

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH PROVINSI GORONTALO TAHUN 2017

**PURWANTO
MARKUS KAUNANG
JHONY P. LENGKONG**

email: indonesiapurwanto@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini beranjak dari adanya permasalahan bahwa PNS di dalam Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Gorontalo memperlihatkan sikap kurang netral. Dengan demikian penelitian ini bertujuan (1) untuk mengetahui kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) di dalam Pemilukada Provinsi Gorontalo, Tahun 2017; (2) untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidak netralan PNS di dalam pelaksanaan Pemilukada Provinsi Gorontalo, Tahun 2017. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Instrumen utama adalah peneliti sendiri dan dibantu dengan panduan wawancara, informan ditetapkan sebanyak empat orang kemudian data dianalisis dengan menggunakan teknik analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Pada umumnya, PNS bersikap netral dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Gorontalo, namun secara rinci ditemukan adanya PNS yang melakukan pelanggaran dalam mendukung salah satu Paslon, sebagian PNS yang bertindak diskriminatif dan kurang peduli terhadap kebutuhan masyarakat dalam memberikan pelayanan, terutama bagi kelompok masyarakat yang berbeda pilihan politik dengan PNS tersebut; (2). Ketidak netralan PNS disebabkan oleh dua sumber, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdiri dari 3 faktor, yaitu : (1) Faktor hubungan primordial dengan paslon tertentu; (2) Faktor Kesejahteraan PNS”; dan (3) Faktor motivasi mendapatkan jabatan atau promosi jabatan, sementara faktor eksternal sebagai penyebab ketidak netralan PNS terdiri dari : faktor intervensi elit politik/birokasi dan faktor intervensi elit partai politik, namun yang paling dominan ialah faktor elit birokrasi. Didisarankan bahwa untuk menjaga netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah, maka pembina PNS seharusnya berada pada Jabatan Karier (Sekda) sehingga ketidak netralan PNS tidak diartikan sebagai sikap loyalitas terhadap atasan (elit politik); dan Untuk menjamin penerapan sikap netralitas PNS, maka calon kepala daerah tidak berstatus *incumbent* sehingga perlu dipikirkan masa jabatan Kepala Daerah cukup satu periode. Untuk mewujudkan kedua saran tersebut di atas, maka direkomendasikan agar peraturan perundang-undangan terkait dilakukan penyesuaian.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, Pegawai Negeri Sipil, Netralitas

ABSTRACT

This research moved from the problem that civil servants in the Regional Head Elections in Gorontalo Province showed a less neutral attitude. Thus this study aims (1) to determine the neutrality of civil servants (PNS) in the Gorontalo Provincial Election, 2017; (2) to identify the factors that cause non-neutrality of civil servants in the implementation of the Gorontalo Provincial Election, Year 2017. The research method used in this study is descriptive with a qualitative approach. The main instrument is the researchers themselves and assisted with interview guides, four informants were determined, then the data were analyzed using interactive analysis techniques. The results showed that (1) In general, civil servants were neutral in the election of Regional Heads in Gorontalo Province, but in detail there were found civil servants who committed violations in supporting one of the candidates, as civil servants who acted discriminatory and cared less about community needs in providing services, especially for groups of people who have different political choices with these civil servants; (2). Non-neutrality of civil servants is caused by two sources, namely internal factors and external factors. Internal factors consist of 3 factors, namely: (1) primordial relationship factors with certain candidates; (2) Welfare Factors of Civil Servants "; and (3) Motivation factors for getting a position or promotion, while external factors as a cause of civil servant neutrality consist of: elite political / bureaucratic intervention factors and elite political party intervention factors, but the most dominant factor is the bureaucratic elite factor. It was suggested that in order to maintain the neutrality of civil servants in the Election of Regional Heads, PNS coaches should be in the Career Position (Sekda) so that non-neutrality of PNS is not interpreted as an attitude of loyalty to superiors (political elite); and To guarantee the application of the neutrality attitude of civil servants, the regional head candidates are not incumbent so that it is necessary to think of the term of office of the Regional Head for one period. To realize the two suggestions mentioned above, it is recommended that legislation related to adjustments be made.

