

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembahasan Netralitas Birokrasi di Pemerintahan Indonesia sudah ada sejak tahun 1955, Ambiguitas dalam Netralitas Birokrasi terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru yang mana pada Masa Orde baru Pemerintahan Indonesia terjebak dalam hegemoni kekuasaan oleh Presiden Soeharto dengan adanya tumpang tindih peran Aparatur Sipil Negara sebagai aparat birokrasi atau sebagai kader politik. Pasca reformasi tuntutan akan netralitas semakin disuarakan oleh masyarakat Indonesia hal ini terlihat jelas ketika kontestasi politik akan diberlangsungkan baik itu kontestasi politik pada tingkat eksekutif maupun pada tingkat daerah (pemilukada).

Dalam setiap pemilukada yang diselenggarakan oleh setiap daerah salah satu aspek penting dan merupakan isu krusial yang harus diperhatikan adalah Netralitas Birokrasi yang mana hal ini mencakup Aparatur Sipil Negara (ASN). Semakin mendekati pemilihan umum kepala daerah Aparatur sipil Negara ini biasanya akan ikut bergerak dalam hal membantu memenangkan calon pemimpin yang di dukungnya dengan cara ikut mengkampanyekan serta ikut dalam acara kontestasi pemilihan umum kepala daerah tersebut meskipun secara resmi mereka mengetahui adanya larangan untuk tidak terlibat dalam pemilukada, namun intervensi birokrat secara aktif kepada salah satu pasangan calon kandidat masih sangat mudah ditemukan. Banyak penelitian salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Herdiansyah Hamzah yang melakukan penelitian pada pemilukada di kota pekanbaru 2011, dalam

penelitian tersebut Herdiansyah sudah mengulik dan mempersoalkan tentang apakah penguasaan masalah-masalah kebirokrasian menjadi salah satu energi yang membekali mereka dengan keberanian untuk menjadi tidak netral, tepatnya untuk mensukseskan kemenangan seorang calon kepala daerah dalam sebuah kontestasi pemilihan umum Kepala Daerah yang diselenggarakan. Penelitian tersebut tidak hanya sekedar membaca konteks pilkada melainkan yang melatarbelakangi keinginan birokrat untuk terlibat secara aktif dalam pemilukada.

Melihat hal tersebut penulis merasa tertarik untuk ikut melakukan penelitian tentang Netralitas Birokrasi pada penyelenggaraan Pemilukda di Kota Tegal pada tahun 2018. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa pada tahun 2015 yang lalu Walikota Tegal yaitu Siti Mashita mempunyai konflik dengan Aparatur sipil Negara yang mana hal ini menyebabkan adanya ketidakharmonisan di lingkungan Pemerintah Kota Tegal, ketidakharmonisan terjadi dikarenakan adanya penolakan Aparatur Sipil Negara dengan kepemimpinan Siti Mashita Soeparno, penolakan inipun dilatar belakangi oleh ketidakharmonisan hubungan antara Siti Mashita Soeparno dengan Bapak Nursholeh sebagai Wakil Walikota Tegal memiliki dampak pada terhambatnya roda pemerintahan secara maksimal dan berakibat pada masyarakat yang menerima pelayanan publik yang kurang prima. Dalam Kepemimpinan Siti Mashita Soeparno terindikasi adanya arogansi dan kesewenang-wenangan terhadap aparat birokrasi di Kota Tegal dan terdapat pengaruh dari eksternal yang tidak mempunyai kewenangan dalam urusan pengambilan keputusan di dalam pemerintahan Kota tegal itu sendiri adapun pihak luar tersebut adalah

Amir Mirza Hutagalung selaku mantan ketua tim sukses pemenangan Siti Mashita dan Nursholeh pada pemilihan Wali Kota pada tahun 2013.

Levi Wliantoro menyebutkan bahwa Penolakan terhadap kepemimpinan Siti Mashita oleh Aparatur Sipil Negara ditengarai berawal sejak awal pelantikan Siti Mashita pada masa kepemimpinan pada periode 2014-2019, pada saat akan pelantikan Siti Mashita selaku Walikota terpilih meminta untuk menghadirkan 2.500 orang pendukung agar dapat melihat prosesi pelantikan akan tetapi anggaran yang tersedia hanya cukup untuk 700 pendukung saja dan hal inilah yang membuat Siti Mashita dinilai telah melakukan kesewenang-wenangan dan argonasi oleh Aparatur Sipil Negara Kota Tegal (Levi Wliantoro, 2016 : 87) .

Ketidakharmonisan antara Walikota Siti Mashita dengan Wakil Waliokta Nursoleh juga terindikasi pada saat Musyawarah pembangunan wilayah (Musrebangwil) Kota Tegal yang dilaksanakan pada tanggal 2 April 2015 yang mana pada saat acara tersebut di hadiri oleh Gubernur Jawa Tengah yaitu H. Ganjar Pranowo, S.H., M.IP. Dalam acara Musyawarah pembangunan wilayah, semua Bupati dan Walikota Se- Pekalongan hadir untuk menyampaikan paparan nya, dan pada saat giliran Walikota Tegal, paparan nya diwakilkan oleh Imam Badarudin selaku Kepala Badan Perencanaan Dearah (Bappeda) Kota Tegal dan bukan Kepala Wakil Walikota yang pada saat itu juga hadir (Levi Wliantoro, 2016 : 88). Melihat hal tersebut tentu saja membuat Ganjar Pranowo geram, seperti yang dikutip pada halaman resmi situs DPRD Kota Tegal, Ganjar Pranwo berpendapat sangattidak etis apabila tugas dalam memaparkan diberikan kepada Kepala Bappeda sementara pada saat itu Wakil Walikota hadir.

Selang Lima hari setelah Musyawarah Pembangunan Wilayah Kota Tegal, Nursholeh mengaku hubungannya dengan Walikota memang tidak harmonis hal ini terjadi setelah 3 bulan tidak ada komunikasi diantarnya, ketidakharmonisan tersebut juga akhirnya memperparah hubungan Walikota dengan Pegawai Negeri sipil Kota Tegal, Hal tersebut juga dibenarkan oleh Gito Musriyono. Adapun konflik yang terjadi antara ASN dengan Walikota Tegal terus memanaskan hingga pada tanggal 9 April 2015 para ASN melakukan pernyataan sikap dan audiensi dengan anggota DPRD Kota Tegal di Gedung DPRD Kota Tegal (Levi Wliantoro, 2016 : 89)

Audiensi penolakan terhadap kepemimpinan Siti Mashita oleh ASN memunculkan surat yang ditujukan ke Kementrian Dalam Negeri dan Komisi Aparatur Sipil Negara , Gubernur Jawa Tengah dan DPRD Kota Tegal. Adapun isi dari surat pernyataan tersebut adalah Birokrat Kota Tegal menginginkan Kemdagri dan KASN agar mengirim tim guna memferiviasikan masalah yang terjadi di Kota Tegal, dan juga Gubernur untuk menyelamatkan masyarakat Kota Tegal dan meninjau kembali semua keputusan yang telah diambil oleh Walikota Tegal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka dengan begitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal memakai hak konstitusinya untuk meminta keterangan serta pendapat dari Walikota Tegal terkait masalah yang terjadi. Surat pernyataan sikap dan audiensi tersebut ditanda tangani oleh Drs. Yuswo Waluyo dan Drs. H.M Khaerul Huda selaku ketua dan Sekertasis Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), Dewan pengurus Kota Tegal bersama 299 Birokrat di lingkungan pemerintahan Kota Tegal ( *Lampiran Surat Dewan Pengurus Korpri Kota Tegal Nomor : 18/DPK.Korpri/IV/2015*)..

