

Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015

FIRMAN BAGUS BUDIONO

Firmanb516@gmail.com

ABSTRAK

Pemilihan kepala daerah memunculkan berbagai fenomena tanpa terkecuali perilaku birokrasi dalam menciptakan sifat netral dari keberpihakan politik. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Lamongan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode penelitian deskriptif dimana proses pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dengan menggunakan teori birokrasi ideal Weber dan data temuan di lapangan untuk menjelaskan fenomena perilaku politik ASN pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015. Dari hasil penelitian dan analisis data ini menemukan bahwa respon ASN pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2015 tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh politik yang ada. Strategi yang digunakan dalam menciptakan birokrasi yang netral yakni dengan memanfaatkan hierarki yang kuat dirasa gagal dalam menciptakan netralitas birokrasi karena banyak pelanggaran yang dilakukan oleh ASN serta hambatan di lapangan yang ditemui yakni baik faktor internal dan eksternal menjadi penghambat birokrasi menciptakan posisi netral pada pelaksanaan pilkada karena masih banyaknya ASN yang ikut dalam politik praktis.

Kata Kunci: Netralitas, ASN, Birokrasi, hierarki, politik.

ABSTRACT

The election of regional heads raises various phenomena without exception of bureaucratic behavior in creating the neutral nature of political alignments. This research was conducted in Lamongan Regency using qualitative research method with descriptive research method where the data collection process was done by in-depth interviews using Weber's ideal bureaucracy theory and findings data in the field to explain the phenomenon of State Civil Apparatus political behavior in Lamongan District Election 2015. From the research and this data analysis found that the response State Civil Apparatus to the district head elections Lamongan District 2015 can not escape the political influence that exists. Strategy used in creating a neutral bureaucracy that is by utilizing a strong hierarchy is perceived to fail in creating bureaucracy neutrality due to many violations committed by State Civil Apparatus and the obstacles in the field encountered ie both internal and external factors become obstacles bureaucracy create a neutral position on the implementation of major election because there are still many State Civil Apparatus who participated in practical politics.

Key Word: Neutrality, State civil apparatus, Bureaucracy, hierarchy, politics.

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah secara langsung menimbulkan banyak fenomena-fenomena politik tanpa terkecuali perilaku Aparatur Sipil Negara dalam menciptakan perilaku netral. Gelombang reformasi pada tahun 1998 memunculkan gelombang pembaharuan bagi kehidupan bernegara tanpa terkecuali institusi-institusi pemerintahan yakni Aparatur Sipil Negara yang dituntut untuk tidak terlibat pada praktek politik praktis. Orde baru memanfaatkan kekuatan birokrasi sebagai mesin politik untuk mendapatkan suara pada pemilihan umum, dengan menjadikan kantor pemerintahan sebagai tempat pemungutan suara birokrasi yang dipaksa untuk memilih Golkar karena merupakan partai penguasa pada zaman orde baru. Penggunaan mesin birokrasi pada pemilihan umum memang menjadi persoalan yang acapkali terjadi pada era demokrasi seperti saat ini, yakni terlibat pada politik praktis yang melanggar asas netralitas. Namun, acapkali aparatur sipil negara secara sukarela terlibat agar mendapatkan akses kepada pusat kekuasaan dan mampu mempercepat karir dalam birokrasi yang mengharapkan imbalan kepada calon yang didukung apabila menang dalam pemilihan.

Pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2015 terdapat fenomena yang unik, yakni calon *incumbent* mendapatkan dukungan penuh dari partai-partai yang mendapatkan kursi di DPRD. H.Fadeli yang merupakan bupati periode sebelumnya maju kembali berpasangan dengan Kartika Hidayati yang merupakan anggota DPRD Jawa Timur yang berasal dari Partai Keadilan Bangsa (PKB), sedangkan calon yang menjadi lawan *incumbent* adalah dua pasangan yang masing-masing pasangan calon berangkat *independent* tidak ada dukungan dari partai yang mendapatkan kursi di DPRD.