Keywords: Election of Regional Heads, Civil Servants, Neutrality

PENDAHULUAN

Dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggungjawabnya sebagai aparatur negara dan pelayan publik, Pegawai Negeri Sipil (PNS) penting untuk memiliki kebebasan dari pengaruh-pengaruh eksternal (seperti pengaruh dari partai politik tertentu). Ketiadaan pengaruh eksternal ini dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil dapat menjalankan tugas dan tanggungjawabnya secara lebih demokratis sehingga hasil pelaksanaan pekerjaannya tidak menguntungkan salah satu pihak tertentu. Hal ini juga dimaksudkan untuk lebih memperjelas garis akuntabilitas Pegawai Negeri Sipil itu sendiri.

Agar terbebas dari pengaruh eksternal tersebut, secara fungsional dan organisasional Pegawai Negeri Sipil harus dijamin hak-hak politiknya, misalnya dalam menentukan pilihan partai politik dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah (Pilkada). Namun, perlu dibatasi jika yang bersangkutan ikut aktif dalam kepemimpinan suatu partai politik baik langsung maupun tidak langsung.

Kenetralan (netralitas) Pegawai Negeri Sipil merupakan karakter dan bentuk pelayanan yang diberikan oleh Pegawai Negeri kepada pejabat politik manapun, baik dari partai yang berkuasa maupun dari partai yang tidak berkuasa. Keberadaan Pegawai Negeri yang netral idealnya tidak akan mengurangi kualitas atau memberikan pelayanan yang istimewa kepada semua pejabat politik dari partai politik manapun yang memerintah. Untuk menjamin terwujudnya Pegawai Negeri Sipil yang netral, diperlukan adanya 1) Stabilitas, yang menjamin agar setiap Pegawai Negeri Sipil tidak perlu khawatir akan masa depannya serta ketenangan dalam mengejar karir; 2) Balas jasa yang sesuai untuk menjamin kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya, sehingga keinginan untuk melakukan korupsi, baik korupsi jabatan maupun korupsi harta menjadi berkurang; 3)

Promosi dan mutasi yang sistematis dan transparan, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dapat memperkirakan kariernya di masa depan serta bisa mengukur kemampuan pribadi.

Sementara itu, Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan salah satu bagian yang tak terpisahkan dari reformasi sistem politik yang tengah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia. Dengan didasari oleh Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemilihan umum ini dilaksanakan bertujuan agar diperoleh pemimpin-pemimpin lokal yang merupakan pilihan rakyat, tidak lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sistem pemilukada ini diakui sebagai suatu lompatan besar dalam sistem demokrasi yang dilaksanakan di Indonesia. Walaupun demikian, pelaksanaannya masih menimbulkan banyak persoalan. Salah satu yang mengemuka dan menarik untuk dicermati adalah kaitan antara mekanisme promosi bagi pejabat karir dalam birokrasi dengan pemilukada yang memunculkan pola ketidaknetralan baru dalam era reformasi dewasa ini.

Sebagai mekanisme untuk memilih pemimpin daerah secara langsung oleh rakyat, bila pasangan calon gubernur-wakil gubernur yang bertarung tidak ada yang tengah memegang jabatan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah (*incumbent*), tentu persoalan ketidaknetralan ini tidak terjadi. Masalah muncul ketika pemimpin *incumbent* kembali ikut bertarung dalam pemilukada untuk mempertahankan kepemimpinannya pada lima tahun kedua, pemimpin *incumbent* dapat menggunakan mesin birokrasi di daerah untuk memuluskan langkahnya menjadi pemimpin untuk kedua kali.

Oleh karena itu, menurut amanah UU Pemilu, bahwa Kepala Daerah yang masih menjabat (*incumbent*) diwajibkan cuti selama masa kampanye dengan tujuan agar yang bersangkutan tidak menggunakan fasilitas Negara, termasuk tidak memobilisasi

pegawai negeri sipil untuk melakukan kampanye mendukung *incumbent*.