Adapun selanjutnya pada Senin, 13 April melansir dari Situs DPRD resmi mengatakan bahwa terdapat puluhan masyarakat yang tergabung dari Gerakan masyarakat dan mahasiswa peduli untuk rakyat (Gemmpur) yang didalamnya terdiri dari pedagang kaki lima, mahasiswa, masyarakat, akademisi, tokoh masyarakat mendatangi gedung DPRD dan dipersilahkan oleh anggota DPRD termasuk Ketua DPRD yaitu H. Edy Suprino SH, MH yang mana Miftahudin selaku ketua Gemmpur dalam audiensinya meminta penjelasan atas sikap DPRD Kota Tegal terkait kasus yang semakin memanas antara Pro dan Kontra di tubuh KORPRI yang berjuang meminta keadilan

Adapun secara lebih detail nya Kronologi konflik antara Birokrasi dan Walikota Kota Tegal adalah dapat diringkas menjadi pada tanggal 21 April 2015 dilakukan Rapat pemimpin yang dihadiri oleh seluruh fraksi , pimpinan DPRD dan pimpinan alat kelengkapan DPRD selanjutnya pada tanggal 23 April 2015 dilakukan mediasi yang dikhususkan untuk Walikota oleh Pemerintah Provinsi di Semarang, selanjutnya pada tanggal 27 April 2015 dilakukan usaha mediasi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Semarang yang dikhususkan untuk Wakil Walikota dan ke 14 ASN yang dibebaskan. Adapun pada tanggal 28 April 2015 DPRD meminta penjelasan dari pihak Walikota dan Wakil Walikota dalam rapat dengar pendapat, selanjutnya pada tanggal 30 April 2015 dilakukan usaha mediasi oleh Pemerintah Provinsi di Kota Tegal hal ini sesuai dengan Tabel 3.1 Kronologi Konflik yang diklasifikasikan oleh Levi Wiliantoro dalam Skripsinya yang berjudul Analisis Konflik Antara Birokrasi Dengan Walikota Tegal Periode 2014-2015 (Levi Wiliantoro, 2016 : 103).

Sedangkan pada tanggal 14 Juli 2015 sebanyak 9 ASN yang di nonjobkan secara paksa melakukan gugatan Surat Keputusan tentang pembebasan tugas tersebut di PTUN Semarang selanjutnya pada tanggal 16 Desember 2015 PTUN dalam keputusannya menyetujui semua gugatan ASN tersebut akan tetapi Walikota tidak melaksanakan apa sudah di setujui oleh PTUN, selanjutnya pada tanggal 16 Pebuari 2016 Saudara Peradi yang merupakan kuasa hukum dari pihak ASN memberikan surat kepada Walikota

Adapun adanya indikasi ketidaknetralan pun menjadi penyebab dari tidak lagi terpilihnya Nursholeh, seperti yang dikemukakan oleh Ismiati Nur Istiqomah dalam Jurnalnya yang berjudul Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal mengatakan bahwa pada era Kepemimpinan Siti Mashita dan Nursoleh banyak sekali melakukan perombakan atau Rotasi Jabatan, bersembunyi dalam istilah Rotasi Jabatan, Siti Mashita dan Nursholeh berhasil menyusun birokrasi yang sesuai dan sejalan dengan kehendak mereka. Adapun Posisi jabatan strategis banyak di isi oleh birokrat yang pro terhadap Siti Mashita dan Nursholeh faktor utama yang menjadi penentu dalam penyusunan jabatan atau Rotasi jabatan tersebut adalah adanya hubungan kekerabatan antara birokrat yang terpilih dengan Siti Mashita dan Nursholeh.

Adapun hal ini sesuai dengan Kronologi Konflik yang dijelaskan oleh Levi Wiliantoro dalam Skripsinya yang berjudul Analisis Konflik Antara Birokrasi Dengan Walikota Tegal Periode 2014-2015. Setelah drama konflik yang berkepanjangan antara birokrat Kota Tegal dengan Walikota Tegal, seperti yang diberitakan dalam situs berita Online Kompas.com pada tanggal

29 Agustus 2017 tepatnya pada hari Selasa pukul 17.50 WIB Walikota Tegal yaitu Siti Mashita tertangkap Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi di Kediaman Rumah Dinas Walikota di Kompleks Balai kota, Jalan Ki Gede Sebayu, Kota Tegal. Siti Mashita terlibat kasus Suap bersama Amir Mirza selaku Ketua DPD partai Nasdem Brebes dan KPK juga membawa Direktur RSUD Kardinah Kota Tegal yaitu Abdal Hakim Tohari serta Direktur keuangan yaitu Cahyo Supriadi. yang mengatakan bahwa Walikota harus menghormati keputusan PTUN dan menjalankan keputusannya Adapun total uang Suap yang telah diterima oleh Siti Mashita adalah sebesar 5,1 M, uang tersebut diterima untuk dijadikan modal pada pencalonan walikota Tegal pada periode 2019-2024. Adapun uang tersebut dikumpulkan selama 7 bulan terakhir bersama Amir Mirza Hutagalung dengan total rinciannya adalah Uang 1,6 M didapat dari jasa pelayanan, selain itu Siti Mashita juga menerima uang suap sebesar 3,5 M yang berasal dari sejumlah proyek di lingkungan Kota Tegal selama rentang waktu Januari – Agustus 2017 dan uang sebesar 200 juta berada di lokasi OTT, sedangkan uang 100 Juta sudah masuk ke Rekening Siti Mashita dan Amir Mirza Hutagalung yang mana masing-masing mendapat 50 juta.

Dalam situs Berita Online Kompas.com juga memberitakan bahwa KPK dalam kasus OTT ini menetapkan 3 Tersangka yaitu Siti Mashita dan Amir Mirza Hutagalung sebagai pihak penerima dan dijatuhi hukuman sesuai Pasal 12 huruf a atau Pasal 11 UU Pemberantasan Tipikor *juncto* Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP dan Cahyo Supriadi sebagai pihak pemberi akan dikenakan hukuman sesuai dengan Pasal 5 ayat 1 huruf a atau Pasal 5 ayat 1 huruf b atau

Pasal 13 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP.

Adapun Nursholeh selaku Wakil Walikota Tegal yang mana kemudian ditunjuk menjadi pelaksana tugas oleh Gubernur Jawa Tengah pasca ditangkap Walikota Siti Mashita pada periode kepemimpinan yang baru juga ikut dalam kontestasi Politik bersama dengan Wartono sebagai Wakil, akan tetapi pasangan Pentahana Nursholeh dan Wartono ini tidak dapat meraih kemenangan hal ini dikarenakan mereka hanya memperoleh suara sebanyak 21.029. Setelah konflik inipun ASN Kota Tegal tetap tidak berpihak kepada siapapun baik Wakil Walikota Nursholeh maupun pihak manapun, hal ini mungkin dilakukan karena Sebagian ASN yang sudah kehilangan kepercayaan terhadap kepemimpinan nya.