Sebagai sosok *incumbent* sosok Fadeli selama satu periode mampu menjadi magnet politik bagi partai-partai untuk mendukungnya maju kembali pada pilkada tahun 2015. Persoalan yang timbul ketika adanya calon *incumbent* yakni berpengaruh terhadap sikap politik ASN. Aparatur Sipil Negara yang dituntut untuk bersikap netral acapkali memiliki pilihan dilematis apakah mendukung *incumbent* atau tidak. Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sudiman Dalim (2010) pada dua pemilihan Gubernur yakni di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Banten yang juga diikuti oleh calon *incumbent* memang diakui bahwa kebanyakan ASN tidak netral yang disebabkan oleh kekuatan-kekuatan politik di luar pemerintahan yang dapat mempengaruhi perilaku politik ASN, yakni ikatan marga pada pasangan calon yang dapat menarik dukungan ASN sedangkan pada Provinsi Banten adanya kekuatan Jawa yang dapat mempengaruhi ASN pada pemilihan Gubernur.

Pada kajian terdahulu, memang terdapat pengaruh yang signifikan ketika pilkada yang diikuti oleh calon *incumbent* atau tanpa calon *incumbent*. Romli (2015) meneliti pilkada di Kabupaten Pandeglang yang membandingkan pilkada Tahun 2010 dengan 2015 bahwa memang adanya penurunan intensitas ASN yang terlibat pada politik praktis ketika tidak ada calon *incumbent* yang ikut dalam kontestasi pilkada.

Penelitian ini melihat fenomena calon *incumbent* yang menjadi magnet politik bagi partai politik yang memberikan dukungan penuh dari partai yang mendapatkan kursi di DPRD sehingga magnet politik menjadi lebih besar. Netralitas ASN pada pilkada merupakan tanggung jawab bagi ASN untuk menciptakan birokrasi yang sehat dan netral. Penelitian ini

menjelaskan tentang bagaimana respon ASN Kabupaten Lamongan dalam mewujudkan asas netral pada pilkada tahun 2015 ketika calon *incumbent* mendapatkan dukungan penuh dari partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD, serta hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh ASN dalam menciptakan birokrasi yang netral.

Pada penelitian sebelumnya memang diakui bahwa menciptakan birokrasi yang netral merupakan masih pekerjaan rumah bagi reformasi terutama reformasi birokrasi. Pemilihan kepala daerah sebagai gerbang kearah demokrasi agar terciptanya suatu pemerintahan yang baik yang berasal dari consensus masyarakat juga menjadikan masalah baru yakni dengan adanya pilkada akan menciptakan sebuah pintu bagi ASN untuk mendapatkan akses kepada kekuatan-kekuatan politik yang dapat menguntungkan dirinya baik dari promosi jabatan. Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015 memang diakui bahwa banyak keterlibatan ASN dalam proses pilkada baik menjadi tim sukses meskipun tidak tertulis dalam struktur tim kemenangan. Namun dalam kenyataan di lapangan memang diakui bahwa keterlibatan ASN dalam pilkada Kabupaten Lamongan diakui sebagai salah satu bentuk pelanggaran yang banyak menjadi sorotan

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Lamongan. Data primer yang diperoleh dari penelitian ini dari hasil wawancara mendalam kepada informan yang bersangkutan dengan menggunakan teknik purposive. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari media cetak, jurnal, dan sebagainya. Interpretasi data dalam penelitian ini menggunakan tipe ideal birokrasi oleh Weber dalam menganalisa fenomena penelitian yang ada.

Respon ASN pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015

Dalam pemikiran Max Weber, birokrasi ditempatkan dalam kerangka proses rasionalisasi dunia modern. Bahkan, Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh sosial. Proses rasionalisasi ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial (Albrow, 2005).

Konsep netralitas birokrasi merujuk kepada huruf f pasal 2 UU No.05 Tahun 2014 menjelaskan bahwa tidak berpihak kepada dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak kepada kepentingan siapapun. Netralitas birokrasi berdasarkan apa yang ada pada undang-undang tersebut dapat diartikan bahwa ASN tidak boleh berperan baik secara aktif maupun dalam kegiatan partai politik. Menurut Rourke (1978) bahwa jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik.

