

NETRALITAS PNS DAN MASA DEPAN DEMOKRASI DALAM PILKADA SERENTAK 2015

Tatang Sudrajat

Dosen Tetap Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA)
Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung
e-mail: id.tatangsudrajat@gmail.com

Abstrak

Pilkada serentak tahap pertama akan digelar tahun 2015. Terkait dengan itu, netralitas PNS sebagai pegawai aparatur sipil negara (ASN) akan selalu menjadi salah satu isu yang diperdebatkan dan menjadi sorotan berbagai kalangan. PNS yang netral selama pilkada berlangsung akan menjadi penopang utama demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Banyak tantangan dan permasalahan menghadang untuk mewujudkan aparatur birokrasi yang netral. PNS sebagai aparatur birokrasi pemerintah yang netral akan memperkuat perannya sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa. Banyak pihak yang harus turut bertanggungjawab untuk mewujudkan netralitas PNS demi masa depan demokrasi yang lebih baik.

Kata Kunci: Netralitas, Birokrasi, Demokrasi, Pemilu, dan Pilkada

Civil Servants' Neutrality and The Future of Democracy in 2015 Local Election

Abstract

First simultaneous local elections stage will be held in 2015. In relation to that, the neutrality of PNS as a civil servant state apparatus (ASN) will always be one of the issues debated and highlighted various circles. PNS neutrality during the elections taking place will be the main support democratization in local governance. Many of the challenges and problems facing to achieve a neutral bureaucratic apparatus. PNS as a neutral bureaucratic apparatus of government will strengthen its role as executor of public policy, public servants, as well as adhesives and unifying the nation. Many people who must take responsibility for implementation of the neutrality of civil servants for the future of democracy is better

Key Words: Neutrality, Bureaucracy, Democracy, Elections and Local Elections

A. PENDAHULUAN

Di negara yang pada umumnya sedang pada taraf transisi demokrasi tampaknya perbincangan tentang aparatur birokrasi pemerintah tidak akan pernah ada habisnya. Indonesia yang kembali belajar berdemokrasi sejak tumbang rezim pemerintahan Orde Baru tahun 1998, tentu juga mengalami sejarah cukup panjang tentang upaya menempatkan aparatur birokrasi ini secara tepat di tengah perubahan masyarakat dan lingkungan yang sangat cepat. Pengalaman sejarah kontemporer Indonesia antara lain memberi pelajaran kepada kita bahwa pernah di masa yang lampau pernah terjadi pencederaan terhadap nilai-nilai demokrasi berupa tidak netralnya aparatur birokrasi pemerintah dalam proses politik, khususnya selama pemilu berlangsung.

Meskipun ketika itu birokrasi tampil sebagai salah satu aktor utama dalam pentas

politik, tetapi hakikinya tidak lebih hanya sebagai obyek kekuasaan yang bisa diperlakukan dengan sekehendak hati oleh pelakon utama negara. Peran instrumental utamanya sebagai implementor kebijakan publik dan pelayan publik tidak berjalan optimal. Oleh karena itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) disambut gembira banyak kalangan. Terkait reformasi birokrasi, ia lahir karena Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Satu diantara sekian banyak persoalan terkait Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai salah satu unsur pegawai ASN adalah tentang netralitasnya.

Tuntutan publik agar PNS netral dalam politik praktis, sudah sejak lama didengungkan terutama oleh kalangan masyarakat sipil. Ini

tentu berdasarkan fakta empiris bahwa meskipun pada era pemerintahan Presiden Soeharto telah berlangsung enam kali pemilu legislatif sebagai salah satu indikator negara demokratis, tetapi secara substansial penyelenggaraannya masih jauh dari nilai-nilai demokrasi. Oleh karenanya, reformasi birokrasi sebagai bagian penting dari reformasi politik ketatanegaraan lebih dari 15 tahun lalu telah menemukan momentumnya. Banyak hal kemudian yang telah digariskan negara untuk lahirnya sosok PNS sebagai aparatur birokrasi yang tampil netral sehingga perannya sebagai pelayan publik dapat benar-benar efektif.

Menuju pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak yang pemungutan suaranya akan berlangsung 9 Desember 2015 di 269 provinsi, kabupaten dan kota, tentu gugatan terhadap netralitas dirinya salah satu penopang penting negara ini akan makin nyaring. Hal ini dapat dipahami, karena konteks politik penyelenggaraan pemilu nasional (pileg maupun pilpres) akan sangat berbeda dengan penyelenggaraan pilkada. Hal ini antara lain terkait dengan posisi kepala daerah petahana (*incumbent*) yang kembali maju sebagai calon. Situasi ini secara psikopolitis tidak akan menempatkan pilkada hanya sekedar ritual kompetisi politik lokal lima tahunan, tetapi lebih dari itu yaitu menjelma sebagai ajang pertarungan berbagai kekuatan politik di daerah. Hal ini membawa implikasi sosial politik yang sangat berbeda di daerah yang bersangkutan bila dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu nasional.

Kalau sudah begini, tak pelak lagi dirinya menjadi ajang rebutan pengaruh dari berbagai kekuatan politik yang bertarung, termasuk diantaranya para pejabat teras pemerintah daerah yang maju sebagai kontestan pilkada. Dirinya benar-benar berada dalam pusaran arus politik pilkada yang secara kasat mata akhirnya sangat tidak mendukung bagi terlahirnya pelayanan publik yang sesuai harapan. Dikatakan demikian karena tidak mungkin dirinya bisa berperan sebagai pelayan publik dan agen pembangunan dengan baik apabila selama pilkada berlangsung justru dibebani tugas-tugas lain yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas pokoknya sebagai abdi negara, abdi masyarakat dan aparatur pemerintah.

Tulisan ini akan mengelaborasi lebih jauh tentang peran ideal PNS sebagai aparatur

birokrasi pemerintah, demokrasi dan pilkada, konsepsi netralitas birokrasi, kebijakan netralitas PNS, dilema PNS sebagai aparatur birokrasi, dukungan untuk netralitas PNS, serta masa depan demokrasi.

B. PERAN IDEAL BIROKRASI

Bila ditelusuri pembahasantentangperanan birokrasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tidak terlepas dari konseptualisasi yang digagas oleh Max Weber, sebagai upayanya dalam bentuk "*ideal type*" organisasi yang dipandang cocok menjawab permasalahan seiring dengan perkembangan masyarakat sebagai konsekuensi revolusi industri di Eropa saat itu. Menurut Blau dan Meyer, birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan cara administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Tidak dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan militer dan sipil, tetapi ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, universitas dan bahkan dalam klub-klub *baseball* (2000: 4).

Beberapa karakteristik birokrasi terkait dengan aparaturnya dikemukakan oleh Weber antara lain, *employment decisions based on merit. Selection and promotion decisions are based on technical qualifications, competence, and performance of the candidates. Career tracks for employees. Members are expected to pursue a career in the organization. In return for this career commitment, employees have tenure; that is, they will be retained even if they "burn out" or if their skills become obsolete* (dalam Robbins, 1990: 310). Selaras dengan itu, Robbins mengatakan bahwa *selection of members is based on their qualifications rather than on "who they know"; requirements of the position determine who will be employed and in what positions; and performance is the criterion for promotions. Commitment to the organization is maximized and conflicts of interest eliminated by providing lifetime employment and separating members' off-the-job roles from those required in fulfilling organizational responsibilities* (1990: 310). Merujuk kepada Weber dan Robbins tersebut jelas terdapat terma-terma penting terkait karakter birokrasi yaitu keahlian, kompetensi, jabatan karir dan komitmen yang tinggi kepada organisasi.

Senada dengan itu, La Palombara sebagaimana dikutip oleh Abdullah, antara



lain menyebut beberapa ciri birokrasi, yaitu *recruitment on the basis of achievement (measured by examination) rather than ascription; placement, transfer and promotion on the basis of universalistic rather than particularistic criteria; administrator who are salaried professionals who view their work as career* (1991: 226). Berdasarkan pandangan para pakar tersebut, serta terkait dengan isu netralitas PNS sebagai aparatur birokrasi sangat jelas relevansinya bahwa berbagai karakteristik anggota/birokrat tersebut akan menjadi kekuatan utama bagi lahirnya aparatur yang profesional. Profesionalisme yang melekat pada setiap gerak langkah aparatur birokrasi akan menopang lahirnya netralitas. Ini sejalan dengan pandangan Dwiyanto bahwa birokrasi masa depan harus memiliki karakter profesional yang pelakunya terdiri dari berbagai pemegang profesi. Profesionalisme yang tinggi perlu dikembangkan bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik (2015: 117).

Persepsi publik yang terbangun selama ini tentang pemerintahan negara tidak terlepas dari eksistensi dan kiprah para aparaturnya. Terlebih-lebih dalam konteks birokrasi Indonesia yang berdasarkan penelusuran sejarah merupakan kesinambungan dari birokrasi di masa lampau jauh sebelum bangsa ini merdeka dengan segala karakteristiknya. Dengan ini diketahui bagaimana birokrasi kerajaan di berbagai wilayah tanah air bersambung kepada birokrasi era kolonial dan era kemerdekaan yang tentu saja secara sosiokultural memberikan persepsi tersendiri di mata masyarakat. Dengan kata lain keberadaan aparatur birokrasi dengan segala kekuasaan, kewenangan, dan sumberdaya yang dimilikinya akan melekat dengan organisasi pemerintahan negara.