Adapun dalam rangka mendukung Netralitas Birokrasi pada keberlangsungan Pemilukada di Kota Tegal, Pemerintah Kota Tegal diberikan pembekalan peraturan yang mana dilaksanakan pada Senin, 27 November. Adapun tujuan dari dilaksanakannya kegiatan tersebut adalah untuk memberikan pemahaman Netralitas kepada Aparatur Sipil Negara sehingga netralitas Aparatur Sipil Negara akan tetap terjaga selama penyelenggaraan Pemilukada Kota Tegal di berlangsungkan.

Melihat kasus tersebut pula penulis ingin menganalisa bagaimana Netralitas Birokrasi yang dalam hal ini adalah Aparatur Sipil Negara dalam kontestasi Pemilukada yang diselenggarakan pada 27 Juni 2018.



## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Netralitas Birokrasi Pada Tahapan Masa Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal pada Tahun 2018?
2. Strategi Penerapan Netralitas Birokrasi (ASN) Pada Tahapan Masa Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal Tahun 2018?
3. Dampak Netralitas Birokrasi Pada Masa Tahapan Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal?
4. Faktor – Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Netralitas Birokrasi Pada Masa Tahapan Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui Netralitas Birokrasi pada tahapan masa kampanye pada penyelenggaraan Pemilukada pada tahun 2018 di Kota Tegal.
2. Untuk Mengetahui Strategi Penerapan Netralitas Birokrasi (ASN) Pada Tahapan Masa Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal Tahun 2018
3. Untuk Mengetahui Dampak Netralitas Birokrasi Pada Masa Tahapan Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal
4. Untuk mengetahui Faktor – Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Netralitas Birokrasi Pada Masa Tahapan Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada kajian Demokrasi, Sistem Kepartaian dan Pemilu yang menjadi salah satu mata kuliah di Jurusan Ilmu Pemerintahan di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

### 2. Manfaat Praktis

#### a) Pemerintah Daerah Kota Tegal

Hasil penelitian ini di harapkan dapat menjadi bahan masukan untuk pemerintah daerah Kota Tegal guna untuk menyelenggarakan Pemilukada agar dapat berjalan secara Netral di lingkungan Biriokrasi.

#### b) Masyarakat

Sebagai edukasi untuk Masyarakat menambah informasi terkait dengan Nertalitas Birokrasi pada tahapan masa kampanye dalam penyelenggaraan Pemilukada di Kota Tegal pada tahun 2018.

#### c) Penyelenggaraan Pemiliukada

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau nilai guna bagi penyelenggaraan Pemilukada yang bersifat Netral tanpa adanya Intervensi dari pihak luar khususnya pada masa tahapan Kampanye yang dilakukan oleh masing-masing pasangan calon.

## **E. Literature Review**

1. Penelitian yang berjudul “Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2017 Di Kabupaten Kulon Progo” oleh Amalia Budiwati, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada tahun 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo, terdapat dua orang yang diduga tidak netral, yaitu membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Dari dugaan tersebut yaitu, 1 (satu) berupa Temuan dan 1 (satu) berupa Laporan. Namun setelah melalui proses atau tahap-tahap pemeriksaan, keduanya tidak terbukti membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Jadi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo tidak terdapat PNS yang terbukti tidak netral.

2. Penelitian yang berjudul “Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015” oleh Tatang Sudrajat, selaku Dosen Tetap Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA) Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung pada tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pilkada serentak yang diselenggarakan untuk pertama kalinya pada tahun 2015 ini dipandang sebagai bahan uji coba dalam mematangkan demokrasi pada politik local.
3. Penelitian yang berjudul “Netralitas Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala daerah” oleh Alizar Isna, Universitas Jenderal Soedirman, pada tahun 2010. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam Upaya untuk mewujudkan netralitas birokrasi melalui perbaikan aspek administrasi kepegawaian masih terindikasi adanya kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yang memudahkan bupati melalui personality-nya, dan ditunjang oleh vested interest, spekulasi politik, dan kekuasaan yang diharapkan oleh PNS yang memberikan dukungan politik kepada kontestan pemilukada, telah menyebabkan birokrasi terlibat dalam pemilukada, Alizar juga mengatakan bahwa proses seleksi calon pejabat struktural mendasarkan pada standar kompetensi yang telah diketahui oleh segenap PNS di kabupaten/kota dan prosesnya dilaksanakan secara terbuka, maka peluang mewujudkan objektivitas seleksi dan menghasilkan calon pejabat yang kompeten akan terbuka. Apabila proses seleksi dapat dilakukan dengan cara demikian, maka harapan dapat mewujudkan netralitas birokrasi dalam proses pemilukada selanjutnya akan terbuka lebar.

4. Penelitian yang berjudul “Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Terhadap Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Di Kota Yogyakarta” oleh Monika, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada tahun 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASN di kota Yogyakarta belum memahami asas netralitas harus terjaga meskipun belum masuk pada masa kampanye sesuai aturan ASN yang harus tetap netral sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Laporan yang ditindak lanjuti oleh Inspektorat adanya 7 ASN yang tidak netral. Bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN kota jogja yang terindikasi tidak netral bisa dilihat dengan ASN itu memposting kelebihan, visi dan misi Calon Kepala Daerah yang mencalonkan pada tahun 2017 dan ada juga dari ASN tersebut memberanikan diri memakai atribut partai dan mengancungkan jempol calon yang didukungnya. Dengan seperti itu ASN di kota jogja terindikasi tidak netral ASN yang terindikasi tidak netral tersebut masih dalam tahap pemeriksaan Dan Masih Di Tindaklanjuti Oleh Atasan Langsung Dinas Masing-Masing Pegawai Negeri Sipil Tersebut.
5. Penelitian Yang Berjudul “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Kabupaten Sleman” oleh Ayu Safitri, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada tahun 2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Realisasi pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pelaksanaan Pilkada pada tahun 2015 di Kabupaten Sleman sudah sesuai dengan peraturan yang mendasari yakni PP no 53 tahun 2010 tentang Disiplin P adapun faktor penghambat dari realisasi

pelaksanaan netralitas tersebut dapat dilihat secara yuridis selain itu ada juga faktor pendukung dari terealisasinya pelaksanaan netralitas birokrasi di kabupaten Sleman.

