

**NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2013
DI KABUPATEN LEBAK, BANTEN**

Larassati Humardani

Dosen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Bung Karno

larassatihumardani@gmail.com

Abstrak

Studi ini mengkaji tentang Birokrasi dan Politik: Studi Kasus tentang Netralitas PNS pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung tahun 2013 di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PNS pada pilkada di Kabupaten Lebak tahun 2013 tidak netral. Bentuk-bentuk ketidaknetralan tersebut, yaitu keterlibatan pejabat struktural dalam pemenangan, menghadiri kampanye, mengajak masyarakat memilih dengan memberikan uang. Sedangkan faktor-faktor yang menjadi penyebab PNS tidak netral yaitu hubungan patron-klien, kepentingan politik PNS, dan dinasti politik. Studi ini memperlihatkan bahwa birokrasi tidak netral karena bertemunya dua kepentingan yang sama antara penguasa yang ingin mempertahankan jabatannya dan kepentingan birokrasi terkait dengan jabatannya agar bertahan dan/atau dipromosikan.

Kata Kunci: Birokrasi, Demokrasi Lokal, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Patron Klien, dan Netralitas PNS,

Latar Belakang Penelitian

Pada era Orde Baru, birokrasi atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak netral dan terlibat dalam politik praktis. Ketika lahir era reformasi keterlibatan birokrasi dalam politik praktis digugat. Birokrasi harus dikembalikan kepada posisi sebagai aparat pelayan masyarakat yang bersifat netral dan profesional. Sehubungan dengan itu Presiden B.J Habibie dalam Rapat Paripurna Sidang Umum ke-8 MPR-RI tanggal 14 Oktober 1999 yang menyatakan bahwa bahwa.¹

“Untuk menghilangkan campur tangan pemerintah dalam proses pemilu, pemerintah mengatur tentang netralitas POLRI, TNI serta PNS. Demikian juga dalam hal pelaksanaan dan pengawasan pemilu, pemerintah menyerahkan sebagian besar wewenangnya kepada partai politik peserta pemilu, sedangkan pemerintah lebih menempatkan diri sebagai fasilitator, selain dari itu, dalam rangka menghapuskan KKN dikalangan PNS, maka dedikasi dan profesionalisme Pegawai Negeri Sipil perlu ditingkatkan, seiring dengan perbaikan imbalan yang

¹ Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, 2016.h..101

mereka terima. Kita menginginkan birokrasi yang bersih, netral dan profesional. Pengaturan tentang PNS tidak boleh menjadi anggota dan pengurus partai politik dimaksudkan untuk menjaga netralitas tersebut. Dengan demikian, PNS dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, optimal, adil dan merata tanpa mempertimbangkan golongan maupun aliran politik yang ada”.

Dalam rangka untuk menjaga agar PNS netral dan profesional, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam UU yang baru ini terjadi perubahan mendasar tentang kedudukan Pegawai Negeri seiring dengan semangat reformasi untuk menempatkan aparatur birokrasi dengan peran utama sebagai pelayan publik. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Pasal 3 UU No 43/1999 menyatakan:²

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

Dari bunyi pasal 3 tersebut maka untuk pertama kalinya pula frasa “netral” dan “netralitas” muncul dalam undang-undang yang mengatur aparatur negara ini sebagaimana termaksud dalam Pasal 3 Ayat (2) dan Ayat (3) yang menegaskan bahwa Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitasnya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Sebagai turunan dari UU tersebut, pemerintah lalu membuat Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik, serta PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang didalam keduanya memuat Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengharuskan seorang Pegawai Negeri Sipil memiliki integritas, profesional, dan sikap netral dari pengaruh semua golongan dan intervensi partai politik. Pada

² Pasal 3 UU No 43/1999

PP No. 53/2010 disebutkan dalam Pasal 4 angka bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara: (a). terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; (b). menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; (c). membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye (d). mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Selain itu, Kementerian Aparatur Negara juga mengeluarkan Surat Edaran Nomor: SE/08/M.PAN/3/2005 Tentang Netralitas PNS dalam Pilkada, yaitu PNS dilarang terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah; menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye; membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Meskipun sudah ada larangan keterlibatan PNS dalam pilkada langsung tersebut, ternyata di beberapa daerah banyak PNS yang terlibat atau tidak netral dalam pilkada langsung. Menurut catatan *Liputan6.com*, paling tidak ada tiga bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dalam pilkada langsung. Pertama, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan kepada parpol/caleg tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye parpol/caleg dari anggaran negara. Kedua, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya. Ketiga, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, memakai atribut parpol/caleg, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas

penggunaan fasilitas negara kepada parpol/caleg.³ Selain itu, beberapa fakta dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi

Keterlibatan PNS juga terjadi di Kabupaten Lebak pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada 31 Agustus 2013. Keterlibatan PNS Pemda Lebak dalam Pilkada tersebut dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bentuk pelanggaran secara sistematis, terstruktur dan massif. Akibatnya Pilkada Lebak dinyatakan tidak sah dan harus diadakan pemungutan suara ulang (PSU). MK membatalkan keputusan KPU Nomor 40/Kpts/KPU.Kab./015.436415/IX/2013 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara, serta membatalkan keputusan KPU Nomor 41/Kpts/KPU.Kab./015.436415/IX/2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Pilkada Lebak 2013-2018, yaitu pasangan Hj. Iti Oktavia – Ade Sumardi.