Dalam perkembangan awal konsepsi birokrasi, kenetralan birokrasi sudah sering dibicarakan para pakar. Polemik antara Karl Marx dengan Hegel terkait dengan posisi birokrasi pada Negara yang menurut Hegel bahwa birokrasi merupakan suatu jembatan bagi masyarakat dengan Negara, sebagai jembatan birokrasi merupakan perwujudan dari kepentingan umum yakni kepentingan masyarakat karena Negara merupakan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan dalam masyarakat khusus seperti pengusaha mewakili kepentingan pribadi sehingga membutuhkan birokrasi untuk menjelaskan terkait dengan

pesan-pesan dari kepentingan khusus tersalurkan ke kepentingan umum sehingga posisi birokrasi harus netral. Sedangkan bagi Marx, birokrasi tidak mewakili kepentingan Negara, akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Birokrasi merupakan suatu instrument dimana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas social lainnya (Thoha, 2005).

Perdebatan tentang teori birokrasi memang bisa dibilang mengalami perkembangan sesuai dengan bentuk organisasi birokrasi itu sendiri dituntut untuk dapat menyesuaikan dengan jamannya, pergeseran dari *Old Public Management (OPM)* kepada *New Public Management (NPM)* juga menuntut untuk berkembangnya birokrasi agar mencapai kinerja yang efektif dan efisien. Pembaruan pada organisasi birokrasi tidak hanya reorganisasi belaka, tetapi berkaitan dengan restrukturisasi organisasi dan system pemerintah dengan mengubah tujuan, insentif, akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan budaya mereka. *NPM* memiliki dua kunci dalam melakukan manajemen public yakni pasar dan manajemen, birokrasi sebagai organisasi public memang diakui memiliki banyak kelemahan dan ketertinggalan dalam bidang manajemen dibandingkan dengan organisasi swasta yakni birokrasi acapkali tidak bisa memanfaatkan sumber daya yang dimiliki baik dari segi fisik, manusia, serta kekuasaan yang dimiliki untuk mencapai efektivitas organisasi (Said, 2012).

New Public Management sebagai kritik atas *Old Public Management* memang diakui bahwa hal tersebut memang tidak bisa dilepaskan dari proses perbaikan birokrasi public yang berorientasi pada pasar dan meniru administrasi bisnis dalam pengelolaan sumber daya baik secara fisik, finansial, sumberdaya manusia, serta informasi. Kritik dalam *NPM* juga dilakukan oleh Allison (1971) bahwa sebenarnya antara politik birokrasi dan administrasi merupakan sebuah sintesis karena dalam empirisnya dua hal ini juga terlibat dalam proses pembuatan kebijakan public (Allison dalam Dedy, 2015).

Paradigma politik birokrasi ini menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil dari tawar-menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintahan. Ada empat proporsi mendasar dalam membangun kerangka paradigma politik birokrasi, yakni: (1) Pemerintah terdiri atas sejumlah organisasi dan individu yang memiliki tujuan dan motivasi berbeda; (2) Tidak ada actor yang dominan dan mampu berdiri sendiri; (3) Keputusan final adalah hasil dari *bergaining* dan kompromi politik; dan (4) Ada perbedaan antara pembuatan kebijakan dan penerima keputusan. Birokrasi public memiliki pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan public. Dalam segi ekonomi politik dominannya birokrasi akan menyebabkan tiga varian model birokrasi. Pertama, *power seeking politicians* yakni memanfaatkan birokrasi public sebagai instrument politik hal banyak dimanfaatkan oleh pasangan *incumbent* dalam perebutan kekuasaan yang memanfaatkan agenda birokrasi sebagai agenda politik dalam mendapatkan dukungan di masyarakat. Kedua, *reent seeking bureaucrats* yakni proses lobi anggaran dimana birokrasi memiliki *bargaining* dengan legislative misalnya dalam proses kompromi. Ketiga, *predatory state* yakni intervensi birokrasi dapat mengendalikan pasar dan pengaruh birokrasi (Dedy, 2015).

Netralitas birokrasi memang tidak mudah untuk diciptakan, hal ini merupakan sebuah pekerjaan rumah bagi birokrasi untuk menciptakan sebuah institusi Negara yang profesional.