Fenomena ini menjadi perhatian khusus Sudiman Dalim (2010) dalam ketertarikannya membuat beliau tekun untuk melakukan penelitian mengenai netralitas birokrasi di era pemilukada dan dituangkan dalam Disertasinya pada Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia. Dengan mengambil lokus pada pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Banten Tahun 2006 dan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2007. Pemilihan lokus pada Provinsi Banten dan Provinsi Sulawesi Selatan dikarenakan pada kedua daerah ini terdapat calon *incumbent*, yaitu Ratu Atut Choyiah, yang sedang menjabat sebagai Gubernur Banten dan Amin Syam dan Syahrul Yasin Limpo yang sedang menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapat ambiguitas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah netralitas birokrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa pegawai negeri sipil (PNS) dilarang menjadi pengurus dan anggota partai politik. Demikian pula Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengemukakan bahwa pegawai negeri sipil (PNS) tidak boleh terlibat dalam kegiatan kampanye atau menjadi juru kampanye mendukung calon peserta pilkada. Peraturan ini ditambah lagi dengan diberlakukannya SE Menpan Nomor 8 Tahun 2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pilkada, yaitu tidak ikut terlibat dalam kegiatan kampanye/menjadi juru kampanye; tidak menggunakan fasilitas negara dalam kegiatan kampanye; dan tidak membuat keputusan yang menguntungkan salah satu pasangan calon peserta pilkada.

Namun, disisi lain, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2004 tentang

wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai negeri sipil (PNS). Dalam peraturan ini disebutkan bahwa kepala daerah (gubernur) adalah sebagai pembina PNS di daerahnya. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan PNS yang dianggap tidak loyal kepada dirinya. Di sinilah dilema yang dialami oleh PNS untuk menegakkan netralitasnya. PNS menjadi tersandera oleh kegiatan pemilukada. PNS harus memilih apakah tetap netral dan tidak berpihak kepada kepala daerah (*incumbent*) yang menjadi calon peserta pemilukada, ataukah PNS harus terlibat dalam politik praktis dengan mendukung *incumbent* tersebut. Konsekwensinya jika calon yang didukungnya menang, berarti karir PNS-nya akan naik, dan jika kalah, maka karir PNS-nya akan berakhir.

Fenomena ini tampak nyata pada pelaksanaan Pilkada gubernur/wakil gubernur di provinsi Banten tahun 2006 dan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2007. Dalim (2010) mengemukakan salah satu contoh kasus dari balas budi dari keberpihakan PNS terhadap kandidat *incumbent* di Provinsi Banten dalam bentuk kenaikan jabatan adalah salah seorang camat di daerah Panimbang, Pandeglang yang ditarik ke pemerintahan provinsi dan dipromosikan sebagai kepala biro perlengkapan di Pemerintah Provinsi Banten. Padahal menurut logika struktur jabatan, hal tersebut tidak dapat dilakukan. Camat yang bersangkutan haruslah dipromosikan dahulu untuk ditempatkan sebagai pejabat di lingkungan pemerintah kabupaten, baru kemudian dipromosikan sebagai pejabat di lingkungan pemerintah provinsi. Sementara itu, contoh PNS di Provinsi Banten yang mendapatkan sanksi karena tidak mendukung kandidat *incumbent* yang memenangkan pilkada adalah Kurdi Martin yang semula menjabat sebagai Kepala Biro Humas Provinsi Banten kemudian menjadi non-job dengan ditempatkan sebagai staf ahli gubernur. Realitas ini menunjukkan adanya ambiguitas regulasi dalam

ketidaknetralan PNS pada pemilukada Banten dan Sulawesi Selatan.

Ambiguitas regulasi ini diperparah oleh minimnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan. Lembaga pengawasan pelaksanaan pemilukada seperti KPUD dan Panwaslu dinilai memiliki kewenangan yurisdiksi yang terbatas, sehingga kedua lembaga ini tidak bisa lebih jauh dalam menangani perkara-perkara pelanggaran pemilukada.

Dalam hubungan ini, Dalim (2010) mengemukakan bahwa di Sulawesi Selatan, KPUD menilai lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas PNS. Pelanggaran netralitas PNS dipandang sebagai pelanggaran kode etik kepegawaian negara. Oleh karena itu, lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi adalah Badan Pengawas Kepegawaian Daerah (Bawasda). Namun, bawasda sendiri telah didominasi oleh kepentingan politik, padahal selaku institusi pengawas, Bawasda seharusnya bersikap netral, bukan justru melakukan keberpihakan kepada salah satu pasangan *incumbent*.