6. Penelitian yang berjudul “Reformasi Birokrasi dan Profesionalisme Aparatur Sipil Negara di DIY (Studi Kasus : Biro Organisasi dan BKD DIY pada tahun 2014), oleh Dimas Sefitra Utara Bhakti, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada tahun 2015. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Reformasi Birokrasi di DIY sesungguhnya telah dimulai sejak Maklumat Nomor 10 Tahun 1946 tentang Perubahan Pangreh Praja menjadi Pamong Praja, sebagai titik awal landasan perubahan filosofis pemerintahan dari pola penguasa menjadi pelayan, pengayom masyarakat. Upaya reformasi semakin kuat bergulir sejak diberlakukannya otonomi daerah, ditandai dengan kerjasama dengan Kemitraan (Partnership) bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia untuk menyelenggarakan Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (Integrated Civil Service Reform - ICSR). Ada 4 perubahan dalam reformasi birokrasi di DIY, perubahan tersebut terdapat dalam perubahan cara berpikir, penguasa menjadi pelayan, manajemen kinerja dan pemerintahan yang baik, profesionalisme, inovasi, perkembangan dan di sistem elektronik.
7. Penelitian yang berjudul “Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi” oleh M. Adian Firnas, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, pada tahun 2016. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Agar kasus-kasus politisasi birokrasi dapat diminimalisir 1. sehingga nantinya birokrasi betul-betul steril dari

kooptasi politik maka segala aturan yang mengatur tentang netralitas PNS harus ditegakkan. Semua PNS harus memiliki komitmen untuk menjalankan peraturan tersebut. Selain itu stakeholder lainnya, seperti partai politik harus ikut juga untuk menjaga dan menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan PNS. Upaya yang bisa dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut melalui sosialisasi yang menyeluruh terhadap seluruh PNS tentang keharusan untuk netral, pengawasan baik internal maupun eksternal, dan penegakan hukum yang tegas bagi PNS yang melanggar ketentuan tersebut. Etika birokrasi yang didasarkan pada nilai-nilai akuntabel, responsif, bebas KKN, netral, tidak diskriminatif, dan profesional harus menjadi corporate cultur birokrasi. Visi ini harus jelas sampai kepada seluruh jajaran birokrasi dari pusat sampai daerah. Pola pembinaan yang terintegratif mulai dari proses rekrutmen sampai pelatihan dan pengembangan sumber daya harus menjamin terciptanya corporate cultur tersebut.

8. Penelitian yang berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015” oleh Widuri Wulandari, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pada tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASN yang tidak netral di Kabupaten Bantul belum memahami bahwa asas netralitas harus tetap terjaga meskipun belum masuk pada masa kampanye. Sesuai aturan bahwa ASN harus tetap netral baik sebelum masa kampanye, selama, maupun sesudah masa kampanye. Selanjutnya Temuan dari Panwaslu Kabupaten Bantul adanya 15 ASN yang tidak netral terjadi baik sebelum masuk masa

kampanye dan selama masa kampanye. Bentuk pelanggaran yang dilakukan 15 ASN tersebut adalah menghadiri deklarasi dukungan PDIP yang menggusung Hj.Sri Surya Widati dan Misbakhul Munir sebagai calon bupati dan wakil bupati di lapangan Tirirenggo; acara syukuran SP3 Drs.HM. Idham Samawi di kantor DPC PDIP; Assek III yang menghadiri acara wayang di Pleret dan menyampaikan latar belakang calon wakil bupati; acara panen raya yang menghadiri calon incumbent Hj.Sri Surya Widati dan Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Bantul melakukan acara ceremonial potong padi di Bulak Balakan.

9. Penelitian yang berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Pada Tahun 2015” oleh Firman Bagus Budiono, pada tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Respon ASN kabupaten Lamongan masih dirasa belum netral hal ini dapat dilihat dari terdapatnya pelanggaran baik yang bersifat bantuan secara langsung maupun agenda tertentu. Lemahnya kesadaran hukum dari Aparatur Sipil Negara ditengarai menjadi penyebab susah nya terciptanya netralitas birokrasi
10. Penelitian yang berjudul “Netralitas Birokrasi Pada Pemilihan Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015” oleh Masirawan, Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang , pada tahun 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dalam pelaksanaan pemilihan gubernur Kepulauan Riau tahun 2015 masih ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh Birokrasi/ASN Kepulauan Riau dalam keterlibatannya mendukung pasangan calon tertentu.adapun bentuk-



bentuk pelanggaran nya berupa menggunakan fasilitas Negara, memberikan dukungan, memfasilitasi calon kandidat dalam masa kampanye dan juga memberikan sumbangan dana kepada tim sukses calon pasangan, selain itu faktor yang melatarbelakangi terjadinya ketidaknetralan tersebut adalah dikarenakan kedekatan dan simpati ASN dengan pasangan calon maupun partai politik, Aparatur Sipil Negara ini melakukan tindakan ketidaknetralan dikarenakan mereka merasa akan terancam kedudukan jabatan nya sehingga mereka merapat kesalah satu pasangan calon dengan harapan ketika psangan calon yang mereka dukung akan menang dan dapat memberikan keuntungan kepada diri mereka.

Adapun setelah membaca penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, penulis mendapati bahwa terdapat persamaan dan perbedaan diantara hasil penelitian yang telah dilakukan, yang menjadi persamaan dalam penelitian ini adalah pada subjeknya yaitu penulis dan penelitian yang terdahulu sama-sama menggunakan Aparatur Sipil Negara sebagai subjek penelitiannya sedangkan yang menjadi perbedaannya adalah pada penelitian ini penulis ingin mengulik Netralitas Birokrasi pada masa kampanye, seperti yang kita ketahui bersama pada saat ini masih banyak Aparatur Sipil Negara yang masih belum netral hal ini masih terlihat pada saat kampanye dilaksanakan, sehingga penulis menjadi tertarik untuk meneliti Netralitas Birokrasi pada Tahapan masa Kampanye pada pemilukada khususnya di Kota Tegal.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Birokrasi**

Kekuasaan, politik dan Birokrasi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain nya hal ini dikarenakan mereka terkait dengan satu sama lain. pendefinisian tentang Birokrasi secara umum dapat dimaknai dengan bentuk kekuasaan yang mencakup urusan-urusan administrasi dan pelayanan publik yang mana kekuasaan tersebut diberikan kepada lembaga-lembaga formal dan legal. Teori Birokrasi yang paling terkenal adalah teori yang dicantumkan oleh Max Weber, Weber berpendapat bahwa Birokrasi haruslah rasional hal ini dikarenakan Birokrasi harus dapat memisahkan antara kepentingan individu, kelompok dan golongan dengan kepentingan khalayak umum. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa ketika kita mendengar tentang kata Birokrasi maka yang terbayang dibenak kita adalah pelayanan publik yang berbelit-belit, lama dan meminta balas jasa hal ini dikarenakan masih terdapat nya kepentingan individu maupun kelompok yang mendasari nya.

