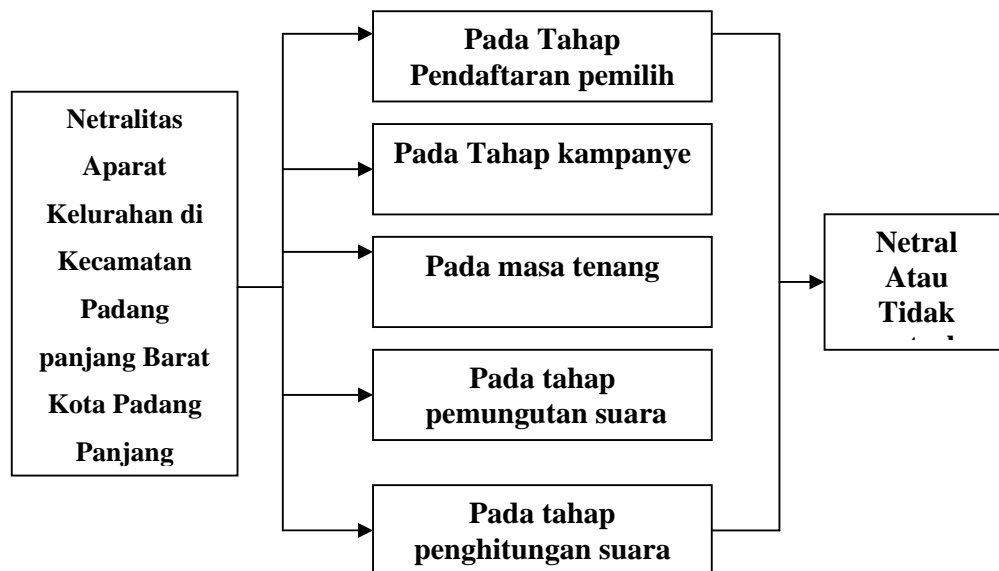
Penghitungan suara partai politik peserta pemilu dan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di TPS dilakukan oleh KPPS

i. Penetapan hasil pemilu

Hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota terdiri atas perolehan suara partai politik serta perolehan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota

j. Pengucapan sumpah/ janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

B. Kerangka Konseptual



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Netralitas aparat Kota Padang Panjang pada tahap pendaftaran pemilih sudah terwujud pada pemilu legislatif.
2. Netralitas aparat pada masa kampanye bahwa aparat tidak ada yang mengikuti kegiatan kampanye atau kegiatan yang berhubungan dengan kampanye, seperti memakai atribut kampanye atau atribut partai, jika ada aparat yang mengikuti kegiatan kampanye maka aparat tersebut akan dikenakan sanksi berdasarkan undang-undang yang berlaku atau sanksi berupa tindak pidana pemilihan umum.
3. Netralitas aparat pada masa tenang yaitu pada masa tenang ini dimanfaatkan oleh aparat untuk mempersiapkan persiapan pemungutan suara, seperti persiapan kursi, meja, dan kotak suara, pada masa tenang ini Kota Padang Panjang bersih dari atribut partai atau alat peraga kampanye tetapi pada masa tenang ini ada juga yang melakukan kegiatan kampanye terselubung seperti menyebar selebaran-selebaran partai atau membagikan atribut partai ke rumah-rumah penduduk, kegiatan ini dilakukan di luar jadwal kampanye yang sudah ditetapkan.

4. Netralitas aparat pada masa pemungutan suara sudah terlaksana dengan baik hal ini dapat dilihat dari status aparat sama seperti orang biasa yang menggunakan hak pilihnya dan berhak memilih siapapun, tidak ada paksaan dari siapapun dan dapat memilih calon anggota legislatif yang mereka inginkan tanpa paksaan dari orang lain.

5. Netralitas aparat pada tahap penghitungan suara yaitu aparat ikut menggunakan hak pilihnya, suara yang diterima berdasarkan dari KPPS dan pada saat penghitungan suara status aparat hanya bisa menyaksikan penghitungan suara saja.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang dilakukan ada beberapa saran yang dapat peneliti sampaikan:

1. Diharapkan kepada aparat agar dapat bersifat netral pada pemilihan umum
2. Hendaknya aparat dapat merealisasikan kegiatan ini dengan baik dan dapat mengapresiasikannya dalam kehidupan sehari-hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana Yogya
- A Muri Yusuf. 2005. Metodologi penelitian. Padang: unp press
- Budi Priyo, Santoso. 1997. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif kultural dan struktural*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Denden, Kurnia. 2009. *Netralitas Birokrasi Pada Pemilu legislatif Tahun 2009*. Fakultas Ilmu Sosial Politik Lampung 2009
- Ida Syafrida Harahap. 11 Agustus 2007. Netraitas Birokrasi. <http://investigasi-korupsi.com> diakses 22 oktober 2008
- Jackson, D Karl. 1991. *Bureaucratic Polity: A Theoretical framework for the analysis of power and communications in indonesia university of caifornia press*
- Kuntorowijyo, 1994. *Demokrasi dan budaya birokrasi*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya
- Lexy, J Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya
- , 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya
- Miftah Thoha. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta : PT. Raja Gravindo Persada
- , 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT. Rja Gravindo Persada
- Rourke, Francis, E. 1984. *Bureaucratic, politics and public policy*. Boston, MA: Little Brown
- Soegijatno. 1992. *Birokrasi dan Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: CV. Rajawali
- Sudijono. 1995. *Perilaku Politik*. Semarang: CV. Rajawali
- Taliziduhu, Ndraha. 2003. *Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: PT. Rineka Cipta