Walaupun terdapat ambiguitas regulasi dan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan pemilukada, persoalan promosi dan mutasi pegawai negeri sipil (PNS) yang terjadi sebagai akibat dari dukung-mendukung calon *incumbent* pada pemilukada juga menarik untuk dicermati. Sejatinya persoalan manajemen kepegawaian, terutama masalah promosi dan mutasi dari pegawai negeri sipil (PNS) tidak terpengaruh oleh proses politik yang terjadi. Namun kenyataannya, Pemilukada dimana Kepala Daerah *incumbent* ikut mencalonkan diri sebagai peserta, dapat menjadikan situasi yang dilematis bagi pegawai negeri sipil (PNS). Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Surat Edaran (SE) Menpan, bahwa pegawai negeri sipil (PNS) harus netral dalam pelaksanaan Pemilukada, namun disisi lain

PP Nomor 9 Tahun 2003 menyebutkan bahwa nasib karir pegawai negeri sipil (PNS) sangat ditentukan oleh Kepala Daerah terpilih, yang merupakan jabatan politis, bukan jabatan administratif.

Untuk mengantisipasi permasalahan-permasalahan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya dan tetap menjaga netralitas PNS dalam memberikan pelayanan publik, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai negeri Sipil yang mengintrodusir perlunya sikap kenetralan PNS dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Namun demikian, fakta menunjukkan berdasarkan hasil pengamatan awal di lokasi penelitian (Pemilukada Provinsi Gorontalo) sebagai lokasi penelitian mengindikasikan bahwa terdapat beberapa kasus ketidak netralan PNS dalam mendukung pasangan calon *incumbent* sehingga atas dasar itu telah dilakukan tindakan disiplin pegawai dan sementara diproses.

Mengingat hasil pemilukada Provinsi Gorontalo telah dimenangkan oleh *incumbent* (gubernur yang sementara memerintah), maka akan diawatirkan ke depan akan terjadi pergantian pejabat birokrasi yang hanya berdasarkan dukungan PNS kepada *incumbent*. Oleh karena itu, dan dalam konteks ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh dalam rangka penyusunan tesis pasca sarjana (S2) dengan mengangkat Judul : “Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Provinsi Gorontalo Tahun 2017.

TINJAUAN PUSTAKA

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988:613) disebutkan bahwa Netral adalah tidak berpihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Sedangkan

Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas). Salah satu langkah mendasar dari reformasi birokrasi, Pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari Pegawai Negeri, yang pada prinsipnya mengarahkan sikap politik PNS dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang selanjutnya lazim disebut kebijakan netralitas politik PNS.

Kebijakan netralitas PNS tersebut dinyatakan secara tegas dengan memasukkan pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) disebutkan 1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.

2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. 3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Di banding dengan subjek ilmu pengetahuan yang lain, sesungguhnya eksistensi birokrasi, baik secara riil maupun sebagai subjek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul sebagai objek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan sekitar revolusi Perancis pada Abad ke-18 (1760-an). Istilah birokrasi diperkenalkan oleh filsuf Perancis, Baron de Grimm, dari awal kata "Bureau" yang berarti meja tulis, dimana para pejabat

(saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow, 2004 : 3).

Birokrasi dimaknai sebagai kekuasaan yang berada pada orang yang berada di belakang meja. Meja tulis dipahami sebagai konsep kemahiran, hierarki, prosedur, dan otoritas. Birokrasi adalah alat pemerintah untuk mengatur masyarakat yang pelaksanaannya dilakukan oleh para birokrat (Hamka, 2014:13).

Sebagai sebuah Negara demokrasi, maka konstitusi Indonesia secara fundamental mengakui dan menjamin kedaulatan pada hakekatnya adalah milik rakyat. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Pengejawantahan sistem demokrasi tersebut telah dimplementasikan melalui reformasi electoral dalam demokratisasi pemerintahan Indonesia dengan melakukan perubahan yang cukup "radikal" dari sistem pemilihan tidak langsung (perwakilan) menjadi pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat".