Birokrasi sebagai lembaga yang anggotanya merupakan pegawai Negara yang diberikan gaji oleh Negara dan anggotanya direkrut berdasarkan keahlian yang dimiliki sehingga bisa dikatakan birokrasi sebagai organisasi yang modern yang bertugas sebagai memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai pelayan dalam masyarakat, ASN tidak boleh memihak kepada siapapun serta memberikan pelayanan yang sama kepada masyarakat meskipun masternya (parpol yang memerintah) berganti dengan master yang lain (Thoha, 2005). Sesuai dengan UU No.05 Tahun 2014 bahwa asas netralitas merupakan asas utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan apabila melanggar akan mendapatkan hukuman yang berat bagi yang melanggar.

Melihat data di lapangan memang diakui bahwa menciptakan birokrasi yang menjadi persoalan yang rumit bukan hanya pada birokrasi itu sendiri melainkan pengaruh actor-aktor yang terlibat dalam pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015. Netralitas birokrasi memang menjadi perdebatan diantara para ahli, Marx dan Hegel memperdebatkan bagaimana posisi birokrasi dalam suatu Negara. Marx menganggap bahwa dengan adanya birokrasi malah akan menciptakan dominasi bagi kelas yang subordinat karena birokrasi diciptakan oleh kelas yang dominan. Sedangkan Hegel menganggap bahwa dengan adanya birokrasi mampu menjembatani antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah sehingga adanya jembatan yang menghubungkan pemerintah dengan masyarakat.

Sejalan dengan apa yang disampaikan dalam penelitian Purba (2010) dengan membandingkan tiga daerah yakni, Kabupaten Gowa, Kabupaten Malang dan Kabupaten Kutai Kartanegara terkait dengan netralitas birokrasi juga terjadi dalam pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015 memang birokrasi dimanfaatkan oleh calon petahana untuk mendapatkan dukungan suara dari kalangan birokrat. Keterlibatan ASN pada kampanye calon petahana terjadi pada Kecamatan Turi karena mudahnya masyarakat pedesaan untuk dimobilisasi suaranya sehingga dengan mudah mengatakan bahwa kegiatan tersebut merupakan bentuk personifikasi Negara, sehingga mempermudah untuk merayu dan memanipulasi warga. Adanya *vested interest* juga menjadi alasan mengapa birokrasi tidak mampu menciptakan posisi netral, karena adanya kepentingan untuk memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan.

Konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Weber terkait dengan tipe ideal birokrasi yakni adanya jabatan tersusun secara hierarkis yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*). Terkait dengan hal ini perkembangan pada birokrasi di Indonesia tak terkecuali pada fenomena pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015 memang menjadi kelemahan bagi menciptakan birokrasi yang netral, ketika adanya pengaduan terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN namun dalam birokrasi itu sendiri adanya pembiaran terkait dengan hal tersebut sehingga penegakan hukum yang terjadi atas tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN tidak terjadi bahkan akan menciptakan suatu birokrasi yang mudah terbawa arus politik.

Kekuatan hierarki yang kuat dan kaku bagaikan pisau yang memiliki dua mata pisau. Di satu sisi dengan adanya hierarki birokrasi yang kaku akan mudah melakukan control terhadap birokrasi yang berada di posisi bawah, namun juga di sisi lain merupakan celah bagi

elite-elite birokrasi untuk melakukan mobilisasi massa ke salah satu pasangan calon. Lemahnya pengawasan pada hal ini sehingga menjadikan birokrasi mudah untuk dimasuki kepentingan-kepentingan politik terkait dengan kontestasi pilkada.

Kebutuhan pada birokrasi pada masyarakat modern memang diakui tidak bisa lepas dari peran birokrasi baik yang berhubungan dengan pelayanan maupun segala jenis pengaduan yang ada di masyarakat. Namun, dalam menciptakan birokrasi sehat menjadi netral merupakan sebuah salah satu jalan agar terciptanya pelayanan public yang prima dan tidak diskriminatif. Reformasi birokrasi merupakan agenda pada era demokrasi pada saat ini, namun kelambanan birokrasi menyesuaikan dengan situasi dan birokrasi tidak cukup fleksibel untuk menghadapi berbagai masalah (Bagehot dalam Said, 2012).