Dengan adanya keterlibatan PNS Pemda dalam Pilkada langsung tersebut, khususnya di Kabupaten Lebak, menarik untuk dikaji. Sehubungan dengan itu kajian ini mencoba akan meneliti tentang ***“Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Pilkada Langsung Tahun 2013 di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten”***.

Netralitas Birokrasi

Menurut Max Weber, birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan. Birokrasi ini dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak. Weber menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (*superordinat*) mempraktekkan kontrol atas bawahan (*subordinat*). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin.” Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.⁴

Berbeda dengan Weber, Hegel berpendapat bahwa birokrasi sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Birokrasi Hegelian yang menekankan bahwa netralitas birokrasi dari kekuatan dan intervensi politik dari pejabat politik yang memimpinnya. Sistem

³ Liputan6.com, Rabu, 22/1/2014

⁴ *Ibid*, h. 87

birokrasi Hegelian menekankan bahwa sistem birokrasi pemerintah haruslah bertindak sebagai mediator yang menjembatani dua kepentingan politik dari pimpinan politik dan kepentingan rakyat yang dilayaninya.⁵

Karl Marx mengkritiknya dengan asumsi kedudukan birokrasi seperti ini tidak mempunyai arti apa-apa, bagi Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili kepentingan khusus bagi kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi sebenarnya merupakan perwujudan dari kelompok sosial yang sangat khusus, disinilah konsep netralitas birokrasi akan di bahas.⁶

Model birokrasi Marxisian yang menekankan bahwa kepentingan general sebagai pengendali suatu sistem pemerintahan itu hakikatnya berasal dari kekuatan *particular* (kelompok). Oleh karena itu, sistem birokrasi pemerintahan haruslah mengikuti kepentingan *particular* yang memenangkan perjuangan kelas. Birokrasi model Karl Marx ini tidak netral dia memihak kelompok *particular* yang memenangkan perjuangan sehingga menguasai semua sistem.⁷

Debat antara Karl Marx dan Hegel menunjukkan birokrasi memiliki dua peran besar dalam menjalankan otoritasnya di satu pihak birokrasi di jelaskan sebagai netral atas dasar aturan formal dan fungsi melaksanakan kebijakan yang dibuat pemerintah yang berkuasa, birokrasi tidak hanya menjalankan kebijakan saja tetapi juga terlibat sehingga birokrasi sebagai kekuatan politik.⁸

Tabel 1.3
Pemikiran Weber, Hegel dan Marx Tentang Birokrasi

Nama Pemikir	Posisi Birokrasi dalam Masyarakat	Posisi Birokrasi dalam Pemerintahan	Kontrol Terhadap Peran Birokrasi
Max Weber	Birokrasi adalah kelompok profesional yang ada dalam masyarakat	Birokrasi bekerja berdasarkan profesionalismenya dalam melayani kepentingan negara dan masyarakat yang netral dari kegiatan	Aturan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja dari birokrat tersebut

⁵ Miftah Thoha, 2014, h. 55

⁶ Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia. Studi Zaman Orde Baru sampai Orde Reformasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014, h. 44.

⁷ Miftah Thoha, 2014, h. 55

⁸ *Ibid*, h. 9

		politik praktis	
Frederik Hegel	Birokrasi adalah satu kekuatan di antara tiga kekuatan utama, yaitu negara dan kekuatan-kekuatan partikular	Birokrasi sebagai kekuatan penyeimbang sebagai antara kepentingan negara dan kepentingan partikular dalam masyarakat	Perlunya hierarkis dalam kelompok birokrasi; Independensi dari kelompok-kelompok kepentingan; dan Kekuatan moral dari para birokrat
Karl Marx	Birokrasi adalah satu kelas tersendiri dalam masyarakat	Birokrasi adalah bagian dari kelas yang sedang Berkuasa	Dikendalikan oleh kelompok yang berkuasa

Sumber: Azhari, 2011:85

Dari pemaparan di atas tampak bahwa birokrasi ala Weber mengharuskan birokrasi netral dan profesional, begitu juga dengan pendapat Hegel sebagai suatu institusi yang menghubungkan antara negara dengan kelompok-kelompok kepentingan harus netral. Sementara Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi sesungguhnya telah berpihak dan tidak netral karena ia adalah alat negara atau penguasa sendiri. Sehubungan dengan pendapat tiga pemikir tersebut, dalam konteks kasus pemilihan Kepala Daerah secara langsung menunjukkan bahwa teori Karl Marx tentang birokrasi sebagai alat kekuasaan tampak relevan. Birokrasi tidak lagi bersifat netral, ia telah berpihak pada penguasa.