Seperti yang dikemukakan oleh Max Weber yaitu seorang sosiolog Jerman dan selaku pencetus istilah Birokrasi yang pertama di dunia mengatakan bahwa birokrasi merupakan sebuah struktur lembaga atau organisasi yang mana memiliki ciri-ciri taat akan tata laksana prosedur pembagian tanggung jawab, adanya jenjang (Hirarki), serta adanya hubungan yang bersifat Impersonal. Adapun dari uraian definisi tentang birokrasi tersebut Weber menganalisis ada 8 tipe ideal yang harus mencakup tentang Birokrasi tersebut. Tipe ideal tersebut mengacu pada ciri masyarakat modern ke – 8 tipe ideal tersebut adalah yang pertama sistem kewenangan hieraki, yang kedua adalah sistematis dalam pembagian kerja, yang ketiga adalah spesifikasi

tugas yang jelas, yang keempat adalah kode etik disiplin serta prosedur jelas dan sistematis, yang ke lima adalah Kontrol operasi melalui sistem aturan yang konsisten, yang ke enam adalah aplikasi kaidah umum untuk hal spesifik dan konsisten, yang ketujuh adalah seleksi pegawai yang berdasar pada kualifikasi standar yang berlaku dan yang ke delapan adalah sistem promosi berdasarkan jasa dan senioritas

Tjokrowinoto mengemukakan pendapat yang sama dengan Weber tentang pendefinisian Birokrasi, Tjokrowinoto mengatakan bahwa birokrasi sebagai lembaga atau organisasi yang memberikan pelayanan publik untuk masyarakat luas tentu harus melaksanakan tugas nya sesuai dengan asas efisiensi dan efektif (Dimas Sefitra Utara Bhakti, 2015). Selanjutnya Peter Al Blau dan Charles H, berpendapat bahwa birokrasi bertujuan untuk mengorganisir suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak secara sistematis dan teratur (Sinambela, Lijan Poltak, 2011). Dalam Sinambela, Peter Al Blau dan Charles H, juga menjelaskan bahwa birokrasi merupakan lembaga yang bersifat administratif dalam mencapai tugas- tugasnya yang mana tugas tersebut dilaksanakan secara koordinir, teratur (sistematis) oleh banyak orang. Sayre juga menjelaskan bahwa birokrasi memiliki ciri khas tentang spesifik dari tugas, hireraki otoritas, Badan perundang-undangan, sistem pelaporan dan individu atau personel dengan keterampilan serta peranan khusus. (Sinambela, 2011: 70).

Lebih lanjut Tjokrowinoto menjelaskan bahwa ada empat fungsi dari Birokrasi yaitu yang pertama Fungsi Instrumen, yaitu menjelaskan undang-undang dan kebijakan publik dalam kegiatan yang secara rutin terselenggara dalam rangka memproduksi jasa, pelayanan komoditif atau mewujudkan

situasi tertentu. Selanjutnya yang kedua *Politic Function* (fungsi Politik), yaitu memberikan masukan, profesionalisme, pendapat atau visi serta informasi dalam rangka mempengaruhi kebijaksanaan, yang ketiga Fungsi Katalis Publik Interest, yaitu menjabarkan aspirasi dan kepentingan publik serta mengintegrasikan atau menginkorporasikannya dalam kebijaksanaan dan kepentingan pemerintah dan yang keempat adalah Fungsi Enterpreneurial, yaitu memberikan inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non-rutin serta mengaktifkan sumber-sumber daya potensial untuk mencapai tujuan yang optimal (Tjokrowinoto, 2004).

Adapun Birokrasi merupakan alat atau instrument yang penting dalam organisasi pemerintahan maka dari itu Meehan mendefinisikan Birokrasi sebagai sekelompok orang yang terorganisir dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan-ketentuan jabatan dan bukan individu atau aktor (Deny, 1999 : 34). Birokrasi dalam pemerintahan daerah juga tersusun secara hirarki seperti yang dikemukakan Albrow dalam Ali yang mengemukakan bahwa birokrasi pemerintah daerah merupakan organisasi yang menjalankan kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Albrow juga menjelaskan lebih lanjut bahwa ciri-ciri utama birokrasi adalah :

- a) Ada Hirarki, yang mencakup perwakilan kekuasaan untuk organisasi yang berasal dari atas menuju ke bawah
- b) Terdapat posisi jabatan tersendiri yang mempunyai tugas serta tanggungjawab yang tegas.
- c) Aturan serta standar formal dalam organisasi untuk mengatur pola tingkah laku serta kinerja anggotanya.

d) individu secara teknis harus memenuhi syarat yang ditetapkan sebagai dasar karir dan juga penampilan serta kinerjanya agar dapat dipromosikan.

Adapun Eko Prasajo mengatakan bahwa ada 4 dasar atau sumber penyakit birokrasi di Indonesia, yang *pertama* adalah budaya ingin menguasai dan bukan memberikan pelayanan publik secara maksimal dalam birokrasi diakibatkan karena proses pengisian jabatan yang berdasar atas kedekatan dengan para pemegang kekuasaan dalam lembaga pemerintahan. *Kedua* kurangnya keterampilan dalam memberikan pelayanan dalam Birokrasi dikarenakan proses penyeleksian dalam rekrutmen pegawai dilakukan dengan cara tidak profesional dan sarat akan kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan, *ketiga* kebobrokan moral dalam Birokrasi yang hanya berpikir untuk mendapatkan keuntungan dana dari hasil proyek yang dijalankan dan yang *keempat* adalah yang masih sampai saat ini terjadi adalah Partai Politik menganggap Birokrasi sebagai sumber uang adapun pernyataan ini sudah diterbitkan pada Kompas, 1 Juli 2009.

Menurut Max Weber Birokrasi dipandang sebagai organisasi superior di masyarakat dikarenakan memiliki beberapa ciri-ciri yaitu ketepatan, kecepatan, kejelasan dan pengetahuan tentang kearsipan, kontinuitas, penyimpangan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan friksi dan biaya material serta personal, semua ciri-ciri tersebut merupakan prinsip optimum yang hanya dimiliki lembaga administratif birokratis dibandingkan dengan semua bentuk administrasi organisasi kehormatan dan organisasi sukarela sehingga menurut Weber Birokrasi merupakan berfungsi sebagai agent dan bukan sebagai master.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Birokrasi netral dapat diartikan apabila kekuatan politik tidak dapat masuk ke ranah organisasi pemerintahan sehingga pengambilan keputusan administratif tidak akan terpengaruh dengan kepentingan pribadi dari para aktor partai politik yang loyal dengan institusi partai politiknya. (Thoha, 1992 : 156).

## **2. Netralitas**

Secara Umum Netralitas dapat diartikan sebagai keadaan tidak memihak kepada siapapun, Netralitas adalah berasal dari kata “netral” yang artinya tidak menolong, membantu ataupun tidak mengikuti maupun berpihak kepada salah satu pihak. Netralitas atau kenetralan merupakan berasal dari kata neutral yang mempunyai makna Murni, kata murni disini disamakan dengan tidak memihak. Sedangkan Asas Netralitas mencakup bahwa setiap individu pegawai Aparatur sipil Negara tidak boleh berpihak kepada siapapun baik dari segala pengaruh apapun dan pengaruh dari manapun serta tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Hal ini juga dikatakan oleh Muhammad Amin La Ode dalam Skripsinya yang berjudul Netralitas Birokrat Pemerintahan Pada Dinas Pendidikan Kota Makassar Dalam Pemilukada Di Kota Makassar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008) yang berpendapat bahwa Netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan perilaku yang tidak memihak ataupun tidak terlibat kepada pihak manapun yang berpihak yang mana dapat ditunjukkan untuk Birokrasi pemerintah dalam masa kampanye para kandidat Kepala daerah dalam Pilkada baik dilakukan secara terang-terangan maupun sembunyi-sembunyi (Muhammad Amin La Ode, 2013 : 16-17). Adapun untuk dapat mengukur tingkat netralitas dapat menggunakan Indikator sebagai berikut:

1. Tidak terlibat, yaitu tidak menjadi tim sukses dari calon partai politik dalam masa kampanye dan tidak boleh menjadi peserta kampanye dengan memakai aksesoris partai atau aksesoris pegawai Negara sipil (ASN).
2. Tidak memihak, yaitu tidak menolong atau membantu dalam membuat bahan dan dalam proses kampanye dan tidak boleh berhubungan dengan Partai politik.
3. Tidak boleh melakukan ajakan, seruan, pertemuan, himbauan atau pemberian barang kepada Pegawai negeri sipil (ASN) dalam lingkup unit kerjanya selama masa Kampanye, tidak hanya itu anggota keluarga dan masyarakat juga tidak boleh menggunakan fasilitas Negara untuk mendukung atau digunakan untuk berkampanye oleh kandidat tersebut.