Hal ini sejalan dengan berbagai konsep tentang birokrasi yang diidentifikasi secara komprehensif oleh Albrow, diantaranya adalah birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai administrasi negara/publik serta birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat (1996: 82-100). Dengan rumusan yang hampir senada, dikemukakan oleh Dwiyanto bahwa makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi

pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memiliki birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian (2015: 10).

Dari deskripsi tentang birokrasi yang dikemukakan para pakar tersebut, khususnya terkait dengan eksistensi anggota/birokratnya dalam kehidupan organisasi, berbangsa dan bernegara sangat jelas bahwa peranannya merupakan sesuatu yang tidak mungkin terlepas dari tujuan-tujuan akhir suatu negara, yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks ini, dikemukakan oleh Rewansyah tentang peranan strategis birokrasi pemerintahan yang meliputi perumus kebijakan publik/pemerintah (melaksanakan peranan/fungsi pengaturan/regulasi) agar terwujud keamanan, ketertiban, keteraturan, kedamaian dan keadilan dalam masyarakat; penyedia/produsen dan penyalur barang dan jasa layanan pemerintah kepada masyarakat (melaksanakan peranan/fungsi pelayanan; pemberdaya warga masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi melalui pembangunan di berbagai bidang/sektor (melaksanakan peranan/fungsi pemberdayaan); berperan/berfungsi sebagai pengayom dan pelindung warga masyarakat dari berbagai gangguan; serta berperan/berfungsi sebagai pengelola aset/kekayaan negara (2010:140).

Terkait dengan peran sentralnya dalam pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara dan tugas-tugas pembangunan, maka birokrasi pemerintah ini terlebih-lebih di negara berkembang telah tampil sebagai salah satu aktor utama kebijakan publik. Miftah Thoha, dengan mengutip pendapat Gerald E. Caiden (1994: 45) mengkonstatir bahwa administrasi negara merupakan kegiatan yang tak dapat dihindari (*unavoidable*). Dengan demikian dirinya tak ubah seperti gurita raksasa yang tangannya merambah ke segala penjuru. Dalam masyarakat yang sedang berkembang, menurut Imawan, berkembangbiaknya jaringan birokrasi (*bureaucratitation*) merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan (1990:443). Menurut Norton E. Long, walaupun birokrasi resminya merupakan lembaga implementasi, tetapi sesungguhnya para aparaturnya memiliki diskresi yang tinggi dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik. Birokrasi menjadi satu dari tiga besi segitiga (*triangle-iron*) disamping politisi dan kelompok kepentingan yang mempunyai peranan kunci

dalam mekanisme politik (dalam Darwin 1996:186). Dalam istilah yang hampir senada, Wibawa memberi istilah dwifungsi birokrasi, yaitu birokrasi sebagai eksekutor dan birokrasi sebagai pembuat kebijaksanaan (2005: 73).

Setiap pemerintah di berbagai negara tentu menjalankan berbagai fungsi untuk mencapai cita-cita nasionalnya yang telah dirumuskan dalam masing-masing konstitusi negara yang bersangkutan. Terkait dengan itu, Ranson dan Stewart menyebut bahwa *government in its many levels and its many forms has differing roles in society. They can be conceptualized as a sustaining role, a maintenance role, a responsive role and a developmental role* (1994:117). Pendapat senada dikemukakan Rasyid bahwa pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (1997: 1).

Dengan berbagai sumberdaya dan kewenangan yang melekat pada dirinya, dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pelayanan dan pembangunan, jelas betapa penting dan strategis peranan birokrasi pemerintah ini. Dikaitkan dengan kapasitas administratif aparatur dalam kegiatan pembangunan nasional suatu bangsa, jelas dirinya menempati posisi dominan dalam seluruh proses pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan pandangan Siagian yang mengemukakan bahwa adanya berbagai tahap dalam proses pembangunan yang sebagian besar diantaranya berada pada domain kewenangan birokrasi. Tahapan pembangunan tersebut menurut Siagian (1981: 111) adalah adanya kebutuhan yang dirasakan (*felt need*) untuk membangun, keputusan-keputusan politik (*political decision*) sebagai landasan dari pemuasan kebutuhan yang dirasakan, dasar hukum (*legal bases*) untuk tindakan-tindakan yang akan diambil, perumusan rencana pembangunan nasional (*formulation of development plans*), perincian program kerja (*detailed work program*), implementasi (*implementation of activities*), dan penilaian hasil-hasil yang dicapai (*evaluation of result obtained*).

Setiap individu dan kelompok yang berinteraksi dalam masyarakat tentu tidak selamanya berlangsung mulus. Aneka permasalahan menghadang mereka yang

penanganannya belum tentu dengan cara-cara mereka sendiri. Dengan kata lain masyarakat membutuhkan keberadaan birokrasi. Dalam konteks ini, McLean mengemukakan bahwa *every society of any size needs bureaucracy. Not all social interactions can be managed by altruism, anarchy, or the market. Of course, some societies have much more prominent bureaucracies than others* (1989: 81). Terkait dengan peranan birokrasi dalam pembangunan ini, dikemukakan pula oleh Sjamsudin bahwa birokrasi dan pembangunan sebagai dua variabel yang saling mempengaruhi. Di satu pihak keberhasilan pembangunan tergantung kepada kemampuan birokrasi untuk menjalankan pembangunan, dalam arti mengatur atau menangani segala sesuatu yang berhubungan dengan aspek-aspek administratif dari pembangunan. Di lain pihak, proses pembangunan juga menentukan corak perkembangan demokrasi. Semakin cepat putaran roda pembangunan, maka semakin besar pula peranan birokrasi itu (1993: 202).

Terkait dengan ini, Guy Peters mengingatkan kita tentang adanya empat sumber kekuasaan yang dimiliki birokrasi, yaitu penguasaan informasi dan keahlian; kekuasaan yang berkaitan dengan pembuatan keputusan; terdapatnya dukungan-dukungan politik; dan sifatnya yang permanen dan stabil (dalam Setiawan, 1998:179). Demikian pula, yang dikemukakan Larry B. Hill yang menyebut sumber-sumber kekuasaan dan pengaruh birokrasi antara lain, *the bureaucracy is a repository of a wide range of skills and expertise, resources that make it a premier organization in society. Modern bureaucracies have access to vast quantities of information on the different aspects of society* (dalam Howlett dan Ramesh, 1995: 56).

Dalam sejarah kepegawaian di Indonesia, dapat dilacak bagaimanakah secara normatif peran penting aparatur birokrasi ini terkait dengan fungsi-fungsi dan tujuan negara. Diantaranya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyebutkan bahwa pegawai negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 18

Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian ini karena dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, di awal era reformasi diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut terjadi perubahan mendasar tentang kedudukan pegawai negeri seiring dengan semangat reformasi untuk menempatkan aparatur birokrasi dengan peran utama sebagai pelayan publik. Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Untuk pertama kalinya pula frasa “netral” dan “netralitas” muncul dalam undang-undang yang mengatur aparatur negara ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 Ayat (2) dan Ayat (3) yang menegaskan bahwa pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitasnya, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dalam perkembangan terakhir, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini diganti oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Penggantian ini dilakukan karena kedua undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global. Pasal 8 dan Pasal 10 undang-undang ini menyebutkan bahwa pegawai aparatur sipil negara berkedudukan sebagai aparatur negara yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik dan perekat dan pemersatu bangsa.

Berdasarkan deskripsi di atas, tampak jelas bahwa tipe ideal sebagaimana digagas oleh Max Weber tentang birokrasi dalam tataran empiris praktik pemerintahan negara dan pembangunan bukanlah sesuatu yang gampang diwujudkan. Banyak tali temali sebab dan permasalahan yang melingkupi dirinya untuk benar-benar dapat tampil sebagai birokrasi pemerintah sesuai harapan publik. Satu diantaranya adalah terkait dengan berbagai sumber kekuasaan, kewenangan, dan kapabilitas yang dimiliki dan

melekat pada keberadaannya sebagai mesin utama pemerintahan negara. Namun demikian, diskursus intelektual akademis tentang peran sentral dan aneka permasalahannya ini tidak boleh terhenti hanya karena alasan pragmatis bahwa dirinya selalu berada pada posisi inferior dan subordinatif dalam struktur pemerintahan negara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. DEMOKRASI DAN PILKADA

Seluruh komponen bangsa saat ini tampaknya sangat mafhum bahwa dari akar kata “*demos*” dan “*cratos*” untuk demokrasi sebenarnya bermakna sangat luas dan berdimensi universalistik. Bukan saja hanya bermakna “rakyat yang berkuasa/memerintah”, tetapi juga telah merambah berbagai dimensi kehidupan manusia di berbagai belahan dunia (Sudrajat, 2013:6). Nyaris saat ini tidak ada satu segmen kehidupan pun yang tidak melibatkan diri atau terlibat dalam upaya sungguh-sungguh mewujudkan demokratisasi dalam berbagai area kehidupan. Meminjam istilah Huntington, dalam kehidupan umat manusia di muka bumi ini telah berlangsung apa yang disebutnya sebagai gelombang demokratisasi (1995: 13).