Birokrasi Patrimonial

Tipe birokrasi seperti di idealkan Weber nampak belum berkembang. Keadaannya tidak sama di setiap negara berkembang. Latar belakang sejarah waktu pencapaian kemerdekaan mempunyai perbedaan-perbedaan yang cukup besar. Di banyak bekas negara jajahan belum tumbuh suatu birokrasi modern, meskipun dalam arti terbatas, dan belum meliputi semua bidang yang menjadi tugas sebuah negara modern. Di negara-negara yang telah bebas dari penjajahan kolonial pada umumnya terdapat tipe birokrasi modern disamping birokrasi dengan pengaruh budaya tradisional asli yang kuat.⁹

⁹ J. W. School, *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan*
negara sedang

Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia tidak terlepas dari realitas di atas. Meski sudah mengenal dan menerapkan konsep birokrasi modern melalui *beambtenstaat*, namun jauh sebelum itu, masyarakat Indonesia sudah mengenal dan menerapkan sejenis "birokrasi kerajaan" yang feodal-aristokratik. Sehingga dalam upaya penerapan birokrasi modern, yang terjadi hanyalah menyangkut bentuk luarnya saja, belum tata nilainya. Sebagaimana terlihat birokrasi yang diterapkan di Indonesia lebih mendekati pengertian Weber tentang "dominasi patrimonial", di mana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki lebih di dasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan "bapak-anak buah" atau *patron-client relationship*.

Dalam model Weber tentang dominasi birokrasi patrimonial individu-individu dan golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan ekonomi politik mereka. Ciri-ciri dominasi birokrasi patrimonial ala Weber ini adalah: *pertama*, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik, *kedua* jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan, *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi, *keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. tujuan pribadi penguasa merupakan hal pokok dalam setiap terjang pemerintah, kendatipun mereka dibatasi oleh fungsi-fungsi sebagai seorang pemimpin, baik sebagai pimpinan keagamaan maupun sebagai seorang liberator bagi masyarakat yang dipimpinnya. Weber menyebut bentuk paling *extrime* tipe ini adalah Sultanisme.

Pengaturan yang demikian ini membuahakan jumlah maksimum nilai lebih kekuasaan organisasi di dalam keadaan dan kondisi yang memungkinkan kedudukan penguasa dikuduskan dengan tradisi. dan selama ini ia menjalankan tugas-tugasnya sedemikian rupa sehingga kesejahteraan masyarakat tidak dalam bencana, maka setiap orang akan memberikan kepadanya segala yang dibutuhkan dan bahkan lebih dari itu, orang akan membenarkan tindakannya dengan menyatakan bahwa mengganggu hubungan tradisional ini berarti membahayakan keselamatan mereka sendiri. Para hamba penguasa yang ikut berpartisipasi dalam proses pemerintahan juga cenderung untuk tidak menentang terhadap tata yang berlaku. Karena mereka pun akan biasa memisahkan diri mereka sendiri,

selama mereka tetap memberikan kepada pimpinan tersebut hak-hak istimewa secukupnya agar membuatnya senantiasa puas.

Ada faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya hubungan budaya *patron-client* dalam birokrasi pemerintahan daerah ternyata memang terjadinya karena adanya kesamaan kepentingan terhadap kekuasaan atau ekonomi, kedudukan, jabatan yang dimiliki si *patron* disatu pihak dan kepemilikan tenaga, dukungan dan loyalitas yang dimiliki oleh si *client* dipihak lainnya. Budaya *patron client* juga terjadi karena adanya saling kebergantungan yang disebabkan karena adanya saling kebergantungan yang disebabkan oleh kedekatan secara psikologis, kesukuan dan kekeluargaan atau kekerabatan maupun saling pengetahuan dalam melihat nilai, prinsip maupun cara pandang kehidupan termasuk pandangan atas kesamaan hukum terhadap kolusi dan nepotisme. Pandangan masyarakat dan aparat pemerintah daerah atau unsur individu dan organisasi terhadap budaya *patron-klien* secara umum mempunyai kesamaan. Mendukung apabila mendapatkan hal yang positif, misalnya apabila mendapatkan kemudahan dalam suatu urusan tertentu (pengangkatan dalam jabatan atau kemudahan dalam pelayanan) dan sebaliknya menentang atau tidak setuju apabila tidak mendapatkan keuntungan dari budaya tersebut.¹⁰

Patron-client dalam birokrasi pemerintahan daerah ternyata memang terjadi karena adanya kesamaan kepentingan terhadap kekuasaan atau ekonomi, kedudukan, jabatan yang dimiliki si *patron* disatu pihak dan kepemilikan tenaga, dukungan dan loyalitas yang dimiliki oleh si *client* di pihak lainnya. Hasilnya penelitian juga menemukan bahwa budaya *patron-klien* juga terjadi karena adanya saling kebergantungan yang disebabkan oleh kedekatan secara psikologis, kesukuan dan kekeluargaan atau kekerabatan maupun saling pengertian dalam melihat nilai, prinsip maupun cara pandang kehidupan termasuk pandangan atas kesamaan nilai ideologis politis, serta lemahnya penegakan hukum terhadap kolusi dan nepotisme.¹¹ Dengan demikian, budaya *patron-klien* yang terdapat dalam birokrasi pemerintah daerah yang melekat dan terinstitusi (*institutionalized*) dalam masyarakat merupakan realitas yang tidak bias dipungkiri memerlukan pemaduan dalam rangka penataan ulang sistem penyelenggaraan birokrasi

¹⁰ Kausar, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Yogyakarta 2009, h. 17.