Dilihat secara secara normative, menurut peraturan Perundang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara, Netralitas di definisikan sebagai bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan termasuk partai politik, Sehingga dalam upayanya untuk menjaga sikap netralitas Pegawai negeri sipil (ASN) yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dari pengaruh dan kepentingan partai politik tertentu dan tidak boleh memihak kepada siapapun maka Pegawai negeri sipil (ASN) dilarang menjadi anggota maupun pengurus partai politik. Sehingga melihat dari uraian tersebut Netralitas dapat disimpulkan bahwa Pegawai negeri sipil (ASN) haruslah bebas, mandiri, tidak terikat oleh kelompok partai politik manapun hal ini dikarenakan Pegawai negeri sipil (ASN) merupakan pegawai pemerintah yang berfungsi netral tidak memihak kepada siapapun dan pegawai negeri sipil tersebut seharusnya berfokus kepada tugas nya untuk melayani masyarakat secara maksimal. Adapun kekhawatiran akan Pegawai negeri sipil yang

berperan ataupun ikut dalam proses politik adalah akan menyalahgunakan wewenang kekuasaan yang telah diamanatkan demi kepentingan partai politik.

## **2.1 Netralitas Birokrasi**

Netralitas Birokrasi merupakan keadaan dimana birokrasi pemerintahan tidak memihak kepada siapapun baik golongan dan kelompok hal ini dikenal dengan istilah Politik apolitik, adapun sikap apolitik dibutuhkan agar pelayanan publik serta pengabdian dan kesetiaan kepada pemerintah dan seluruh masyarakat dapat dilaksanakan secara maksimal (Thoha 1990). Budi Santoso menjelaskan bahwa pengertian dari birokrasi yang netral adalah keseluruhan pejabat Negara dibawah pejabat politik atau keseluruhan pejabat Negara pada bidang eksekutif atau birokrasi yang mana dapat diartikan juga sebagai setiap organisasi yang mempunyai skala besar (Budi Santoso 1997).

Faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi disebutkan oleh Wilos, adapun faktor-faktor tersebut adalah kepentingan umum, kepentingan masyarakat serta birokrasi itu sendiri (Thoha 2008 : 168). Selanjutnya Perspektif tentang netralitas birokrasi juga disebutkan oleh Francis Rourke yang berpendapat bahwa netralitas birokrasi hampir tidak mungkin tidak terlibat dengan politik, hal ini dikarenakan lembaga partai politik mampu memberikan program alternatif dalam hal pengembangan dan mobilisasi dukungan sehingga birokrasi tersebut akan mencari dukungan di luar partai politik untuk membantu dalam merumuskan kebijakan politik. (Thoha, 2008 : 181).

Seperti yang kita ketahui dalam peraturan perundang-undangan dengan hukum yang legal Birokrasi seharusnya netral, dilihat dari sisi politiknya sehingga dapat dikatakan netralitas politik pada birokrasi. Adapun



Netralitas politik dapat dimaknai sebagai cara serta pengkondisian untuk melindungi ketidakberpihakan institusi birokrasi dan individu birokrat pada kontestasi dalam mendapatkan kekuasaan. Seperti yang sudah tercantum dalam Peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 Secara tegas aturan tersebut menjelaskan bahwa larangan kepada pegawai negeri sipil sebagai birokrat pemerintah yang mana terdapat dalam pasal 4 ayat 14 dan 15 mengenai larangan kepada pegawai negeri sipil. Adapun pasal 4 ayat 14 tersebut menjelaskan larangan tentang pemberian dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai berkas fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan undang-undang. Sedangkan pada ayat 15 menjelaskan larangan tentang pemberian dukungan kepada calon kepala daerah dengan cara :

- a. Ikut serta pada masa kampanye politik dengan tujuan untuk memberi dukungan kepada kandidat peserta pemilu.
- b. Memakai fasilitas Negara dalam rangka mendukung kegiatan berkampanye.
- c. Membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pihak pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum , selama dan sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian uang maupun barang kepada pegawai negeri sipil (asn) baik dalam lingkup unit kerjanya maupun dalam anggota keluarga dan masyarakat.

Peraturan tersebut memberikan larangan kepada para birokrat untuk terlibat secara aktif dalam memberikan dukungan kepada calon

kepala daerah dengan memakai fasilitas Negara baik jabatan maupun fasilitas yang lain nya. Adapun hal inilah yang menjadi bentuk dari ketidaknetralan dari birokrasi yang ada di Indonesia. Selanjutnya yang dimaknai sebagai birokrasi yang netral bukan berarti birokrat tersebut memblok diri dengan menutup mata, telinga dari dunia perpolitikan akan tetapi Birokrat tersebut sebagai bagian dari birokrasi pemerintah dituntut untuk mengikuti informasi perkembangan politik sehingga dapat memilih secara tepat terhadap partai politik ataupun calon dalam pemilihan kepala daerah.

### **3. Pemilihan Kepala Daerah**

Di Indonesia Pemilihan kepala daerah secara langsung pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005, pada saat masa orde baru pemilihan kepala daerah tidak dipilih secara langsung melainkan dipilih oleh legislative atas seijin dari persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), akan tetapi setelah Indonesia mengalami reformasi birokrasi pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung rakyat dalam hal ini rakyat tidak lagi sekedar menjadi penonton melainkan menjadi aktor yang menentukan kemenangan dari suatu pasangan calon kandidat yang mengikuti ajang kontestasi pemilihan umum.

Salah satu ciri Demokrasi dari suatu Negara adalah dengan diadakannya pemilihan langsung salah satu dari pemilihan langsung tersebut adalah pemilihan kepala daerah. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan kepala daerah secara langsung telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 pasal 56 jo pasal 119 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil.