Sampai dengan saat ini perbincangan akademis telah banyak dilakukan oleh para ahli atau penstudi ilmu politik untuk menjelaskan apa dan bagaimana tatanan pemerintahan demokratis tersebut. Demokrasi tidak hanya berkenaan dengan nilai-nilai (*values*) yang penting bagi manusia dalam mengarungi kehidupannya, tetapi juga berkaitan dengan prosedur atau mekanisme bagaimana upaya manusia untuk mewujudkan cita-citanya pada berbagai tingkatan kehidupannya sebagai makhluk sosial termasuk dalam kehidupan bernegara. Meskipun di kalangan para penstudi tidak ada kesepakatan tunggal tentang makna demokrasi, karena masing-masing punya perspektif yang berbeda, tetapi sudah sangat jelas kalau dicermati dari akar katanya yaitu *demos* dan *cratos*. Dengan kata lain hal ini bermakna bahwa demokrasi sebagai konsep yang ingin menempatkan manusia sesuai harkat dan martabatnya.

Michael menyebut ada beberapa elemen pokok (*key elements*) demokrasi yaitu *recognition of rights for individuals, consent of the people, accountability of decision makers to the people,*

representation, and formal processes to demarcate and limit the role of decision makers (2006: 16). Dengan ungkapan yang tidak jauh beda, Henry B. Mayo menyebut beberapa nilai demokrasi yaitu menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman, serta menjamin tegaknya keadilan (dalam Budiardjo, 2008: 119).

Dalam bahasa yang tidak jauh berbeda, beberapa kriteria demokrasi menurut Dahl adalah bahwa kendali atas keputusan-keputusan pemerintah mengenai kebijakannya berada pada pejabat-pejabat yang dipilih, pejabat-pejabat itu dipilih dalam pemilu yang dilangsungkan secara jujur dan bebas, secara praktis semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih, secara praktis semua orang dewasa mempunyai hak untuk dipilih sebagai pejabat dalam pemerintahan, warganegara mempunyai hak untuk mengeluarkan pendapat termasuk kritik tanpa ancaman akan dihukum, warganegara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi alternatif, serta setiap warganegara mempunyai hak untuk organisasi yang relatif independen termasuk partai politik dan kelompok kepentingan (1994:94).

Berkenaan dengan keberadaan negara, dikemukakan pula oleh Michael adanya beberapa karakteristik dari pemerintahan demokratis (*democratic government*), yaitu:

- a. *The rule of law---the same laws and the same judicial processes apply to all citizens.* Negara yang berdasarkan pada hukum dan persamaan perlakuan di mata hukum.
- b. *Limits on government – the constraints on government action are defined, processes exist to maintain those limitations, and officials are held accountable if they are breached.* Pemerintahan yang dibatasi dan bertanggung jawab.
- c. *The principle of representation---the people who are subject to the laws must be equally represented in the legislative process that makes those laws.* Prinsip keterwakilan dalam pemerintahan.
- d. *The protection of individuals and property---the assumption that individuals have rights and freedoms, which include as a minimum the own property and the right to contest government*

decisions. Perlindungan terhadap hak-hak individu.

- e. *The institutionalisation of the process of government –in which functions are delineated, responsibilities are defined, and the mechanisms for change, including elections, are prescribed’.* Pelembagaan seluruh proses pemerintahan (2006:31).

Selaras dengan itu, Budiardjo mengemukakan ciri-ciri hakiki negara demokratis yaitu negara hukum, kontrol efektif terhadap pemerintah, pemilu yang bebas, prinsip mayoritas, serta jaminan terhadap hak-hak demokratis (1999: 58).

Merujuk kepada pandangan para ahli tersebut tampak jelas bahwa pemilu merupakan salah satu karakteristik utama suatu negara demokrasi. Dengan kata lain, suatu negara tidak mungkin dapat disebut demokratis apabila tidak pernah berlangsung pemilu yang tentu saja harus berjalan secara bebas jujur dan adil. Bila mengikuti pandangan Abraham Lincoln tentang demokrasi, maka *government from the people* dapat dimaknai bahwa rakyatlah yang menjadi sumber kedaulatan, kekuasaan, mandat, atau wewenang dalam pengelolaan negara. Untuk itu, momentum yang dipandang tepat bagi rakyat untuk menentukan pilihan politiknya tidak lain adalah pemilu.

Pemilu (*election, general election*) dalam praktek berdemokrasi di berbagai belahan dunia berkaitan dengan keberadaan partai politik. Dikemukakan Blondel bahwa *parties are the main link between people and government in the contemporary world. Elections are the key mechanism of this link: they are the only way in which the bulk of the population can express its support for a party rather than another* (1995: 180). Senada dengan itu, Ball mengemukakan bahwa pemilu *are the means by which the people choose and exercise some degree of control over their representatives* (1995:128). Dikemukakan lebih lanjut, dalam banyak sistem politik, peranan pemilu adalah:

- a. *A form of political communication between government and the governed,* adanya komunikasi antara pemerintah dengan rakyat.
- b. *A means by which political decision maker become sensitive to the electorates political demands, and turn are in a position to educate the electorate on important political issue,* para pembuat keputusan politik menjadi sensitif terhadap berbagai isu politik penting.

- c. *Are primarily a means of legitimizing the right of the rulers to govern*, terdapatnya keabsahan hak untuk memerintah (1995: 129).

Di Indonesia sempat terjadi perdebatan tentang kedudukan pilkada, apakah termasuk rezim pemilu atau pemerintahan daerah. Di berbagai kalangan, termasuk jajaran penyelenggara pemilu dan pilkada serta kalangan akademisi selalu menjadi bahan perdebatan apakah pilkada untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota serta wakilnya disebut pemilu atau bukan. Hal ini mengemuka terkait dengan perubahan UUD 1945 yang antara lain melahirkan Pasal 18 Ayat (4) serta Pasal 22 E Ayat (2). Pasal 18 Ayat (4) berbunyi “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis” yang berada di dalam bab tentang pemerintahan daerah. Atas dasar inilah sebagian fihak berpandangan bahwa kegiatan untuk memilih gubernur, bupati dan walikota tidak dapat disebut sebagai pemilu. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 22 E Ayat (2) yang berbunyi “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden” dan berada dalam bab tentang pemilihan umum.

Pandangan yang menyebutkan bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemerintahan daerah sesuai dengan posisinya pada bab tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945, sehingga dengan sendirinya tidak dapat disebut pemilu, semakin menguat ketika lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berbagai aspek tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam undang-undang tersebut mulai Pasal 56 sampai dengan Pasal 119. Bahkan istilah penyelenggara pemilihan pun, di tingkat provinsi, kota, dan kabupaten, secara definitif dilekatkan terma “daerah”, sehingga disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum Daerah, disingkat KPUD. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketiga lembaga penyelenggara pemilu di daerah tersebut tidak disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) tetapi sebagai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang tersebut.

Perdebatan tentang hal tersebut akhirnya menemukan “titik akhir” ketika lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 1 angka 4 undang-undang itu disebutkan bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa yang dinamakan pemilu itu bukan hanya untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, memilih Presiden dan Wakil Presiden saja tetapi juga untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan hal tersebut menjadi jelas bahwa kegiatan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota serta wakilnya secara berpasangan tersebut dinamakan sebagai pemilihan umum (pemilu). Sejak itulah digunakan istilah pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kemudian berbagai kalangan lazim memberikan akronimnya menjadi pemilukada, bukan lagi pilkada.

Istilah pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan akronim pemilukada yang lazim digunakan itu, akhirnya “terhenti” penggunaannya ketika terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 dan angka 5 undang-undang tersebut, kegiatan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala daerah tidak lagi disebut sebagai pemilihan umum sehingga disingkat pemilukada, tetapi hanya disebut sebagai pemilihan saja, sehingga berbagai kalangan kembali memberikan akronim sebagai pilkada bukan lagi pemilukada.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini (pilkada atau pemilukada) berlangsung sejak tahun 2005 di berbagai daerah di Indonesia sesuai dengan habisnya masa jabatan masing-masing kepala daerah, baik untuk tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Hal ini telah berlangsung sampai dengan awal tahun 2014. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sejak tanggal 2 Oktober 2014, dalam Pasal 201 diatur tentang

pemungutan suara serentak dalam pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Hal inilah yang kemudian memunculkan istilah pilkada serentak. Pada tahap pertama yang pemungutan suaranya berlangsung 9 Desember 2015 pilkada serentak ini berlangsung di 269 daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) di Indonesia. Pada perkembangan berikutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tersebut kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Terlepas dari adanya perdebatan yang pada dasarnya sampai hari ini belum berakhir tentang predikat pilkada sebagai pemilu atau bukan, satu hal yang pasti adalah bahwa penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota beserta wakilnya ini yang sudah berlangsung sejak tahun 2005 sampai dengan saat ini pada hakikatnya merupakan perhelatan demokrasi di tingkat lokal. Melalui peristiwa politik lokal di berbagai daerah inilah rakyat sebagai pemegang sah kedaulatan di negeri ini sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 akan menunjukkan kekuasaan atau kewenangannya untuk memilih pemimpin di daerah masing-masing.