¹¹ *Ibid*, h. 8

pemerintahan daerah.¹² Kecenderungan *patronage* ini mempertegas pendapat Afan Gafar yang menyatakan adanya sebagian pejabat atau aparat yang di katakan dekat dengan Bupati telah menjadi *midelmen* atau *doker* yang berperan menjadi peran ketiga menjadi perantara dan membentuk klien sendiri dengan pejabat atau birokrat di birokrasi pemerintahan daerah.¹³

Budaya *patron klien* telah membuat budaya organisasi yang tidak rasional, bahkan kinerja atasan atau bawahan menjadi tidak objekif. Dampaknya adalah bahwa sebagian bawahan akan selalu mengikuti pola atasannya sebagai upaya meningkatkan diri kepada atasan birokrasi pemerintahan daerah yang di kendalikan oleh *patron-patron* dan *klien-klien* itu melakukan upaya imitasi perilaku yang menjadikan gejala mengabdikan dan memperabdikan semakin lekat dan mempengaruhi kinerja birokrasi yang seharusnya rasional.

Pilkada Kabupaten Lebak 2013.

Kabupaten Lebak menggelar pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) harus dipilih langsung oleh rakyat, ada perbedaan yang signifikan ketika kita melihat proses Pilkada ada pada titik kedaulatan rakyat atau rakyat langsung yang menentukan pilihan pemimpinnya, meski pada tataran realitasnya banyak menyisakan kesesakan perilaku politik masyarakat yang sangat buruk, tetapi pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat diharapkan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan pimpinan pilihan di daerahnya. Adanya pergeseran penentuan pimpinan dari para Wakil rakyat dipindah ke rakyat langsung merupakan tantangan untuk bekerja lebih keras dan kreatif bagi para calon pemimpin daerah. Karena yang dihadapi adalah rakyat secara langsung bukan segelintir elit yang duduk sebagai anggota DPRD semata, untuk mendapatkan kemenangan para calon baru banyak memiliki sumber

¹² *Ibid*, h. 9

¹³ Gaffar, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron Klien* 1999, h. 110.

daya baik material, maupun budaya dan sosial.

Semenjak Era reformasi bergulir, telah terjadi dua kali pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung di Kabupaten Lebak. Pilkada pertama pada tahun 2008 dan kedua pada tahun 2013. Pada Pilkada kedua 3 pasangan calon telah di deklarasikan oleh KPU Provinsi Lebak sebagai peserta Pilkada yaitu H. Pepep Paisaludin – Aang Rasidi, H. Amin Hamzah – H. Kasmin, dan H.. Iti Oktavia Jayabaya – H. Ade Sumardi, sesuai dengan SK Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lebak nomor : 33-kpts-kpu.kab-015436415-VII-2013, tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lebak periode 2013-2018.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lebak tahun 2013 berlangsung dua kali karena ada pemungutan suara (PSU), berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi RI. No. 111/PHPU.D-XI/2013. Salah satu penyebab PSU, adanya keterlibatan dan kekuatan birokrasi pemerintahan, bahkan secara masif dan terstruktur. Hasil rapat pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lebak Nomor 41/Kpts/KPU.Kab./015.436415/IX/2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lebak Periode 2013-2018, tanggal 8 September 2013, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan masif. Dengan demikian kemenangan pasangan pasangan Iti Ocativia-Sunardi tidak sah dan Mahkamah Konstitusi memerintahkan pemungutan suara ulang (PSU).

Hasil PSU, pasangan calon nomor urut 1 = 19.617suara, pasangan calon nomor urut 2 = 170.340 suara, pasangan calon nomor urut 3 = 398.892 suara. Dengan demikian, perolehan suara terbanyak diraih oleh pasangan calon nomor 3, diikuti dengan pasangan calon nomor 2, dan terakhir pasangan calon nomor 1. Mahkamah Konstitusi RI memutuskan menetapkan perolehan suara hasil PSU. Amar putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 111/PHPU.D-XI/2013, dibacakan oleh Ketua MK Hamdan Zoelva, memerintahkan KPU Kabupaten Lebak untuk melaksanakan putusan tersebut sebagaimana mestinya.

Bentuk Keterlibatan PNS Tidak Netral Dalam Pilkada Lebak 2013.

Politisasi birokrasi/mobilisasi Birokrasi

Pada Pemilu telah menciptakan kondisi dimana birokrasi berperan sebagai dua unsur. Pertama, sebagai unsur yang memobilisasi dan. Kedua, juga sebagai unsur yang dimobilisasi. Politisasi dalam bentuk mobilisasi terbukti sebagai langkah yang kongkret dalam merebut kekuasaan di daerah, para calon kandidat menjadikan birokrasi sebagai unsur yang memobilisasi dukungannya. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan para birokrat elit gencar memobilisasi bawahannya untuk menciptakan dukungan bagi calon kandidat kepala daerah yang didukungnya.