Seperti yang dijelaskan oleh Prihatmoko bahwa pilkada secara langsung dapat dijadikan sebagai jalan masuk demokratisasi politik di daerah hal ini dikarenakan dapat mengeliminasi atau mengikis politik uang (money politic), dengan kata lain pilkada secara langsung menjadi wadah atau alat bagi pengembalian hak-hak dasar dari masyarakat di daerah dengan cara memberikan wewenang yang utuh dalam rangka proses rekrutmen politik local secara demokrasi (Prihatmoko, 2005 : 10).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang tercantum dalam pasal 56 ayat 1 menyebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis dengan berdasar asas Langsung, Jujur, Bebas, Umum, Rahasia dan Adil. Adapun uraian tentang asas-asas tersebut adalah :

- 1) Langsung, yaitu pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat yang mempunyai hak dan kewajiban dalam memberikan hak suaranya kepada salah satu pasangan calon yang dipilih sesuai dengan kehendak hati dan nurani tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

- 2) Umum, yaitu Semua warga Negara yang berdomisili baik di Provinsi, Kabupaten atau Kota yang telah memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Asas ini mengandung terjaminnya kesempatan untuk semua warga Negara tanpa adanya diskriminasi yang berdasar atas SARA maupun golongan, jenis kelamin, kedaerahan dan Status sosial.
- 3) Bebas, yaitu Semua warga Negara yang sudah memenuhi syarat untuk dapat memilih berhak memberikan suaranya atas dasar kehendak sendiri tanpa adanya tekanan, paksaan dan kepentingannya. Dalam melaksanakan haknya Semua Warga Negara harus dijamin keselamatannya.
- 4) Rahasia, yaitu setiap Warga Negara dalam memberikan suaranya akan dijamin kerahasiaannya tanpa diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.
- 5) Jujur, yaitu dalam pelaksanaan Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, Aparat Pemerintah, calon atau peserta pemilu, pemantau serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undang yang telah ditetapkan.
- 6) Adil, yaitu dalam penyelenggara pemilu secara langsung dimaksudkan untuk adil kepada setiap calon pemilih untuk mendapatkan kesempatan dan kesetaraan yang sama serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun. Sedangkan Tujuan dari diselenggarakannya pemilu adalah yang pertama bertujuan untuk mendekatkan Negara dengan masyarakat, yang kedua adalah untuk mengembalikan kedaulatan yang bermula dari kedaulatan Negara

menjadi kedaulatan rakyat, yang ketiga adalah untuk memberikan sosialisasi politik kepada rakyat, yang keempat adalah secara psikologis meningkatkan rasa harga diri dan otonomi masing-masing daerah, yang kelima adalah untuk memberikan legitimasi yang kuat kepada daerah untuk memerintah, yang keenam adalah untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan demokrasi di tingkat local.

Adapun model pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan kesempatan terhadap semua kekuatan politik yang ada agar dapat terlibat dan ikut berpartisipasi dalam kontestasi pilkada secara langsung, adapun contoh dari kekuatan politik formal dan kekuatan politik non formal adalah Kekuatan politik formal: pejabat politik eksekutif, ABRI birokrasi pemerintah, partai politik, pers, sedangkan kekuatan non formal: NGO, Ormas, kelompok Ulama, kelompok intelektual, kelompok bisnis dan organisasi masyarakat lokal. (Riswanda Imawan, diklat Depdagri RI 1997 : 102).

Sehingga Netralitas birokrasi sangat dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah. Netralitas birokrasi dalam pemilihan kepala daerah merupakan sikap tidak memihak atau diskriminatif dalam memilih calon kepala daerah tertentu dan ditunjukkan dengan keberpihakannya kepada calon kepala daerah yang dinilai masyarakat sebagai pilihan yang terbaik. Hak pilih birokrasi terhadap calon kepala daerah tertentu tidak didasarkan atas kepentingan pribadi atau pihak calon kepala daerah yang dipilih. Netralitas birokrasi dalam konsep demokrasi tidak hanya dilihat atau dicapai dengan peran serta masyarakat untuk mengontrol birokrasi,

tetapi juga dicapai dengan sistem pemilu (election) yang dilakukan rakyat terhadap pejabat-pejabat pemerintah. Pemilu yang dilakukan oleh rakyat merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara. Nyoman Yasa menyatakan bahwa netralitas birokrasi merupakan hal yang sangat penting karena paradigma pembangunan saat ini menuntut adanya sistem yang tidak hanya bekerja efisien, efektifitas juga partisipatif. Hal ini juga dapat membantu terpilihnya seorang kepala daerah yang mampu membawa perubahan ke arah yang lebih baik (Nyoman Yasa, 2005 : 9).

Ada 2 alasan bagi birokrat yang masih terlibat dalam aktifitas kontestasi pemilu meskipun dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah no 53 tahun 2010 telah menyebutkan bahwa birokrat haruslah netral, profesional dan tidak boleh memihak kepada golongan manapun sehingga fungsi dari birokrat sebagai pengabdian untuk pelayanan masyarakat dapat dilaksanakan secara maksimal. Adapun 2 kemungkinan alasan tersebut adalah:

1. Disebabkan oleh Kondisi dari birokrat yang mana tidak dapat menghindar dari tekanan politik yang kuat dari kelompok kepentingan tertentu sehingga birokrat tersebut terpaksa melakukan keberpihakan kepada salah satu kelompok kepentingan tersebut.
2. Di karenakan keberibadian dari seorang birokrat itu sendiri yang dengan sengaja melibatkan dengan urusan kontestasi politik hal

ini bertujuan agar birokrat tersebut memperoleh keuntungan untuk menaikkan jenjang karirnya (Sjahrazad M, 2005 : 156).

Netralitas Birokrasi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung bertujuan untuk menjamin efektivitasnya pemerintahan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hal ini sehubungan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan wujud penerapan demokrasi sehingga netralitas birokrasi merupakan hal yang mutlak dipertahankan agar dapat terhindar dari masalah yang tidak diinginkan segenap komponen bangsa.

#### **4. Kampanye Politik**

Berdasarkan UU no 1 tahun 2015 tentang pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 1 angka 26, Kampanye merupakan kegiatan Peserta Pemilu dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan cara menawarkan misi, visi serta Program Kerja dari Kandidat calon peserta Pemilu Adapun waktu dari Pelaksanaan masa kampanye hanya lah sedikit, sehingga memaksa Kandidat Calon pemilu beserta dengan Tim sukses kampanye nya untuk merencanakan strategi Kampanye politik yang efektif dan efisien agar dapat menjangkau seluruh elemen masyarakat dan mejangkau seluruh wilayah daerah pemilihan, sehingga Komunikasi massa pun sering dijaikan sebagai salah satu jenis kampanye yang diminati, Menggunakan Media Massa Para pasangan calon ini mengkampanyekan Visi, misi dan Program Kerja nya. Penggunaan Media massa dirasa cukup

efektif untuk dapat menjangkau seluruh khalayak masyarakat mengingat pada masa sekarang ini penggunaan Smartphone sudah tidak asing lagi.

Luwarso dalam Amir (2006) mengatakan bahwa politik di era Media massa adalah membuat citra, dimana Tim Kampanye dari masing-masing pasangan calon akan membuat citra positif dengan prestasi yang positif dari pasangan calon dapat dijadikan sebagai daya tarik untuk mendapat perhatian dari masyarakat sebagai pemilik hak suara apalagi bagi pemilih pemula

### **G. Definisi Konseptual**

Melihat dari kerangka teori yang sudah ada tersebut penulis mendapatkan kesimpulan bahwa:

1. Birokrasi adalah sebuah model organisasi normative, yang menekankan struktur dalam organisasi atau bisa juga dikatakan sebagai sebuah struktur lembaga atau organisasi yang mana memiliki ciri-ciri taat akan tata laksana prosedur pembagian tanggung jawab, adanya jenjang (Hirarki), serta adanya hubungan yang bersifat Impersonal.
2. Netralitas merupakan keadaan yang tidak memihak kepada siapapun yang artinya dapat disimpulkan bahwa Pegawai negeri sipil (ASN) haruslah bebas, mandiri, tidak terikat oleh kelompok partai politik manapun hal ini dikarenakan Pegawai negeri sipil (ASN) merupakan pegawai pemerintah yang berfungsi netral tidak memihak kepada siapapun dan pegawai negeri sipil tersebut seharusnya berfokus kepada tugasnya untuk melayani masyarakat secara maksimal. Adapun kekhawatiran akan Pegawai negeri sipil yang berperan ataupun ikut



dalam proses politik adalah akan menyalahgunakan wewenang kekuasaan yang telah diamanatkan demi kepentingan partai politik.