Semangat dan tuntutan demokratisasi pemerintahan Indonesia tersebut telah berdampak pada tuntutan konstitusional dari pemerintah daerah untuk melakukan "penyesuaian" sistem pemilihan pada tingkat lokal. Hal ini tergambar dengan adanya ketentuan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 amandemen keempat yang mengisyaratkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis. "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Ketentuan Pasal tersebut di atas telah "ditafsirkan" sebagai sebuah perintah konstitusi untuk melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) secara langsung. Hal ini telah menjiwai semangat

demokratisasi pemerintahan daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tampaknya menjadi materi muatan utama di dalam UU No 32 Tahun 2004, setidaknya terindikasi dari jumlah pasal yang mengaturnya, yakni mulai Pasal 56 s/d Pasal 119 (sebanyak 64 pasal). Secara substantif, materi muatan yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut telah mencakup seluruh tahapan proses pemilihan, mulai dari pemilihan sampai pemantauan bahkan sanksi hukum bagi pelanggaran yang terjadi.

Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pemilukada atau Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat (Arbas, 2012). Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB VIII B tentang Pemilu, memang tidak pernah menyebut mengenai pemilukada. Pada Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah”. Namun demikian, pengaturan pemilukada seharusnya didasarkan atas pemahaman adanya sistematis antara Pasal-Pasal Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang “Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Anonymous, 2005) adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif berupa kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif lebih menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif berdasarkan data. Penelitian ini akan terfokus manajemen pendaftaran pasangan calon yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Manado pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015.

Data yang diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung direkam di lapangan melalui wawancara mendalam dan yang didapat melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri. sementara itu data sekunder adalah data olahan atau data telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi dan arsip lembaga. Adapun yang menjadi informan dari penelitian ini adalah: Penyelenggara ilkada Manado tahun 2015, Peserta Pilkada Manado tahun 2015, Media Lokal dan Pengamat / ahli Hukum di tingkat lokal.

Instrumen yang dipergunakan dalam proses pengumpulan data (wawancara secara mendalam) adalah peneliti sendiri, dengan menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (tape recorder), alat rekam visual (video recorder), alat tulis, serta lap top untuk menyimpan data hasil penelitian. Metode pengumpulan data untuk penelitian ini adalah wawancara mendalam (in depth-interview). Pada dasarnya wawancara mendalam yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara.

Prosedur dalam penelitian ini adalah: 1) tahap pra penelitian, 2) tahap Pengumpulan dan Analisis data, 3) tahap penulisan laporan penelitian. Kemudian tahap selanjutnya adalah akan dilakukan

interpretasi dan eksplanasi tentang pola interaksi antar kategori, antar properties, dan antar atribut, sehingga pada gilirannya akan menghasilkan suatu pola hubungan pengaruh antara fenomena yang diselidiki. Tahap terakhir dari bagian ini adalah penarikan kesimpulan yaitu menarik proposisi atau dalil-dalil atau hipotesis tertentu berdasarkan kecenderungan interaksi yang terjadi antar atribut. Pada dasarnya kesimpulan yang diarahkan sebagai jawaban masalah penelitian, akan menjelaskan pola korelasi antara kategori dan properties. Teknik pengujian keabsahan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik triangulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengacu pada rangkuman hasil wawancara, selanjutnya akan dibahas hasil temuan tersebut yang dielaborasi dengan teori-teori yang mendasari