Dari wawancara mendalam dengan tokoh jajaran pendukung Kolom Kosong peneliti memperoleh informasi bahwa Bupati Lebak Mulyadi Jayabaya berusaha memenangkan anaknya sebagai pasangan nomor urut 3 dengan menggunakan dan menggerakkan mesin kekuasaannya. Salah seorang narasumber yaitu Bapak Kiki menyatakan: "Iya memang tidak netral karena melibatkan pejabat struktur dan jajaran PNS yang dibalut dengan cara pembentukan tim monitoring dan evaluasi pemilihan umum bupati dan wakil bupati tahun 2013. Informasi tersebut diperkuat oleh narasumber lainnya, yaitu Bapak Muharam, ketua Komisi Transparansi dan Partisipasi yang menyatakan: disampaikan bahwa Bupati memerintahkan kepada tim monitoring untuk memenangkan pasangan nomor urut 3 di atas ditindaklanjuti oleh jajaran di bawahnya oleh Kepala Kesbangpol Kab Lebak atas nama Alkadri S.IP pada bulan juli 2013 dengan mengumpulkan SKPD/PNS, Camat dan lurah se-Kabupaten Lebak bertempat di aula Kantor Dinas Cipta Karya.

Dalam pertemuan tersebut berdasarkan dokumentasi rekaman suara, Alkadri secara aktif melakukan koordinasi pembagian tugas dan pemetaan pembinaan wilayah kepada para jajaran SKPD/PNS, Camat dan lurah yang hadir sebagai tindak lanjut dari Keputusan Bupati dalam rapat untuk memenangkan pasangan nomor urut 3 yang wilayah tugasnya masing-masing yang kemudian dituangkan dalam surat perintah tugas sekda Kabupaten Lebak Nomor 800/30-SPT/2013 tanggal 28 Agustus 2013.

Pelibatan pejabat struktural lainnya dalam upaya memenangkan anaknya dilakukan oleh Bupati Lebak saat memberikan pengarahan kepada sejumlah pejabat di antaranya Asisten Daerah Hari Setiono, dan Sekertaris Daerah Dede Jaelani pada hari Selasa 27 Agustus 2013 pukul 09.00 di ruang Sekda. Waktu itu ia mengarahkan secara terang-terangan dan mengintimidasi pada peserta yang hadir yang merupakan jajaran pejabat pemda Lebak dari eselon IV agar mencoblos pasangan IDE.

Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Lebak Asep Komar juga dilibatkan untuk memobilisasi PNS. Pada tanggal 26 Agustus 2013 pukul 10.30 WIB dalam acara silaturahmi bertempat di kediamannya, ia mengundang 50 orang guru dan berkampanye, mengajak secara terang-terangan untuk mendukung dan memilih pasangan IDE. Sebelumnya, pada tanggal 30 September 2012 pukul 08.30 dalam acara Muscab HIPPKI, Asep Komar juga mengajak peserta untuk memilih putri Bupati. Sedangkan Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Lebak, pada tanggal 18 April 2013 bertempat di Aula Perguruan Tinggi La Tansa Mashiro meminta dan mengerahkan kepada peserta yang hadir sebanyak 300 orang guru untuk mendukung IDE.

Sementara itu, Asda III memberikan pengarahan kepada Kepala UPT Kesehatan Cilograng, Kepala UPT Statistik (Nuryanti) dan Camat Bayah, yang kemudian diikuti oleh tindakan para pejabat kecamatan itu melakukan intimidasi kepada warga desa Bayah kecamatan Bayah untuk mendukung pasangan IDE. Jika tidak, maka masyarakat tersebut diancam tidak akan dilayani oleh pemerintahan desa dan kecamatan.

Hal serupa dilakukan Kasi Kesos Kecamatan Sajira an Suparja pada tanggal 27 Agustus 2013 pukul 10.30 WIB secara terang-terangan mengajak peserta yang hadir dalam acara kampanye pasangan calon no3 untuk mendukung IDE. Juga Camat Malingping Ade Setiyana yang pada tanggal 17 Agustus 2013 mengajak pegawai kecamatan untuk memenangkan IDE. Begitu pula dengan keterlibatan Camat Cibadak Dedi Supriyatna. Pada tanggal 28 Mei 2013 pukul 21 bertempat di mesjid Al-Fudholah pada acara Rajaban Kampung Pasir Gebang Desa Cimenteng Jaya Kecamatan Cibadak, ia mengarahkan pada peserta yang hadir agar mencoblos pasangan IDE.

Mobilisasi PNS untuk mendukung pasangan IDE juga dilakukan oleh Camat, Sekmat, dan kepala UPT Kecamatan Bojongmanik, serta seluruh kepala desa dan sekretaris desa di kecamatan tersebut. Mereka mengintimidasi dan mengancam para PNS yang ada di Kecamatan Bojongmanik bahwa akan dimutasi/dipindah tugaskan jika para PNS tidak mendukung dan memilih pasangan IDE calon No.3. Dalam pada itu, dalam rangka memenangkan putrinya, Bupati Jayabaya memasukkan Eri Rachmat, Sekretaris Dewan (Sekwan) DPRD Kabupaten Lebak, sebagai anggota tim monitoring evaluasi dukungan suara kepada Iti Jayabaya untuk Kecamatan Cikulur.

Mobilisasi birokrasi dipandang cara yang efektif dalam memenangkan

Pemilukada, posisi birokrasi yang bisa terpisah sebagai dua kelompok yang saling berperan tersebut menyebabkan hal ini sangat mungkin dilakukan. Pada birokrasi yang berperan sebagai kelompok yang memobilisasi dapat menggunakan kewenangannya secara leluasa sebab ia mempunyai kekuasaan yang besar. Dan pada birokrasi yang berperan sebagai kelompok yang dimobilisasi dapat memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mendapatkan imbalan berupa kenaikan jabatan.