Proses rekrutmen yang buruk baik dari segi kompetensi maupun dari keahlian menjadikan birokrasi sebagai salah satu lembaga yang acapkali digunakan untuk melakukan penyelewengan kekuasaan. Ketidakmampuan birokrasi dalam menjawab serta bersikap dalam netralitas pada Pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015 merupakan sebuah fenomena karena lemahnya integritas serta kesadaran hukum yang lemah oleh birokrasi meskipun birokrasi mempunyai seperangkat aturan yang mengatur bagaimana birokrasi berperilaku namun dalam kenyataannya hal ini tidak sejalan dengan apa yang ada di lapangan.

Birokrasi dan demokrasi merupakan dua sisi yang tidak bisa dipisahkan, karena dalam mencapai sebuah demokrasi yang ideal membutuhkan birokrasi yang didalamnya dapat menciptakan pelayanan public yang baik, namun juga acapkali birokrasi dapat pula menjadi penghambat dalam menciptakan birokrasi karena lemahnya kualitas birokrasi dan berimplikasi pada pelayanan public dan mudah ditarik kepentingan politik. Ada tiga karakteristik dalam memahami birokrasi yang pertama yakni tingkat kemandirian pada kategori rendah dan demokrasi belum berkembang baik maka birokrasi diletakkan sebagai instrument dari penguasa untuk memobilisasi massa dan mendapatkan suara. Kedua, tingkat kemandirian birokrasi pada tingkat sedang dan demokrasi berada pada masa transisi dan birokrasi memosisikan diri sebagai *broker* yakni menjembatani kepentingan rejim penguasa dengan masyarakat. Ketiga, tingkat kemandirian birokrasi tinggi dan orientasi birokrasi sudah berubah yakni pada tingkatan kerja yang efektif, efisien serta kualitas pelayanan public (Nahumarury, 2013).

Sikap tidak negarawan yang dilakukan oleh kepala daerah yakni calon petahana terjadi karena dalam pelaksanaannya masih menggunakan birokrasi dalam melakukan sosialisasi yang pada waktu itu sudah masuk dalam tahapan pilkada. Dengan adanya pemasangan baliho yang bergambar calon petahana pada beberapa tempat sebagaimana yang terjadi di Kecamatan Kedungpring merupakan salah satu hambatan bagi birokrasi dalam menciptakan keadaan yang tidak berpihak kepada salah satu pasangan calon pada kontestasi pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015. Berikut data pelanggaran yang dilakukan ASN pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015:

NO.	Pelaku Pelanggaran	Jenis Pelanggaran
1	1. SUDARTO, S.H. (Kasi PMD Kecamatan	Memasang baliho/ spanduk bergambar H. Fadeli dengan

	Brondong) 2. MAS'UDI (Staf Polisi Pramong Praja Kecamatan Brondong) 3. BUDI RIYATNO (Staf Kasi Ekbang Kecamatan Brondong) 4. SARIONO, S.H., M.H. (Plt. Camat Brondong)	tulisan Posko Pemenangan Kecamatan Brondong
2	Pemerintah Kabupaten Lamongan dan Panwas Kabupaten Lamongan	Mempermasalahkan gambar calon Bupati yang masih terpasang untuk segera diturunkan (calon petahana)
3	1. Drs. Mursyid, M.Si. (Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten Lamongan) 2. Edi Yunan A., S.STP., M.Si. (Camat Turi) 3. Sri Utami, S. Pd., M.Pd. (Kepala UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Turi)	Dugaan pelanggaran keterlibatan PNS dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan Tahun 2015.
4	Pemerintah Kabupaten Lamongan	Adanya iklan layanan masyarakat yang bergambar calon bupati (Petahana) yang masih terpasang

Sumber: Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten Lamongan

Netralitas birokrasi memang bisa dikatakan memiliki dua sisi, yakni bisa dilihat dalam perspektif kebijakan maupun dalam kontestasi. Netralitas acapkali susah diwujudkan bagi ASN yang dekat dengan pusat kekuasaan, karena hal ini ASN kontak langsung dengan lembaga politik lain seperti DPRD dalam merencanakan dan mengesahkan kebijakan. Birokrasi dan politik sendiri tidak bisa dipisahkan, bahkan beberapa ahli mengatakan bahwa administrasi merupakan subordinat politik. Dalam kontestasi politik, ASN membutuhkan keberpihakan karena secara individu terkadang membutuhkan sosok yang digunakan untuk mendapatkan jabatan (promosi) yakni memberikan bantuan kepada salah satu pasangan calon.