Salah satu indikator demokratisnya penyelenggaraan pilkada adalah netralnya birokrasi untuk berpihak bagi kemenangan salah satu pasangan calon. Hal ini jelas akan mewarnai jalannya pilkada secara fair, adil, dan kompetitif, sehingga akhirnya dapat menjadi penopang besar bagi tumbuhnya yang semakin berkualitas di daerah. Dengan demikian kualitas penyelenggaraan pilkada di masing-masing daerah ini akan berkontribusi terhadap kualitas demokrasi secara nasional. Dapat pula dikatakan bahwa masa depan demokrasi Indonesia antara lain akan sangat bergantung kepada kualitas penyelenggaraan pilkada serentak tahap pertama pada tahun 2015 ini.

D. NETRALITAS BIROKRASI

Bila ditilik dari konsepsi dasar tentang birokrasi sebagaimana dikemukakan para penggagas awalnya baik dalam pengertian yang rasional, patologi birokrasi maupun birokrasi dalam arti netral, maka sebenarnya perdebatan

tentang netralitas birokrasi dalam kaitan dengan kekuatan-kekuatan di luar dirinya telah berlangsung sejak lama. Dalam konsepsi W. G. F. Hegel, birokrasi pemerintah merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara (*the state*) dengan masyarakat/rakyat (*the civil society*). Dalam domain masyarakat ini terdapat berbagai kepentingan khusus (*particular interest*) yang membawa kepentingan para profesi dan pengusaha, sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*general interest*). Dalam konsepsinya karena birokrasi merupakan perantara yang berada di tengah-tengah antara dua kepentingan, maka dirinya harus dalam posisi netral.

Sementara itu, dalam konsepsi Karl Marx yang terkenal dengan teori kelasnya menegaskan bahwa birokrasi tidak bisa netral tetapi harus memihak kepada kelas yang dominan. Menurut konsepsinya, negara tidak mewakili kepentingan umum, akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan tersebut. Dengan demikian dalam pandangan para Marxis, birokrasi merupakan suatu instrumen dimana kelas yang dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya.

Pada sisi yang lain perdebatan tentang netralitas birokrasi ini juga bisa dirunut dari konsepsi tentang dikotomi antara politik dan administrasi yang diantaranya dikemukakan oleh Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, dan Leonard D. White. Fungsi politik berkenaan dengan penetapan tujuan-tujuan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik yang keanggotaannya ditetapkan berdasarkan hasil pemilu. Fungsi administrasi dilakukan oleh segenap jajaran birokrasi pemerintah untuk mengeksekusi berbagai keputusan politik yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga politik. Dengan demikian dalam konsepsi ini birokrasi harus bersifat netral secara politik, karena semata-mata hanya berposisi mengimplementasikan berbagai keputusan atau kebijakan politik.

Netralitas birokrasi pemerintahan di berbagai negara, perwujudannya satu sama lain akan berbeda, diantaranya terkait dengan latar belakang sejarah, ideologi dan sosial budaya dari bangsa yang bersangkutan. Pada negara yang tradisi dan sistem politiknya relatif telah mapan, termasuk partai-partai politiknya telah berfungsi maksimal, maka netralitas

birokrasi ini bukanlah sesuatu yang terlalu sulit diwujudkan. Sebaliknya pada negara yang sejarah birokrasinya telah terlebih dahulu hadir dibandingkan dengan kehidupan partai politik, maka netralitas birokrasi ini menjadi sesuatu yang lebih sulit diwujudkan.

Oleh karena itu, pendapat berbagai tipe birokrasi yang ada di setiap negara tergantung kepada bagaimana relasi antara birokrasi pemerintah yang bersangkutan dengan kekuatan-kekuatan di luar dirinya. Mengikuti pandangan Thoha, terdapat negara yang birokrasinya ikut terlibat membuat keputusan, sehingga menjadi kuat dan menimbulkan rasa tanggungjawab dalam melaksanakan keputusan tersebut. Untuk menghindari menjadi birokrasi yang terlampaui kuat, kebal dari kritik, merasa tidak pernah salah, arogan, maka akan membuka kesempatan menerima kontrol dan kritik dari berbagai penjuror birokrasi semacam ini dapat disebut birokrasi yang *highly politicized* (1992:62). Dikemukakan lebih lanjut bahwa negara yang birokrasi pemerintahnya yang tidak memihak kepada kekuatan politik atau golongan yang dominan, maka dinamakan birokrasi yang *apolitic*. Agar birokrasi secara eternas memberikan pelayanan dan pengabdian kepada pemerintah dan seluruh masyarakat (abdi negara dan abdi rakyat) maka netralitas birokrasi ini perlu bersifat *apolitic*, tidak memihak kepada kekuatan politik dan golongan dominan manapun.

Menurut Marijan, keinginan untuk membawa birokrasi netral secara politik, dimaksudkan untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi (2010:219). Dikemukakan lebih lanjut, terdapat tiga hal yang rawan ketika birokrasi itu terlibat di dalam politik. Pertama, munculnya intervensi politik di dalam penempatan jabatan-jabatan di dalam birokrasi, dalam pandangan para penganut paham bahwa birokrasi itu harus netral, penempatan atau promosi dalam jabatan-jabatan itu harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan prestasi (*merit system*), lepas dari hubungan-hubungan pribadi (*impersonal*). Kedua, ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Sebagai lembaga publik, birokrasi memiliki berbagai fasilitas, termasuk sumber-sumber keuangan, sebagai sarana untuk memberikan pelayanan publik (*public service*

delivery). Ketiga, keterlibatan birokrasi di dalam politik juga dikhawatirkan membuat terjadinya pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealian politik dengan para birokrat itu (2010: 220).

Dalam pandangan Darwin, netralitas birokrasi yang dimaksud adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi mungkin akan tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik. Tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk dipakai oleh pimpinan eksekutif atau oleh dirinya sendiri untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Birokrasi harus dikembalikan kepada misi utamanya, sebagai instrumen negara untuk melayani kepentingan publik, atau memenuhi tuntutan publik (1996: 187). Netralitas birokrasi menurut Thoha pada hakekatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik (2003: 168).

Bila mengamati perjalanan sejarah birokrasi pemerintah sejak merdeka tahun 1945 hingga saat ini tampak bahwa netralitasnya sebagai pihak yang harus melayani publik tidak pernah terwujud dalam kenyataan. Hal ini terjadi karena meskipun masing-masing periode pemerintahan mempunyai karakteristik kehidupan politik yang khas, tetapi tampak jelas bahwa aparat birokrasi pada berbagai lini pemerintahan ini masih belum bisa menunjukkan netralitasnya. Oleh karena itu berbagai negara termasuk Indonesia berupaya untuk bagaimana agar birokrasi ini dalam konteks kehidupan politik benar-benar bisa tampil sesuai harapan publik.

Terkait dengan hal ini, P. Dunleavy dan B. O'Leary sebagaimana dikutip oleh Thoha (2003: 170-176) mengintrodukir berbagai model yang bisa dipergunakan untuk mengatur birokrasi pemerintah terhadap intervensi partai politik. Model-model tersebut adalah model perwakilan konstitusional (*constitutional representative government*), model perhitungan pluralis (*pluralist account*), model otonomi yang

demokratis (*the autonomy of the democracy model*), dan model kanan baru (*new right*).

Model perwakilan konstitusional menyatakan bahwa dalam suatu negara rakyatnya bebas berserikat, berkumpul, dan memilih ke dalam partai politik. Terdapat lembaga konstitusional berupa lembaga perwakilan rakyat yang dipilih dalam pemilu melalui partai-partai politik. Pegawai pemerintah merupakan mesin birokrasi yang harus netral dari keterpengaruhan pejabat-pejabat pemerintah yang dipilih dan didukung oleh parlemen. Netralitas bermakna bahwa pegawai pemerintah berkeinginan dan harus mampu melayani secara sama kepada perbedaan administrasi yang datang silih berganti. Dalam pemerintahan terdapat pejabat politik yang berasal dari kekuatan parpol yang ada di lembaga parlemen, dan pejabat birokrasi merupakan pegawai karir yang meniti karirnya dalam hirarki birokrasi pemerintah. Pejabat politik boleh memimpin dan mengendalikan pejabat birokrasi, dan pejabat birokrasi boleh dan harus melayani kepada mereka tanpa perbedaan sedikitpun. Birokrasi tidak boleh terpengaruh, memihak, dan mendukung warna politik yang dibawa oleh pejabat politik walaupun aspirasi mereka sejalan dengan pejabat politik yang memimpinya.

Model perhitungan pluralis menekankan agar pegawai dan instansi pemerintah dibebaskan dari keterpengaruhan dan kepemihakan kepada kekuatan politik. Organisasi birokrasi pemerintah adalah sebagai kelompok kepentingan sebagaimana kelompok-kelompok kepentingan lain di masyarakat.

Kelompok ini berperan penting meskipun tidak berada di lembaga perwakilan, tetapi berpengaruh besar sebagai kelompok penekan untuk memengaruhi kebijakan pemerintah. Pegawai pemerintah harus netral dari keterpengaruhan dan kepemihakan parpol dan kelompok kepentingan tersebut kecuali kelompok kepentingan birokrasi pemerintah sendiri.