3. Netralitas Birokrasi merupakan keadaan dimana birokrasi pemerintahan tidak memihak kepada siapapun baik golongan dan kelompok hal ini dikenal dengan istilah Politik apolitik, adapun sikap apolitik dibutuhkan agar pelayanan publik serta pengabdian dan kesetiaan kepada pemerintah dan seluruh masyarakat dapat dilaksanakan secara maksimal
4. Pemilukada merupakan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dalam hal ini rakyat tidak lagi sekedar menjadi penonton melainkan menjadi aktor yang menentukan kemenangan dari suatu pasangan calon kandidat yang mengikuti ajang kontestasi pemilihan umum dan pemilukada juga menjadi salah satu unsur penting otonomi daerah dan merupakan terobosan politik yang fundamental bagi perkembangan politik lokal dan demokratisasi local
5. Kampanye Politik merupakan kegiatan dimana Peserta calon Pemilu memaparkan visi, misi dan porgram kerja yang akan dilaksanakan apabila terpilih, adapun kampanye politik tersebut biasanya dilakukan guna menarik perhatian massa, terutama para pemilih pemula.

## H. Definisi Operasional

Adapun indikator-indikator yang menjadi acuan dalam Netralitas Birokrasi pada pemilukada di kota tahun 2018.

	Indikator Netralitas	Penjelasan Indikator Netralitas
1.	Tidak Terlibat	Tidak menjadi tim sukses dari calon kandidat partai politik dalam masa

		kampanye dan tidak boleh menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai atau atribut pegawai negeri Sipil.
2.	Tidak Memihak	Tidak menolong atau membantu dalam membuat bahan dan dalam proses kampanye dan tidak boleh berhubungan dengan partai politik.
3.	Tidak Berhubungan	Tidak boleh melakukan pertemuan, himbauan, ajakan, seruan atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkup unit kerjanya selama masa kampanye, tidak hanya itu Keluarga dan masyarakat juga tidak boleh menggunakan fasilitas negara untuk mendukung atau digunakan oleh berkampanye oleh kandidat tersebut

## I. Metode Pengumpulan Data

### a. Jenis Data dan Sumber Data

Metode penelitian yang digunakan adalah Penelitian Kualitatif Deskriptif. Pada penelitian ini terdapat 2 jenis data yang akan dijadikan sebagai sumber informasi yaitu data primer dan data sekunder, pengertian dari data primer itu sendiri adalah jenis data yang yang di dapatkan dari hasil wawancara, observasi lapangan yang dilakukan secara langsung

sehingga akurasi dari data ini lebih tinggi. Data primer ini juga sering disebut sebagai data tangan pertama. Sedangkan data sekunder adalah data tangan kedua yang mana dalam pengumpulan data nya dilakukan dengan cara tidak langsung atau data tersebut diperoleh dari pihak lain yang sebelumnya telah melakukan penelitian dengan jenis tema yang sama. Data sekunder biasanya berbentuk dokumentasi atau data laporan yang telah tersedia, sehingga mempunyai efisiensi yang tinggi akan tetapi kadang-kadang kurang akurat. Pada penelitian Analisis Netralitas Birokrasi Pada Tahapan Masa Kampanye Pemilukada Di Kota Tegal tahun 2018 ini memperoleh data sekunder dengan cara melakukan tinjauan pustaka pada dokumen-dokumen pendukung dan buku-buku yang relevan seperti e-journal, skripsi, thesis dan Disertasi serta Artikel-Artikel yang terdapat pada Berita Online.

#### **b. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Tegal dengan Subjek penelitian ini adalah Kantor Satuan Perangkat Kerja Daerah.

#### **c. Unit Analisa atau Subyek Analisa**

Subjek penelitian ini adalah SKPD Kota Tegal dengan responden adalah para pegawai atau staff di Kantor SKPD Kota Tegal, serta penulis juga akan melakukan wawancara dengan Pihak Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Tegal dan juga dengan pihak Badan Pengawas Pemilu Daerah Kota Tegal.

#### **d. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a) Wawancara Terstruktur**

Wawancara terstruktur adalah wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya (Sulistyo -Basuki, 2006: 171). Dalam penelitian ini juga akan melakukan wawancara yang terstruktur guna mendapatkan data dari pihak kantor Pemerintahan Kota Tegal.

b) Observasi

Penelitian ini juga menggunakan metode pengumpulan data berupa observasi lapangan yang dilakukan secara langsung sehingga akurasi dari data ini lebih tinggi

c) Kepustakaan

Kepustakaan ini dilakukan guna untuk mencari data dan informasi yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dari berbagai sumber. Teknik ini digunakan untuk mendukung penelitian dengan cara mencari teori-teori yang sudah ada.

d) Teknik Studi Dokumentasi

Sugiyono menjelaskan bahwa dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (*life histories*), ceritera, biografi, peraturan, kebijakan. Setelah data-data terkumpul oleh peneliti akan dilakukan pemeriksaan keabsahan data dengan menggunakan *cross and check* data (Sugiyono, 2013:240). Sedangkan menurut Hamidi (2004:72), Metode dokumentasi adalah informasi yang berasal dari catatan penting baik dari lembaga atau organisasi maupun dari perorangan.

## **J. Teknik Analisa Data**

Metode Analisis data pada penelitian ini adalah data yang berasal dari data kualitatif yang mana nanti nya akan di olah kembali menjadi data berbentuk deskriptif kualitatif. Pada pengolahan data inipun mengalami beberpa tahapan yaitu seperti yang di ungkapkan oleh miles dan Huberman. Langkah-langkah analisis data menurut Miles dan Huberman (1992:15-19) adalah sebagai berikut:

1. Pengumpulan data, yaitu metode mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara terstruktur, observasi serta melakukan dokumentasi di lokasi penelitian.
2. Reduksi data, yaitu proses seleksi dengan cara pemfokusan, serta melakukan pengabstrakan dan juga transformasi data kasar yang ada di lapangan langsung yang mana nantinya akan diteruskan pada waktu pengumpulan data, dengan demikian reduksi data dimulai sejak peneliti memfokuskan wilayah penelitian.
3. Penyajian data, yaitu rangkaian informasi yang memungkinkan penelitian dilakukan, dapat disajikan berupa narasi data atau juga dalam bentuk table
4. Penarikan kesimpulan, peneliti sudah melakukan semua uji validitas data sehingga dalam melakukan penarikan kesimpulan peneliti tidak mengarang akan tetapi berdasarkan bukti dan fakta yang ada di lapangan