Money Politics/Politik Uang

Secara umum politik uang diartikan sebagai seni untuk memperoleh kemenangan dalam memperebutkan kekuasaan. Sedangkan uang politik hanya sebagai akses untuk memperoleh kemenangan tersebut. Dalam perjalannya bahwa politik uang ini merupakan tindakan membagikan uang, barang dan jasa sudah mengalami pembiasaan makna. Sedangkan batasan pelaku politik uang adalah orang yang memberi uang politik baik kandidat, pendukung atau tim sukses dan penerima uang politik dalam bentuk apapun. Politik uang dilakukan dengan sadar oleh pihak-pihak yang melakukan praktik politik uang. Dalam pengertian diatas dapat dipahami bahwa politik uang adalah pemberian berupa apapun untuk mempengaruhi keputusan pilihan seseorang atas pemimpin di dalam kontestasi pemilihan umum dalam rangka memperoleh kekuasaan.

Dalam kasus pilkada Kabupaten Lebak, di mana tindakan bupati dalam memanfaatkan kekuasaan di tingkat bawahnya juga tampak ketika dia melibatkan PNS dalam memberikan suap atau *money politicS* kepada calon pemilih, seperti dikemukakan Eka Dharma, Kepala Dinas Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Kata dia, "Betul saya menjadi panitia pada acara "tarawih keliling" hari Sabtu tanggal 2 Agustus 2013 pukul 20.30 di Kampung Curug, Desa Mekar Agung, Kecamatan Cibadak.

Saya ikut aktif berkampanye untuk mengajak secara terang-terangan warga yang hadir untuk mencoblos pasangan IDE nomor 3 pada tanggal 31 Agustus 2013 diiringi dengan tindakan membagi uang Rp.20.000-orang kepada sebanyak 40 orang hadir." Tindakan serupa dilakukan oleh Eka Dharma pada tanggal 3 Agustus 2013, juga pada acara kegiatan taraweh keliling di kampung Baros Desa Kaduagung Barat Kecamatan Cibadak. Dalam pidatonya mengarahkan secara terang-terangan dan membagikan-bagikan uang Rp.20.000/orang pada peserta yang hadir agar

dalam pemilihan bupati dan wakil bupati dan mencoblos pasangan IDE. Sebelumnya, saat menjabat Kepala Dinas Kebersihan, Eka Dharma juga membagi-bagikan uang kepada anggota masyarakat yang menghadiri pertemuan paguyuban pencak silat TTKDH (Tjimande Tari Kolot Kebon Djeruk Hilir) di rumah Abah Kamran di Kampung Cigundi Desa Mekar Agung Kec.Cibadak. Pada kesempatan itu ia mengajak masyarakat yang hadir untuk mendukung pasangan calon nomor urut 3.

Keterlibatan dalam Kampanye

Meskipun tentang netralitas birokrasi telah diupayakan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 yang antara lain memuat tentang larangan PNS untuk menjadi pengurus dan anggota partai politik, yang intinya melarang PNS untuk ikut dalam kegiatan pemilu sebagai komponen kekuatan politik yang dibentuk oleh para calon kandidat seperti menjadi tim sukses, atau alat politik yang menggerakkan dukungan untuk calon kandidat yang didukungnya. Tetapi bagi seorang calon kepala daerah incumbent atau calon kepala daerah yang didukung oleh kepala daerah pada saat itu sangat sulit untuk mematuhi.

Dalam konteks Pilkada di Kabupaten Lebak tahun 2013, keterlibatan PNS dalam kampanye antara lain dilakukan oleh sejumlah camat. Misalnya, Camat Cibadak yang pada tanggal 30 Juli 2013 melakukan kampanye langsung untuk mengajak masyarakat mendukung IDE pada acara Isra Mikraj. Hal serupa dilakukan Camat Cipanas yaitu Jaenuddin dalam acara halal bihalal bersama pengurus IPSI. Acara ini dihadiri pula oleh Kepala UPT, para kepala sekolah, kepala Puskesmas, guru-guru SD, SMP dan SMA melakukan ajakan untuk mendukung dan memenangkan pasangan IDE. Hal serupa dilakukan oleh Camat Kalanganyar Mamat pada hari Jumat tanggal 23 Agustus 2013 pukul 13.00 di mesjid Kp. Balapunah, Desa Sangiangtanjung, Kecamatan Kalanganyar. Dalam pidatonya mengarahkan para peserta yang hadir sebanyak 70 orang untuk mencoblos pasangan IDE nomor 3.

Berikutnya adalah Camat Cimarga. Pada tanggal 26 Agustus 2013, pada acara final pertandingan sepak bola antar kampung yang diberi nama "Ayam Cup" di Kampung Jahe ia menyampaikan pidato berisi arahan kepada sekitar 150 orang yang hadir, serta menyerahkan uang sebanyak RP.500.000 atas nama pasangan calon no 3 kepada panitia dan mengajak agar dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lebak periode 2013 mencoblos IDE. Kemudian pada tanggal 29 Agustus 2013

pukul 10.00 WIB yang bersangkutan melakukan intimidasi kepada RT dan RW bahwa akan melakukan penundaan insentif RT/RW Desa Margajaya kecamatan Cimarga sebanyak 30 orang RT dan RW karena tidak mendukung pasangan IDE.