Model otonomi yang demokratis melihat pembuatan kebijakan publik terbagi ke dalam jaringan-jaringan kebijakan, akan tetapi pejabat birokrasi pemerintah tidak bisa memainkan kekuasaan dan kepentingannya kalau mereka tidak mempunyai preferensi dari kebijakan tersebut. Birokrasi pemerintah agar mempunyai otonomi dalam menentukan kebijakan tetapi tidak melepaskan dari kepentingan kelompok-

kelompok kepentingan. Hanya kelompok-kelompok kepentingan yang sama dan sejalan dengan preferensi birokrasi pemerintah yang bisa masuk ke dalam jaringan pembuatan kebijakan pemerintah.

Model kanan baru menjelaskan bahwa birokrasi pemerintah cenderung untuk berbuat tidak efisien dalam suatu mesin pemerintahan. Partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan merupakan suatu kejahatan yang sempurna dalam pemerintahan karena efisiensi bisa tercabik dalam fragmentasi kepentingan politik. Beberapa kelompok dalam suatu proses memperoleh suatu keuntungan ekonomi dalam bentuk dan melalui program subsidi pemerintah sebagai *rent-seeking*. Bantuan kesejahteraan dari pemerintah dalam bentuk *an economic rent* bagi rakyat miskin namun bisa dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu yang memburu rente. Instansi pemerintah dapat menggunakan permintaan subsidi dari kelompok-kelompok masyarakat untuk menciptakan program dari instansinya yang langsung bisa bermanfaat bagi masyarakat.

E. KEBIJAKAN NETRALITAS PNS

Sejarah ke-PNS-an dalam kaitan dengan demokrasi dan demokratisasi di republik ini diwarnai catatan kelam, khususnya pada era Orde Baru. Sekitar tiga dasawarsa sejak akhir tahun 1960 an dirinya tampil sebagai salah satu pilar penting keperkasaan Golkar sebagai "parpol" yang "direstui" rezim penguasa. Pada masa itu, lahir berbagai kebijakan dalam rangka "membina" PNS, diantaranya yang dikenal dengan istilah monoloyalitas. Nyatanya pada tataran implementasi, hal ini dimaknai sebagai loyal kepada Golkar sebagai "parpol" penguasa, bukan kepada negara atau pemerintah. Hal ini sejalan dengan kebijakan depolitisasi, deideologisasi dan deparpolisasi yang gencar dilakukan pemerintah saat itu.

Tidak pelak lagi, dalam enam kali pemilu sejak tahun 1971 sebagai pemilu pertama di era pemerintahan Orde Baru sampai dengan pemilu tahun 1997, Golkar selalu tampil sebagai pemenang telak. Seiring dengan itu, banyak juga yang mencicipi nikmatnya masa itu, khususnya para PNS yang terpilih sebagai anggota parlemen (DPR, DPRD) dengan tidak kehilangan status dan hak-haknya sebagai PNS. Dengan demikian dirinya selama kurang

lebih tiga dasawarsa benar-benar menikmati berbagai *privilege*, yang semakin memperkokoh keberadaan dirinya sebagai aktor utama dalam berbagai segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dirinya telah turut tampil dalam panggung kekuasaan politik Orde Baru, sehingga nyaris tidak dapat tersentuh atau terdapat jarak yang cukup lebar dengan publik sebagai pihak yang seharusnya mendapatkan pelayanan.

Tentu saja untuk terwujudnya sistem politik yang benar-benar demokratis secara substansial merupakan sesuatu yang nyaris utopis belaka. Dalam enam kali pemilu yang seharusnya terjadi kontestasi dan kompetisi yang bebas, jujur, dan adil ternyata penuh diwarnai oleh berbagai rekayasa politik, eksplisit maupun implisit, untuk memenangkan Golkar sebagai peserta pemilu. Dalam kaitan ini, aparat birokrasi negara, baik PNS maupun anggota ABRI (sekarang TNI dan Polri) telah berperan sangat penting dan menentukan sebagai mesin utama pengumpul suara bagi kemenangan peserta pemilu yang selalu diklaim sebagai “partai pemerintah” dan kekuatan Orde Baru.

Berkaca pada pengalaman sejarah, tampak jelas bahwa merupakan sesuatu yang mustahil birokrasi pemerintah pada semua level organisasi dapat menjalankan peran strategisnya sebagai agen pembangunan dan pelayan publik bila dirinya hanya sekedar menjadi objek kekuasaan yang setiap saat dapat diintervensi oleh berbagai kekuatan politik di luar dirinya. Hanya merupakan angan-angan semata pula terwujudnya demokratisasi dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pada titik inilah netralitas birokrasi dalam mewujudkan peran idealnya menjadi relevan diperbincangkan.

Demikian sangat pentingnya netralitas birokrasi ini ditegaskan tidak lain karena berbagai sumber kekuasaan dan pengaruh yang melekat pada dirinya. Apabila hal ini disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu misalnya dalam pemilu dan pilkada oleh pimpinan puncak birokrasi (Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota) sebagai *elected officials*, sudah tentu akan merugikan bukan hanya terhadap dirinya sendiri sebagai pilar utama pemerintahan negara, tetapi juga merugikan publik secara umum.

Oleh karena itu, memasuki era reformasi keadaan ini diluruskan. Diangkatnya seorang menteri dalam beberapa kabinet terakhir yang secara eksplisit menegaskan pentingnya “reformasi birokrasi”, di belakang terma

“pendayagunaan aparaturnegara” menjadi satu bukti. Selain itu terbit berbagai peraturan perundang-undangan pada berbagai level yang mengindikasikan lahirnya kebijakan untuk menempatkan PNS sebagai aparaturnegara benar-benar netral. Kesemuanya menegaskan pentingnya netralitas PNS ini diwujudkan untuk demokratisasi dalam kehidupan bernegara. Dalam kaitan ini perlu disebut bahwa untuk kali pertama, terma “netralitas” termaktub dalam Pasal (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Hal ini mengubah secara mendasar “jati diri” PNS sebagai aparaturnegara. Karena dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagai undang-undang yang diubahnya, dan yang telah menjadi payung hukum yang nyaman bagi PNS masa itu, sama sekali tidak dikenal terma “netralitas” ini. Memang melalui kolaborasi kuat Fraksi Golkar dan Fraksi ABRI pada masa itu, bisa dikatakan nyaris mustahil muncul produk lembaga legislatif bernama undang-undang yang mengeksplisitkan “netral” dan “netralitas” dalam regulasi kepegawaian negara.

Melalui peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian, khususnya yang terkait dengan atau mengatur tentang kepegawainegerian, pemilu, pilkada dan pemerintahan daerah, hal ini ditata ulang. Sebagai misal, beberapa diantaranya dapat disebut antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan Pasal 64 antara lain menyebutkan bahwa calon anggota DPD dari PNS harus mengundurkan diri. Dalam kampanye, sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Ayat (1) antara lain dilarang melibatkan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri. Ketentuan ayat (3) nya menyebutkan bahwa parpol dan/atau calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dilarang melibatkan PNS sebagai peserta kampanye dan juru kampanye. Undang-undang ini kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

- Pasal 39 Ayat (1) menegaskan dalam kampanye, antara lain dilarang melibatkan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri. Ketentuan ayat (4) nya antara lain menyebutkan pasangan calon dilarang melibatkan PNS sebagai peserta kampanye dan juru kampanye. Pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 40 dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Undang-undang ini dicabut dan kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 79 Ayat (4) ditegaskan adanya larangan kepada pasangan calon dalam pilkada untuk melibatkan PNS sebagai peserta kampanye dan juru kampanye. Pasal 80 antara lain menyebutkan larangan kepada pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Undang-undang ini kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 50 Ayat (1) disebutkan bahwa salah satu calon anggota DPR dan DPRD adalah mengundurkan diri sebagai PNS yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Demikian pula Pasal 67 Ayat (2) antara lain mengatur bahwa salah satu kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD adalah surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai PNS. Terkait dengan kampanye, Pasal 84 Ayat (2) mengatur bahwa pelaksana kampanye antara lain dilarang mengikutsertakan PNS. Undang-undang ini kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- e. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 41 Ayat (2) antara lain menegaskan larangan pelaksana kampanye untuk mengikutsertakan PNS dalam kegiatan kampanye. Sebagai peserta kampanye, PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Ayat (4) dilarang menggunakan atribut parpol, pasangan calon, dan atribut PNS. Demikian pula PNS dilarang sebagai peserta kampanye untuk mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Ayat (5). PNS yang menjadi pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 43 dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
- f. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Antara lain disebutkan bahwa salah satu sasaran pokoknya adalah terwujudnya birokrasi yang profesional dan netral. Selain itu, ditegaskan pula bahwa salah satu arah pembangunan di bidang reformasi hukum dan birokrasi adalah pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.
- g. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal 51 Ayat (1) huruf k antara lain menyebutkan bahwa salah satu persyaratan calon anggota DPR dan DPRD adalah mengundurkan diri sebagai PNS. Demikian pula ketentuan Pasal 68 Ayat (2) huruf h berlaku bagi PNS yang menjadi calon anggota DPD. Pasal 86 Ayat (2) huruf e menegaskan pula bahwa PNS sebagai salah satu pihak yang dilarang untuk diikutsertakan dalam kegiatan kampanye oleh pelaksana kampanye.
- h. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