1. Netralitas PNS Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini yang berkaitan dengan PNS bersikap netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Gorontalo, ditemukan 4 (empat) hal pokok, yakni : (1) Pada umumnya, PNS bersikap netral dalam pemilihan Kepala daerah; (2) Terdapat 1 (satu) pelanggaran PNS Kota Gorontalo dalam menyikapi Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Gorontalo; (3) Ada sebagian PNS yang bersikap diskriminatif dalam memberikan pelayanan; (4) Ketidak netralan PNS dimaknai sebagai sikap Loyalitas PNS terdapat atasan. Hal yang berkaitan dengan PNS pada umumnya bersikap netral dalam pemilihan Kepala daerah Provinsi Gorontalo, dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa pada prinsipnya setiap PNS secara formal terikat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana telah disyaratkan di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dari hasil temuan menunjukkan pula bahwa walaupun PNS pada umumnya bersikap netral dalam Pemilihan Kepala daerah, namun ditemukan ada PNS yang melakukan pelanggaran netralitas sehingga harus berhadapan dengan instansi yang berwenang, seperti Bawaslu dan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Gorontalo untuk menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS tersebut. Namun karena pelanggaran terkategori „sedang“, maka hanya dilakukan pembinaan agar ke depan tidak terulang lagi kasus serupa. Sebetulnya, kasus pelanggaran seperti banyak dilakukan oleh PNS ketika menjelang Pemilihan Kepala Daerah, namun hanya satu kasus yang naik kepermukaan, sementara kasus yang lain tidak terdeteksi secara formal oleh instansi yang berwenang. Kasus lain yang juga merupakan hasil temuan dalam penelitian ini ialah ada PNS yang bersikap kurang netral dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dindikasikan dengan tindakan diskriminatif yang dilakukan PNS dalam memberikan pelayanan, terutama kepada kelompok masyarakat yang berseberangan pilihan politik dengan PNS yang bersangkutan. Selain itu, ditemukan pula bahwa ada semacam disorientasi makna ketidak netralan PNS dengan istilah „loyalitas“. Artinya bahwa seorang PNS yang memihak pada salah satu pasangan calon Kepala Daerah dimaknai dengan loyalitas PNS tersebut kepada atasannya. Hal ini disebabkan karena karier PNS sangat ditentukan oleh Kepala Daerah ketika calon Kepala Daerah sebagai *incumbent* menang dalam pemilihan Kepala daerah, karena jabatan Kepala Daerah berdasarkan PP Nomor 9 Tahun 2004 Tentang wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Pembina PNS di Daerahnya. Kenetralan PNS atau PNS mendukung Paslon lain, maka PNS yang bersangkutan dianggap tidak loyal kepada dirinya selaku Pembina PNS. Aturan dalam PP ini

bertentangan dengan prinsip-prinsip negara demokratis sekaligus menciptakan sikap yang dilematis bagi PNS yang bersangkutan. Realitas ini juga menyalahi prinsip-prinsip birokrasi modern, dimana esensi birokrasi adalah kejelasan tugas dan wewenang *imperial* di mana orang mengikuti aturan bukan sebaliknya aturan mengikuti selera orang (Said, 2007).

Walaupun sebagian besar PNS memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, namun ada sebagian bersikap kurang peduli terhadap kebutuhan masyarakat atau pengguna jasa layanan dalam mengurus sesuatu urusan karena hanya perbedaan pilihan politik, khususnya dalam pemilihan Kepala daerah di Provinsi Gorontalo. Seharusnya seorang PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bersikap peduli terhadap kebutuhan masyarakat walaupun ada perbedaan pilihan politik sehingga sikap seorang PNS mencerminkan kenetralannya dalam memberikan pelayanan publik.

2. Penyebab Ketidak Netralan PNS.

Secara teoritis penyebab ketidak netralan PNS bersumber dari dua faktor, yaitu faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal. Berhubungan dengan faktor internal yang sering muncul ke permukaan terdiri dari tiga faktor utama, yaitu : faktor bungan primordial dengan paslon tertentu; faktor kesejahteraan PNS dan faktor motivasi mendapatkan jabatan atau promosi jabatan.

Hubungan primordial, khususnya hubungan keluarga antara PNS dengan Pasangan Calon sebagai penyebab ketidak netralan PNS, realitasnya kurang sesuai atau bertentangan dengan nilai ketimuran/ke Indonesiaan, khususnya nilai-nilai budaya yang berlaku di dalam masyarakat Gorontalo, di mana masyarakat Gorontalo sebagaimana masyarakat-masyarakat lainnya di Indonesia masih kental dengan nilai-nilai kekeluargaan. Faktor internal lainnya yang merupakan penyebab ketidak netralan PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah ialah harapan

untuk memperoleh kesejahteraan yang dijanjikan oleh Paslon. Setiap PNS selalu termotivasi untuk memperoleh kesejahteraan hidup, terutama bagi keluarganya. Oleh karena itu, janji Paslon untuk mensejahterakan kehidupan PNS selalu ditanggapi oleh PNS dengan cara memberikan dukungan melalui kegiatan kampanye untuk paslon yang bersangkutan. Hal jelas berakibat pada suatu tindakan pelanggaran bagi PNS, namun sering kali tidak diproses oleh instansi yang berwenang sehingga ada anggapan pembenaran tindakan tersebut.