Hambatan-Hambatan ASN Menciptakan Netralitas Birokrasi Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015

Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh ASN pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015 ada dua factor, yakni factor internal dan factor eksternal. Faktor internal merupakan factor yang berasal dari organisasi birokrasi itu sendiri, sedangkan eksternal merupakan factor yang disebabkan oleh factor di luar organisasi birokrasi.

Faktor internal yang menjadi hambatan dalam menciptakan birokrasi yang netral yakni, pertama yaitu lemahnya integritas aparatur sipil Negara itu sendiri. Kurang memahaminya fungsi aparatur dalam pelaksanaan kebijakan public serta kurangnya kesadaran dari aparatur sendiri menjadi salah satu penghambat dalam menciptakan birokrasi yang netral. Sebagai aparatur sipil negara yang bagi Weber merupakan petugas yang digaji dan perilaku dalam bekerja diatur oleh hukum yang berlaku dan diawasi secara ketat, tetapi

pada kenyataan di lapangan kurangnya kesadaran pada prinsip birokrasi menjadikan banyak ASN yang melanggar hukum.

Kedua, sikap atasan yang tidak tegas. Pada pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015 ditemukan pelanggaran terkait kehadiran ASN yakni Kepala Dispenda yakni Bapak Mursyid yang hadir ini menjadikan salah satu hambatan dalam menciptakan netralitas birokrasi. Hierarki yang kuat menjadi ciri khas birokrasi yang pada kenyataan di lapangan menjadi kelemahan bagi birokrasi itu sendiri. Tidak tegasnya atasan kepada bawahan menjadikan banyak celah yang dapat digunakan oleh ASN untuk ikut serta dalam praktek dukung-mendukung pada pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015. Birokrasi yang didalam organisasinya terdapat hierarki yang kaku dari atas sampai bawah, namun sikap pemimpin (atasan) tidak mencerminkan tegaknya hukum dan bisa mengondisikan staf dibawahnya.

Ketiga, lemahnya pengawasan yang dilakukan kepada ASN. Lemahnya pengawasan menjadikan ASN bebas untuk melakukan pelanggaran terkait dengan netralitas ASN. Pemanfaatan agenda di luar kota sebagai agenda konsolidasi kepada bawahan menjadikan pengawasan kepada birokrasi menjadi tidak optimal, sehingga memudahkan ASN untuk ikut serta dalam praktek kampanye pada waktu pilkada. Sesuai dengan UU No 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yakni adanya Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi perilaku ASN dirasa masih kurang optimal karena baik jumlah maupun model pengawasan yang dirasa kurang efektif.

Keempat, lemahnya proses penegakan hukum. Pelanggaran yang terjadi pada pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015 memang ditemukan pelanggaran terkait dengan keterlibatan ASN pada kampanye pasangan FAKTA yang merupakan pasangan petahana namun dalam proses penegakan memang dirasa lemah bahkan tidak adanya tindakan oleh birokrasi sendiri untuk memberikan hukuman kepada ASN yang melanggar.

Faktor eksternal yang mempengaruhi terkait dengan netralitas birokrasi menghambat aparatur menjadi tidak netral pada pilkada Kabupaten Lamongan yakni budaya serta nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kuatnya budaya *patron-client* pada masyarakat tidak bisa dilepaskan ketika mereka sudah menjadi ASN. *Client* bagaimanapun akan menurut kepada kehendak *patron* yakni para elite baik yang ada di pemerintahan maupun kekuatan lain yakni partai politik yang mempunyai kursi di DPRD yang berusaha untuk menyeret birokrasi tidak netral.