Faktor-Faktor PNS Tidak Netral Dalam Pilkada Lebak 2013

Patron-klien

Relasi politik *patron-klien* yang terjadi di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, tahun 2013 ketika strategi *patron klien* yang digunakan oleh Mulyadi Jayabaya untuk menggerakkan seluruh Pegawai Negeri Sipil khususnya camat dan lurah juga beberapa kepala desa untuk mendukung pasangan Hj Iti Oktavia Jayabaya dan Ade Sumardi. Pola *patron-klien* yang dijabarkan oleh James Scott sebagai pola yang cukup umum yang digunakan di Kabupaten Lebak. Dalam pola hubungan patron klien dalam Pilkada Lebak terdapat model resiprositas politik yang dijumpai antara atasan dengan bawahan yang berkuasa menguasai yang lemah.

Patron klien yang diterapkan di Kabupaten Lebak Provinsi Banten mengaitkan tokoh jawara yaitu Mulyadi Jayabaya sebagai basis kekuatan utama lewat sistem pertukaran dan resiprositas sepadan. Tentunya pola politik seperti ini memiliki keunikan tersendiri di mana terdapat pola hubungan politik yang berbeda dari pola politik pada umumnya. Kultur dan ketokohan yang didominasi jawara sangat dekat untuk mewujudkan kepentingan masing-masing pihak

Kepentingan Politik

Keterlibatan PNS di Kabupaten Lebak dalam Pilkada 2013 sehingga mereka tidak netral, tidak lepas dari kepentingan politik atau kepentingan pribadi PNS itu sendiri. Dalam FGD yang dilakukan dalam upaya menggali tentang motif kepentingan politik pribadi PNS ini terkait dengan adanya kepentingan untuk mempertahankan karier, promosi jabatan atau posisinya aman tidak di mutasi.

Para PNS mendukung pasangan No. 3 yang nota bene merupakan anak Bupati yang sedang menjabat, dan sudah menjabat selama dua periode, adanya kepentingan politik pribadi para PNS tersebut dapat difahami. Para PNS dengan mendukung pasangan No. 3 diharapkan mereka mendapat promosi jabatan dan/atau jabatannya dapat dipertahankan.

Dalam konteks para PNS yang ingin dipromosikan jabatannya, justru yang

aktif PNS itu sendiri datang ke calon, memberikan dukungan dan bersedia menjadi Tim Relawan atau tidak tergabung dengan tim tersebut tetapi melalui jaringannya mensosialisasikan ke masyarakat untuk mendukung calon tertentu. Mereka yang bergabung dengan Tim Relawan karena secara resmi Tim ini tidak terdaftar di KPU, sehingga kerap kali tim ini disebut sebagai "Tim Gaib" karena keberadaannya tidak resmi. Namun demikian, tim gaib ini lebih berhasil menggalang dukungan dibandingkan tim resmi yang dilaporkan kepada KPU. Biasanya tim resmi yang dilaporkan kepada KPU terdiri dari pengurus dan anggota partai dan tokoh-tokoh masyarakat dan pemuda.

Dinasti Politik

Faktor lain adalah pengaruh Mulyadi Jayabaya, Bupati dua periode di Kabupaten Lebak, yang membentuk dinasti politik. Mulyadi Jayabaya dan Lebak tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dilihat dari sikap masyarakat Lebak menghormati Mulyadi Jayabaya dan menganggapnya sebagai bapak pembangunan dan pejuang, serta kekuasaan di Lebak yang dikuasai oleh Mulyadi Jayabaya dan keluarganya. Tidak hanya jabatan politik, organisasi bisnis, namun juga wilayah-wilayah di Lebak yang dimiliki oleh Mulyadi Jayabaya, yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaannya yang tergabung dalam JB Group.

Beberapa Bentuk keterlibatan Pegawai Negeri Sipil pada Pilkada langsung tahun 2013 diantaranya Mulyadi Jayabaya, ayah Iri Octavia, menggerakkan seluruh Pegawai Negeri Sipil untuk memilih Iri, pembentukan tim monitoring dan evaluasi pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati tahun 2013 yang melibatkan 56 orang SKPD dan Pns, 28 Camat, 345 Kepala Desa, pembentukan tim monitoring dan evaluasi pada SK bupati 300/245/kesbangpol, adanya rapat yang menggunakan fasilitas negara terdapat kampanye pada rapat tersebut untuk mendukung Hj Iri.