- Undang-Undang yang berlaku tidak sampai seminggu ini karena dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Perpu Nomor 1 Tahun 2014, dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf s dinyatakan antara lain bahwa salah satu persyaratan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota adalah mengundurkan diri sebagai PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon.
- i. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
Pasal 7 huruf s antara lain menyebutkan bahwa salah satu persyaratan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota adalah mengundurkan diri sebagai PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon. PNS sebagai salah satu unsur aparatur sipil negara (ASN) dilarang dilibatkan dalam kampanye pilkada oleh calon sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Ayat (1) huruf b. Demikian pula Pasal 71 Ayat (1) antara lain menyebutkan bahwa pejabat ASN dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye.
 - j. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Berbagai ketentuan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan netralitas PNS dalam pilkada yang diatur dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014 dengan sendirinya menjadi ketentuan dalam Undang-Undang ini. Seiring dengan perkembangan politik, undang-undang ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015
 - k. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam undang-undang yang menyatakan tidak berlaku lagi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini, tidak kurang dari lima kali disebut baik secara eksplisit maupun implisit terma “netral” dan “netralitas” aparatur sipil negara (ASN) yang didalamnya termasuk PNS. Diantaranya adalah Pasal 2 yang menyebutkan netralitas sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Ayat (2). Pegawai ASN sebagaimana disebut dalam Pasal 12 berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktik KKN.
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Parpol.
Pasal 3 menyebutkan bahwa PNS harus bersikap netral dalam menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu. Peraturan Pemerintah ini kemudian dibuahkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999.
 - m. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.
Satu diantara sembilan nilai dasar yang harus dijunjung tinggi oleh PNS adalah profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi.
 - n. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
Berbagai macam larangan memberikan dukungan dalam berbagai bentuk termasuk pada masa kampanye diberlakukan untuk PNS terkait dengan pemilu nasional (pileg dan pilpres) dan pilkada, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah ini.
 - o. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2015.
Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Salah satu dari delapan area perubahan sesuai tujuan reformasi birokrasi adalah sumberdaya manusia aparatur dan hasil yang diharapkan berupa aparatur yang

berintegritas, netral, kompeten, kapabel, profesional, berkinerja tinggi, dan sejahtera.

F. DILEMA PNS DALAM PILKADA

Setelah 15 tahun reformasi politik ketatanegaraan berlangsung, termasuk di dalamnya upaya besar mereformasi birokrasi, ternyata harapan tentang netralitas ini masih jauh panggang dari api. Tujuan reformasi birokrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 yaitu menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik antara lain netral, masih jauh dari harapan. Buktinya dalam berbagai perhelatan demokrasi, baik pileg, pilpres maupun pilkada, banyak laporan yang masuk tentang keterlibatan dirinya dalam mendukung salah satu peserta pemilu atau pilkada.

Di daerah yang sedang berlangsung pilkada dan kepala daerah atau wakilnya menjadi ketua parpol, tak pelak lagi membuat posisinya sangat dilematis. Ketika sang bos sama-sama maju dalam pilkada dengan posisi berseberangan, yaitu diusung oleh parpol atau gabungan parpol yang berbeda, tak ayal lagi terjadi polarisasi PNS yang luar biasa. Dengan berbagai cara, masing-masing mengupayakan agar mesin birokrasi pemerintah dapat mendulang suara bagi kemenangannya. Bahkan mobilisasi aparatur beserta jaringannya terjadi dengan kasat mata. Dalam pilkada saat ini, sebagaimana dikemukakan anggota Bawaslu, Nasrullah, terdapat lima sekretaris daerah dan dua kepala dinas di tujuh daerah terindikasi melibatkan massa, yang sebagian besar ASN untuk mendukung calon kepala daerah tertentu (Kompas, 4 November 2015). Kalau sudah begitu, efektivitas pemerintahan daerah dalam pelayanan publik dan tugas-tugas pembangunan tentu saja terganggu.

Fenomena “pecah kongsi” bukan saja telah menghambat jalannya pemerintahan pada level *top management* pemerintahan daerah, tetapi juga terbelahnya birokrasi. Untuk mendapatkan simpati publik, di daerah yang kepala daerah dan wakil kepala daerahnya sama-sama maju dalam kompetisi pilkada tapi tidak dalam perahu yang sama acapkali terjadi rebutan hal-hal kecil, misalnya sekedar untuk menghadiri acara di tingkat desa atau kelurahan. Hal ini berlangsung jauh sebelum perhelatan demokrasi dimulai,

yaitu ketika keduanya sudah merasa tidak cocok lagi berpasangan untuk masa jabatan lima tahun berikutnya. Orientasi PNS sebagai abdi negara dan masyarakat telah bergeser menjadi abdi penguasa daerah. Pelayanan publik sebagai salah satu fungsi pemerintah yang terganggu sangat jelas berkonsekuensi kepada kian jauhnya kesejahteraan rakyat terwujud.

Bukan rahasia lagi bahwa perhelatan demokrasi langsung oleh rakyat berupa pilkada yang digelar se-Indonesia mulai tahun 2005 telah menegaskan politisasi birokrasi ini. Politisasi birokrasi menurut Umar Ibnu Alkhatib, Kepala Ombudsman Provinsi Bali, bisa terjadi bilamana tidak ada pengawasan yang intensif. Pembelahan politik pada tubuh birokrasi akan berdampak pada kurang maksimalnya pelayanan publik (Media Indonesia, 24 Agustus 2015). Kalau sudah begini, tentu saja PNS akan selalu berada pada posisi sulit. Ini terutama dirasakan oleh mereka yang menduduki jabatan teritorial seperti camat dan lurah, atau jabatan yang gemuk aparatur seperti kepala dinas pendidikan dan kepala dinas kesehatan. Ada semacam target yang dibebankan kepada mereka agar sang bos menjadi pemenang pilkada di daerah tempatnya bertugas. Tentu saja “instruksi” ini membawa konsekuensi yang akan menentukan nasibnya selaku bawahan. Bagi mereka, bila tidak mengikuti instruksi sang pimpinan sama saja dengan siap untuk mengakhiri karier sebagai pejabat. Sebaliknya patuh pada perintah, sangat beresiko tinggi karena akan terkena kartu merah panwas. Ibarat makan buah simalakama, bila maju akan kena, mundurpun bakal kena.

Kepala Daerah yang notabene ketua parpol, dengan berbagai kiat memobilisasi sumber-sumber daya organisasi bagi kepentingannya. Kampanye terselubung berkedok agenda pemerintah rutin acapkali digunakan. Aneka ragam kegiatan digelar untuk menyiasati ketentuan larangan kampanye. Terjadi kucing-kucingan antara aparatur pemerintah dengan perangkat panwas. Fenomena ini lebih banyak menjelaskan betapa merananya keseharian PNS di masa pemilu atau pilkada. Sangat mungkin terjadi kamufase berbagai program kegiatan yang didanai APBD berkedok kepentingan publik, padahal hanya untuk memuluskan ambisi kekuasaan sang patron.

Watak netral yang diharapkan muncul dalam setiap gerak langkah aparatur birokrasi

ini, tampaknya masih sebatas wacana dalam perbincangan akademis dan retorika para petinggi negara. Dirinya selalu berada pada posisi tidak berdaya ketika harus berhadapan dengan berbagai kekuatan politik terutama jelang perhelatan demokrasi yang namanya pemilu atau pilkada. Secara sosiologis dapat dipahami, bila PNS diperalat oleh pejabat publik pemerintahan daerah sebagai instrumen dalam pemenangan pemilu atau pilkada. Karena pada sebagian warga masyarakat ia masih dipandang sebagai “panutan”, sehingga akan selalu menjadi referensi tentang pilihan politik warga masyarakat sekitarnya.

Fakta ini memang sungguh ironis, karena pada sisi yang lain dirinya tetap dituntut untuk bisa tampil sebagai aparatur pemerintah yang melayani publik, sehingga tak ubahnya ibarat sapi perahan. Netralitas birokrasi kita, menurut Mulyadi, masih terasa “jauh api dari panggang”. Birokrasi masih terlalu kuat diintervensi oleh elit politik yang memerintah, sehingga birokrat dan birokrasinya lebih cenderung bekerja melayani kekuasaan dari pada pelayanan, bahkan menempatkan dirinya sebagai penguasa dan memperlakukan para pengguna jasanya sebagai objek pelayanan yang membutuhkan bantuannya (2010: 95).

Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, tentu saja politisasi birokrasi ini sangat merugikan. Publik sebagai pemilik sah kedaulatan di republik ini tidak terlayani hak-haknya karena PNS sebagai pelayan telah terkontaminasi kepentingan politik. Pada titik inilah netralitas PNS menemukan makna pentingnya. Ini menjadi perhatian serius, terbukti diantaranya dengan disebutkan tidak kurang dari lima kali istilah netral dan netralitas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagai sesuatu yang harus melekat pada diri PNS.