Kekuasaan politik yakni DPRD yang kuat memaksa ASN untuk ikut serta dalam proses politik praktis hal ini digunakan untuk mendapatkan bantuan baik dari pemikiran maupun strategi yang digunakan dalam proses pemenangan pilkada. Sikap kepala daerah yang tidak negarawan yang memanfaatkan posisi sebelumnya untuk memanfaatkan ASN menjadi tim suksesnya menjadi penghambat ASN menjadi birokrasi yang netral. Tanpa adanya kesadaran dari atasan atau dari elite yang berusaha untuk menciptakan netralitas birokrasi menjadi penghambat dalam menciptakan birokrasi yang netral.

Kesimpulan

Setelah melihat penyajian data yang sudah diuraikan diatas diakui bahwa menciptakan birokrasi yang netral pada waktu kontestasi pemilihan kepala daerah menjadikan masalah ini kompleks baik dalam segi peraturan hukum yang berlaku maupun dari perilaku oleh ASN itu sendiri. PP No 53 Tahun 2010 yang mengatur terkait dengan kedisiplinan ASN memang mengatakan bahwa pelarangan ASN ikut dalam praktek politik praktis yakni sebagai ketua maupun sebagai anggota ormas tertentu agar tidak terjadi pelayanan masyarakat yang tidak diskriminatif karena birokrasi hadir untuk menciptakan jembatan antara Negara dengan masyarakat.

Respon ASN pada pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015 memang dirasa masih belum bisa dibilang netral karena adanya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN baik yang bersifat bantuan secara langsung maupun dalam bentuk agenda tertentu. Lemahnya kesadaran hukum para ASN Kabupaten Lamongan ditengarahi menjadi penyebab susah nya menciptakan netralitas birokrasi.

Kehadiran sosok petahana memang diakui menjadi salah satu magnet dalam ketidaknetralan birokrasi, hal ini karena ASN dianggap masih sebagai subordinat dari politik. Dengan adanya pemikiran tersebut sehingga kurangnya tanggung jawab yang dilakukan oleh terkait dengan perilaku memang dirasa berdampak pada menciptakan birokrasi yang netral.

Strategi yang dibuat oleh elite-elite birokrasi yang merupakan pelaksana tugas dalam menjalankan tugas juga sebagai pengawas dalam mengawasi tindakan yang dilakukan oleh ASN dirasa memang peran yang digunakan masih lemah. Sikap atasan yang tidak tegas berdampak pada adanya pembiaran atas pelanggaran yang dilakukan oleh ASN pada pilkada Kabupaten Lamongan tahun 2015. Keterlibatan atasan pada pilkada Kabupaten Lamongan yakni adanya agenda di luar kota yang bisa dimanfaatkan untuk konsolidasi untuk mendukung salah satu pasangan calon.

Hambatan yang dihadapi dalam menciptakan birokrasi yang netral memang diakui baik dari internal birokrasi sendiri maupun dari eksternal birokrasi itu sendiri. Kecenderungan ASN memanfaatkan momentum pilkada untuk mendapatkan jalan pintas karena dengan terlibat pada praktek dukung-mendukung memang adanya balas budi atas apa yang sudah dilakukan kepada calon yang bersangkutan. Bupati sebagai Pembina kepegawaian daerah yang berhak melakukan rotasi ASN di jajaran pemerintah daerah memanfaatkan hal ini untuk kepentingan dirinya sendiri tanpa memperhatikan *merit system* sebagai pertimbangan dalam pembinaan kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

Albrow. 2005. Birokrasi. Cetakan tiga. Tiara Wacana Yogya: Yogyakarta.

Dalim, Sudiman. 2010. 'Politisasi Birokrasi: Mobilitas dan Netralitas ASN Dalam Pilkada'. Jakarta: Global Sositama.

Hermawan, Dedy. 'New Public Management dan Politik Birokrasi Dalam Reformasi Birokrasi Indonesia'. *Jurnal FISIP Universitas Lampung*. ISSN: 2087-0825

- H.Purba, Laura. 2010. 'Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung'. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Said, Mas'ud. 2012. 'Birokrasi di Negara Birokratis'. Malang: UMM Press.
- Thoha, Miftah. 2005. 'Birokrasi dan Politik di Indonesia'. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Romli, Ombi. 'Tanpa incumbent keterlibatan politik aparatur birokrasi menurun pada Pilkada serentak (Studi Perbandingan Pemilukada Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 dan 2015)'. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. ISSN 2442-5958.