Terdapat dua faktor secara eksternal sebagai penyebab ketidak netralan PNS. Kedua faktor tersebut ialah intervensi elit politik/birokrasi dan intervensi elit partai politik. Dari ke dua faktor tersebut sesuai hasil temuan yang paling dominan adalah intervensi elit politik, bahkan elit birokrasi. Mengingat adanya ambiguitas peraturan perundang-undang seperti PP Nomor 9 tahun 2004 di mana Kepala Daerah berwenang sebagai Pembina PNS sehingga setiap PNS merasa khawatir karier mereka terhambat apabila tidak memberikan dukungan kepada Calon Kepala Daerah yang diperkirakan akan menang dalam Pemilihan Kepala daerah.

PENUTUP

KESIMPULAN

Mengacu pada hasil-hasil temuan di dalam penelitian, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut 1. Pada umumnya, PNS bersikap netral dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Gorontalo, namun secara rinci ditemukan adanya PNS yang melakukan pelanggaran dalam mendukung salah satu Paslon, sebagian PNS yang bertindak diskriminatif dan kurang peduli terhadap kebutuhan masyarakat dalam memberikan pelayanan, terutama bagi kelompok masyarakat yang berbeda pilihan politik dengan PNS tersebut; 2. Ketidak netralan PNS disebabkan oleh dua sumber, yakni faktor internal dan faktor eksternal.

Faktor internal terdiri dari 3 faktor, yaitu : (1) Faktor hubungan primordial dengan paslon tertentu; (2) Faktor Kesejahteraan PNS”; dan (3) Faktor motivasi mendapatkan jabatan atau promosi jabatan, sementara faktor eksternal sebagai penyebab ketidak netralan PNS terdiri dari : faktor intervensi elit politik/birokasi dan faktor intervensi elit partai politik, namun yang paling dominan ialah faktor elit birokrasi.

SARAN

Berdasarkan beberapa temuan dalam penelitian ini, maka dapat didisarankan beberapa hal, antara lain 1. Untuk menjaga netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah, maka pembina PNS seharusnya berada pada Jabatan Karier (Sekda) sehingga ketidak netralan PNS tidak diartikan sebagai sikap loyalitas terhadap atasan (elit politik); 2. Untuk menjamin penerapan sikap netralitas PNS, maka calon kepala daerah tidak berstatus *incumbent* sehingga perlu dipikirkan masa jabatan Kepala Daerah cukup satu periode. 3. Untuk mewujudkan kedua saran tersebut di atas, maka direkomendasikan agar peraturan perundang-undangan terkait dilakukan penyesuaian.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow Martin. 2004. *Birokrasi (cetakan ketiga). Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Anonimous, 2005, *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Jakarta.
- Anonimous, 2014, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta.
- Arbas, Cakra , 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Sofmedia, Jakarta,
- Arif, Meriam, 1988, *Modul UT : Teori Organisasi Dan Manajemen Klasik*. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Azhari, 2011, *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*, Penerbit Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Blau, M. Peter dan Marshall W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Edisi Terjemahan oleh Gary M. Jusuf. ISBN 979-8034-60-0. Penerbit UI Press. Jakarta.
- Dalim, Sudiman, 2010, *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*. Global Sociatama, Jakarta.
- Fahmi, Khairul, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Rajawali Pers Jakarta.
- Hamka. 2014. *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Hollyson, Rahmat. 2014. *Pilkada (Penuh Euforia, Miskin Makna)*, Penerbit Bestari, Jakarta.
- Huntington, Samuel. 2003. *Tertib Politik: di Tengah Pergeseran Masa*, PT RajaGrafindo, Jakarta.
- Mintzberg, Henry, 1979, *The Structuring of Organizations : A Synthesis of The Research*, United States of America, Prince Hall.
- Moleong, J, Lexy, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Mulyono, Z.R.P.TJ, 2008, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia - Tesis*