G. DUKUNGAN UNTUK NETRALITAS PNS

Kosa kata “netral”, “netralitas”, dan “bebas dari intervensi politik” sebagai titah Undang-Undang ASN yang melekat pada PNS sebagai pegawai ASN tentu saja akan efektif bila didukung oleh berbagai pihak. Sangat mungkin, efektivitas ini justru sangat besar tergantung pada konsistensi pihak lain di luar dirinya. Untuk

terwujudnya netralitas birokrasi pemerintahan daerah pada pilkada serentak ini, PNS akan lebih banyak berposisi dependen. Dirinya akan sangat merasa aman apabila mengambil posisi “asal bapak senang” atau merasa tak peduli atau tak berdaya, terutama ketika pimpinan daerahnya menjabat ketua parpol.

Sebagai bagian dari pegawai ASN, PNS mustahil akan terbebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan parpol, bila tidak ada konsistensi berbagai pihak di luar dirinya untuk menaati ketentuan tentang netralitas birokrasi. Dirinya sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa sebagaimana disebut dalam Pasal 10 UU Nomor 5 Tahun 2014, hanya akan menjadi harapan utopis belaka.

Oleh karena itu, perhatian seksama mesti diarahkan kepada berbagai pihak untuk dapat memastikan agar pilkada serentak tahun ini benar-benar mampu menempatkan PNS sebagai aparatur birokrasi pemerintahan yang netral. Hal ini berarti penyelenggaraan pilkada serentak akan berkontribusi terhadap kualitas demokrasi di tingkat lokal yang lebih baik. Berbagai pihak yang diharapkan berperan dalam hal ini diantaranya adalah:

a. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Tumpuan besar terletak pada KASN yang diantaranya menurut ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang ASN bertugas menjaga netralitas pegawai ASN. Sebagai lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik, ia menjadi darah segar bagi reformasi birokrasi. Salah satu kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Ayat (1) adalah mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN. Harapan besar publik tertuju kepada pundak lembaga yang belum genap berusia setahun ini untuk dengan konsisten menegakkan berbagai peraturan perundang-undangan untuk terwujudnya netralitas PNS sebagai salah satu unsur pegawai ASN. Jangan sampai lembaga yang lahir dari spirit reformasi birokrasi ini ibaratnya macan ompong yang tidak bisa mengurai benang kusut keaparaturnegara di republik ini. Unjuk kerja dan berbagai terobosan mesti dilakukan untuk membereskan berbagai karut marut birokrasi selama ini, yang salah satu biang masalahnya adalah ketidaknetralan aparatur.

b. Pemimpin Puncak Birokrasi

Pejabat publik yang pada hakekatnya merupakan pemimpin puncak birokrasi di daerah (gubernur, bupati, walikota) termasuk wakilnya wajib mendukung langkah besar ini. Sudah saatnya politisasi birokrasi dihentikan karena bukan saja merusak citra sebagai aparatur negara tetapi juga merugikan kepentingan publik. PNS jangan lagi terus menerus dijadikan sapi perahan untuk mengais keuntungan politik. Meskipun peraturan perundangan-undangan saat ini memberikan hak kepada pejabat publik tertentu untuk terlibat sebagai tim kampanye, tetap saja ada rambu-rambu lain yang mesti dipatuhi.

Demikian pula Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur bahwa gubernur, bupati, dan walikota yang menjadi peserta pilkada dalam melaksanakan kampanye tidak boleh menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Pejabat negara dilarang membuat keputusan dan/tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Keteladanan pemimpin dengan tidak memobilisasi aparatur pemerintah dalam kontestasi pilkada mesti menjadi bagian integral dalam mendukung reformasi birokrasi. Keberhasilan pembenahan birokrasi menurut Mariana akan sangat ditentukan oleh peran pemimpin atau pejabat tinggi birokrasi (2010: 3).

Sebagai pejabat publik, mereka seharusnya sadar dan mafhum benar terhadap ketentuan Pasal 67 huruf c Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah mengembangkan kehidupan demokrasi. Bukan demokrasi yang berkembang namanya bila di daerahnya justru terjadi praktik-praktik politik yang menodai kehidupan berdemokrasi dengan cara memobilisasi aparatur birokrasi untuk kemenangannya sebagai peserta pilkada.

c. Elit Parpol

Salah satu tahapan pilkada yang sangat menguras energi dan menyita perhatian, bukan saja peserta pilkada tapi juga penyelenggara dan aparat keamanan adalah masa kampanye. Dalam konteks ini sangat penting adanya kesadaran dan konsistensi elit pengurus parpol untuk tidak mengikutsertakan PNS dalam kegiatan kampanye. Karena sudah sangat jelas hal itu diatur dalam ketentuan Pasal 70 Ayat

(1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Biarkanlah PNS bisa tenang dan fokus bekerja, tidak dibebani oleh berbagai macam intervensi. Kesadaran dan konsistensi ini semakin penting mengingat bahwa dari waktu ke waktu publik semakin cerdas dalam menentukan pilihan ketika pilkada berlangsung. Sebagai contoh, tidak sedikit berbagai bentuk aktivitas yang dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap larangan kampanye berupa menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih, kenyataannya tidak mampu mempengaruhi keputusan politik rakyat di tempat pemungutan suara.

Dengan demikian, elit partai yang secara kebetulan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana yang maju kembali sebagai calon dalam pilkada mesti sadar betul untuk tidak sekali-kali memobilisasi aparatur birokrasi, baik secara eksplisit maupun implisit, untuk kepentingan politiknya. Tidak sedikit fakta di beberapa daerah menunjukkan dalam 10 tahun masa pilkada selama ini, beberapa pejabat petahana ternyata tidak berhasil menjadi calon terpilih padahal dirinya sudah all out menghadapinya.

Sebagai aktivis parpol dirinya mesti sadar dan mafhum bahwa sesuai ketentuan Pasal 13 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, bahwa salah satu kewajiban partai politik adalah menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan hak asasi manusia. Dengan demikian di daerah yang bersangkutan tidak terjadi upaya untuk menjunjung tinggi demokrasi ketika dirinya sebagai elit parpol yang sekaligus juga sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana merekayasa berbagai aktivitas pemerintahan yang menggiring PNS sebagai aparatur birokrasi untuk mendukung kemenangannya sebagai peserta pilkada. Demokrasi bukan dijunjung tinggi malahan yang terjadi ialah pembusukan nilai-nilai demokrasi.

d. Inspektorat Daerah

Sebagai salah satu unsur perangkat daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam membina dan mengawasi pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Inspektorat Daerah punya peran yang sangat penting dalam turut mendukung

terwujudnya netralitas PNS sebagai aparatur birokrasi. Meskipun dirinya secara struktural merupakan subordinat dari pimpinan daerah yang secara kebetulan sedang menjadi peserta pilkada, jangan sedikitpun ragu apalagi takut untuk melakukan langkah-langkah represif sesuai ketentuan kepegawaian negara demi upaya besar ini.

Tentu saja sangat penting dilakukan berbagai upaya preventif supaya PNS sebagai pegawai ASN ini terhindar dari berbagai pelanggaran khususnya pada masa kampanye. Berbagai inovasi dan langkah terobosan mesti dilakukan oleh Inspektorat Daerah untuk memastikan bahwa PNS tidak tergiring atau digiring untuk kepentingan politik pasangan calon manapun dalam pilkada, terlebih-lebih kepentingan calon yang sedang menjabat kepala daerah.

e. KPU dan KPU di Daerah

Sebagai penyelenggara pemilu dan pilkada, KPU dan KPU di daerah (KPU Provinsi, KPU Kota dan Kabupaten) punya peran penting dalam turut mendorong terciptanya suasana kondusif bagi terwujudnya netralitas PNS sebagai aparatur birokrasi. Meskipun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tidak secara khusus mengatur tentang tugas, wewenang, dan kewajibannya dalam mewujudkan netralitas ini, tetapi secara moral ada yang dapat dilakukan untuk itu.

Sebagai langkah preventif, misalnya mereka bisa mengingatkan kepada Ketua Korp Pegawai RI (KORPRI) di masing-masing tingkatan daerah untuk konsisten dalam memelihara netralitas ini. Pasal 6 huruf h Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, serta Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS sudah secara tegas mengatur hal ini.

f. Bawaslu dan Pengawas Pilkada di Daerah

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi serta Panwaslu Kabupaten/Kota sampai dengan jajaran pengawas terbawah, sesuai ketentuan Pasal 73 s.d. Pasal 82 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, secara jelas mempunyai tugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, termasuk pilkada sesuai tingkatannya.

Pengawasan pilkada yang dilakukan secara serentak pada tahun ini tentu saja akan menguras energi bagi jajaran pengawas di setiap tingkatan, yang berbeda dengan ketika pilkada tidak dilakukan secara serentak dalam kurun waktu 10 tahun terakhir.

Dalam konteks ini, strategi pengawasan yang bersifat preventif tentu seyogyanya menjadi prioritas garapan sehingga berbagai peluang dan potensi pelanggaran pilkada dapat diidentifikasi secara lebih dini. Komunikasi, koordinasi, dan konsultasi mesti dilakukan secara intensif untuk meyakinkan semua pihak khususnya peserta pilkada untuk tidak menggiring PNS demi kepentingan politiknya. Langkah-langkah supervisi kepada seluruh jajaran pengawas yang menjadi subordinatnya mesti dilakukan secara konsisten untuk memastikan bahwa mereka tetap melaksanakan tugas sesuai garis kebijakan organisasi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pelanggaran terhadap berbagai tahapan penyelenggaraan pilkada selama ini, secara terbuka atau terselubung, langsung ataupun tidak langsung, sering terjadi di berbagai daerah. Berbagai langkah represif sebagai tindak lanjut adanya temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran harus dengan sigap dan segera ditangani oleh jajaran pengawas pilkada sesuai tingkatannya.

Dalam konteks ini, integritas para pengawas sangat dipertaruhkan, karena dapat saja muncul sikap dan perilaku "ewuh pakewuh" terhadap para terduga pelaku pelanggaran yang secara kebetulan sedang menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana. Kerisauan terhadap integritas pengawas pilkada ini, makin bertambah ketika belum lama ini mahkamah konstitusi mengabulkan uji materi terhadap ketentuan larangan adanya apa yang oleh banyak kalangan disebut sebagai politik dinasti. Dengan kata lain pengawas pilkada di masing-masing tingkatan akan menjadi salah satu pilar sangat penting bagi kualitas demokrasi saat ini dan di masa depan.

g. Masyarakat Sipil (*Civil Society*)

Dalam penyelenggaraan pilkada ini tak pelak lagi keberadaan unsur-unsur masyarakat sipil atau masyarakat madani sangat strategis dan menentukan dalam turut mengawal agar berjalan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dalam kaitan ini, unsur perguruan tinggi, LSM,

tokoh-tokoh masyarakat, media masa, pemuka adat dan agama serta elemen masyarakat strategis lainnya dituntut sikap proaktif untuk memastikan bahwa PNS sebagai unsur pegawai ASN benar-benar netral selama pilkada berlangsung. Banyak ragam kegiatan yang dapat dilakukan oleh unsur-unsur masyarakat sipil ini tanpa ada tendensi untuk merecoki penyelenggaraan pilkada. Dengan kata lain tanggungjawab untuk lahirnya pilkada serentak di berbagai daerah saat ini juga berada pada pundak kalangan masyarakat sipil.

h. Warga Masyarakat

Pada era transparansi, demokratisasi, dan akuntabilitas saat ini warga masyarakat baik dalam kapasitas sebagai individu maupun sebagai kelompok independen juga mempunyai peran penting untuk terwujudnya pilkada berkualitas. Mereka, misalnya dapat secara proaktif melaporkan kepada panwas pilkada di masing-masing tingkatan untuk melaporkan dengan disertai data yang lengkap tentang dugaan terjadinya pelanggaran.

Berdasarkan pengamatan selama 10 tahun penyelenggaraan pilkada, tidak sedikit warga masyarakat yang cenderung apatis atau tidak peduli ketika dihadapannya secara terang benderang terjadi pelanggaran, misalnya penggiringan PNS untuk mendukung salah satu pasangan calon peserta pilkada tertentu. Dalam konteks ini tentu saja KPU dan pengawas pemilu di masing-masing daerah punya peran penting untuk melakukan diseminasi tentang arti penting keterlibatan warga masyarakat secara proaktif menyukseskan pilkada, khususnya ketika menemukan dugaan pelanggaran.

Akhirnya, reformasi birokrasi yang antara lain bertumpu kepada upaya terwujudnya netralitas aparatur birokrasi ini tidak akan bermakna apabila PNS sendiri tidak ada komitmen dan kesadaran tinggi untuk mewujudkannya. Netralitas yang dimaksud tidak berarti akan memasung hak-hak politiknya sebagai warganegara. Datang ke TPS untuk menentukan pilihan menjadi hak yang melekat pada dirinya sebagai warga negara. Bahkan sebagai tokoh masyarakat, dirinya bisa ikut menyukseskan pilkada dengan mengajak warga masyarakat yang lain untuk tidak golput.

H. Penutup

Masa depan demokrasi dalam pemerintahan daerah melalui penyelenggaraan pilkada serentak saat ini benar-benar dalam pertarungan. Pilkada serentak tahap pertama yang diselenggarakan tahun 2015 ini boleh jadi dapat dipandang sebagai uji coba bagi kematangan berdemokrasi di tingkat lokal. Bila ditelusuri kepada awal terbitnya undang-undang tentang pilkada ini, disadari bahwa banyak sekali onak dan duri, baik yang bersifat politik maupun teknis untuk terwujudnya pilkada secara serentak ini. Sebagai contoh pada tiga bulan pertama pilkada dimulai ada upaya untuk menunda atau mengundurkan jadwal pelaksanaannya. Hal yang lain adalah masih adanya panwas pilkada di berbagai daerah yang masih belum mendapat anggaran dari pemerintah daerahnya padahal tahapan pilkada sudah berlangsung lebih dari satu bulan.

Menuju sistem politik demokratis perlu dukungan banyak pihak, dan PNS yang netral menjadi salah satu pilarnya. Tatanan kehidupan politik yang demokratis di daerah saat ini akan diuji melalui penyelenggaraan pilkada, yang salah satu indikatornya adalah netralitas aparatur birokrasi pemerintah. Hanya dengan sosok aparatur negara yang netral inilah bangunan demokrasi akan terwujud dengan kokoh. Karena PNS yang melayani publik dengan fokus dan sepenuh hati, akan mempercepat tercapainya kesejahteraan.

Dalam pandangan Dwiyanto, sosok birokrasi dan pegawai ASN yang diinginkan salah satunya adalah sebagai agen *democratic governance*. Birokrasi dan aparaturnya harus mampu berperan aktif mewujudkan nilai-nilai *democratic governance* seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas pada publik. Peran dan sosok birokrasi sebagai penguasa dan alat kekuasaan harus segera digusur dan diganti peran-peran lainnya yang relevan dengan tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam mewujudkan negara yang demokratis dan mampu berperan aktif secara politik dan ekonomi dalam skala global (2015: 179).

Bukankah makna *government for the people*, sebagai salah satu dimensi demokrasi, meminjam istilah Abraham Lincoln, pada

hakikatnya dapat dimaknai sebagai adanya kesejahteraan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya? Masa depan demokrasi diantaranya akan berada pada kiprah dan komitmen PNS dan berbagai fihak di luar dirinya dalam mewujudkan reformasi birokrasi pemerintahan di daerah melalui upaya yang nyata meneguhkan netralitasnya. Ujian nyata ke arah itu adalah pilkada serentak sekarang ini dengan segala dinamika dan permasalahannya. Semoga.

REFERENSI

- Abdullah, S. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia, dalam Alfian dan Nazaruddin Syamsudin (penyunting). Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Albrow, M. 1996. *Birokrasi (terjemahan)*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Ball, A. R. 1975. *Modern Politics and Government*. The Macmillan Press, Ltd.
- Blau, P. M. dan M. W. Meyer. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern (terjemahan)*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction. Second Edition*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheep.
- Budiardjo, M. 1999. *Demokrasi di Indonesia. Demokrasi Parlementer, Dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, R. A. 1982. *Dilema Demokrasi Pluralis. Antara Otonomi dan Kontrol. (terjemahan)*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Darwin, M. 1993. *Demokratisasi Birokrasi di Indonesia, dalam Riza Noer Arfani (ed.) Demokrasi Indonesia Kontemporer*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Dwiyanto, A. 2015. *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Howlett, M. dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Huntington, S.P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga (terjemahan)*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Imawan, R. 1990. *Menciptakan Birokrasi yang Responsif untuk Pembangunan Martabat Manusia, dalam Sofian Effendi, dkk (penyunting). Membangun Manusia, Peranan Manusia dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mariana, D. 2010. *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Makalah Kuliah Umum di STIA Bagasasi Bandung. 1 Juli 2010.
- MacLean, I. 1989. *Public Choice. An Introduction*. New York: Basil Blackwell Inc.
- Michael, E.J. 2006. *Public Policy: The Competitive Framework*. South Melbourne: Oxford University Press.
- Mulyadi, D. 2010. *Membidik Jalan Menuju Public Trust. Isu-Isu Aktual Administrasi Publik dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: STIA LAN Press.
- Rasyid, R. 1997. *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. Makalah Seminar Nasional PERSADI, Bandung, 8-9 Maret 1997.
- Rewansyah, A. 2010. *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: CV. Yuantianas.
- Robbins, S.P. 1990. *Organization Theory: Structure, Designs, And Applications. Third Edition*. London: Prentice-Hall International, Inc.
- Setiawan, A. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Siagian, S.P. 1998. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sudrajat, T. 2013. *Implementasi Kebijakan Institusionalisasi Nilai-Nilai Demokrasi dan Makna Pemilu Melalui Pendidikan Kewarganegaraan Kepada Generasi Muda di Perguruan Tinggi*. Bandung: Majalah Ilmiah Kopertis Wil. IV No. 05 Tahun XXVI Desember 2013.
- Thoha, M. 1992. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media Widya Mandala.
- _____. 1994. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Wibawa, S. 2005. *Reformasi Administrasi. Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/ Publik*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan

Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan

Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Parpol.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2015.

Media Indonesia, 24 Agustus 2015

Kompas, 4 November 2015