Kesimpulan

Dalam pembahasan disebutkan bahwa ada beberapa bentuk keterlibatan PNS dalam pilkada di Kabupaten Lebak tahun 2013 yang menyebabkan mereka tidak netral. Bentuk-bentuk keterlibatan tersebut mencakup pelibatan pejabat struktural

untuk memenangkan pasangan tertentu, pengerahan PNS untuk hadir dalam kampanye, para pejabat mengajak masyarakat untuk memilih pasangan tertentu dengan membagi-bagikan uang. Faktor-faktor yang menyebabkan mereka tidak netral, yaitu budaya *patron-client*. Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan atau *patron* untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi *client* dengan balas jasa bawahan atau *client* harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga instruksi atasan sebagai *patron* menjadi tolak ukur birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

Selain itu keterlibatan PNS dalam Pilkada disebabkan juga adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya *vested interest* berupa kepentingan politik untuk memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral juga bisa disebabkan oleh adanya faktor eksternal atau dorongan dari luar struktural birokrasi berupa intervensi Elit Politik atau tekanan dari elit politik. Dalam upaya untuk memenangkan pasangan Hj. Iti Oktavia, Bupati Jayabaya menggunakan menggerakkan mesin kekuasaannya dengan melibatkan pejabat struktur dan jajaran PNS

Netralitas PNS dalam Pilkada cenderung dilematis, jika birokrasi diberikan kemerdekaan dalam Pilkada, maka birokrasi tidak netral artinya akan memihak kepada kepentingan politik (kekuasaan), akibatnya kepentingan publik, karena pola kepemimpinan Kepala Daerah bersifat transaksional, maka birokrasi tersebut akan terisolasi, dimutasi dan kemungkinan buruk akan mengundurkan diri sebagai PNS. Tetapi jika birokrasi dibatasi dalam Pilkada, maka birokrasi tersebut akan dapat meningkatkan karier administratif secara profesional, walaupun hak azasi manusianya untuk berpolitik tidak dihargai.

Bahwa birokrasi harus netral dan profesional, dalam praktek ketika berhadapan dengan kekuasaan menjadi tidak netral dan profesional. Hal ini karena bertemunya dua kepentingan yang sama antara penguasa dan birokrasi. Penguasa karena ingin mempertahankan kekuasaannya maka ia memanfaatkan mesin birokrasi sebagai instrumen kemenangan dalam perebutan kekuasaan (pilkada langsung). Sementara birokrasi berkepentingan agar jabatannya tetap bertahan

dan/atau dipromosikan sehingga harus mendukung penguasa yang ikut dalam kompetisi kekuasaan. Dua kepentingan yang sama itu diperkuat dengan budaya patron-klien yang masih melekat yang ada pada birokrasi. Dengan demikian akan sulit birokrasi akan bersifat netral dalam pilkada bila yang maju dalam pilkada petahana dan/atau yang masih berhubungan dengan petahana dan budaya patron-klien masih kuat di kalangan birokrasi.

Dalam konteks itu maka pilkada sebagai proses demokrasi di tingkat lokal akan sulit terwujud. Ada tiga prasarat bagi berlangsungnya proses demokrasi dalam pilkada adalah kontestasi, kompetisi dan partisipasi. Dalam kasus pilkada Kabupaten Lebak, ketiga prasyarat tersebut tidak berjalan seimbang. Memang ada kontestasi dan kompetisi karena pada Pilkada tersebut ada tiga calon, tetapi kontestasi dan kompetisi yang ada bersifat "semu" atau "seolah-olah" karena dua calon lainnya tidak memiliki akses yang luas ke masyarakat: birokrasi dan masyarakat sudah dikuasi oleh petahana. Akibatnya kualitas partisipasi politik dalam pilkada tersebut tercederai. Masyarakat tidak secara otonom dan bebas memilih kandidat dalam kompetisi pilkada tersebut, tetapi dimobilisasi dan diarahkan agar memilih petahana melalui "tangan-tangan" birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003
- Agustino, Leo, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alfabeta 2014
- Albrow, M. (2007). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Albrow, M. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Ali Sya, b. (2005). *Teknik Analisis Data Penelitian (Aplikasi program SPSS dan Teknik Menghitungnya)*. Jakarta Timur: Universitas Muhammadiyah Prof.Dr.Hamka (UHAMKA).
- Almond, Gbariel A. "Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik", dalam Mohtar Mas'ood dan Colin MacAndres (1991), *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: UGM Press.
- Ardinal, B. N. (2005). *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kencana.
- Arifin, F. Zaenal. (1993). *Penulisan Karangan Ilmiah dengan Bahasa Indonesia benar*. Pt. Mediyatama Sarana Perkasa.
- Azhari (2011). *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia: Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Azhari, Asril. (1998). *Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Usakti.
- Bangun, Zakaria, (2008). *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Medan:

Bina Media Perintis.

- Bambang Cipto. 2002. Perilaku Elit Politik. Dlm. Geoff Forrester (pnyt.) Indonesia pasca Soeharto, hlm. 171-184. Terj. Yogyakarta: Tajidu Press.
- Beetham, D. (1990). Birokrasi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Bennis, W. 1966. Beyond Bureaucracy. New York: McGraw Holl Book Co.
- Breiner, P. 1996. Max Weber & Democratic Politics. Itacha: Cornell University Press.
- Budiardjo, Miriam (penyuting.). 1998. Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiarjo. Miriam (penyunting). 1988. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Crozier, M. 1964. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, Robert (1992). Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Darwin, Muhadjir. (1996a). Demokratisasi Birokrasi di Indonesia. dlm. Riza Noer Arfani (pnyt.). Demokrasi Indonesia Kontemporer, hlm. 179-196. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dhakidae, Daniel. 1981b. Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik. Prisma 9(10):18-40
- Dwiyanto, A. (2002). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Evers, Hans-Dieter dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990.

Editorial. (2015). ASN Wajib Netral pada Pilkada 2015. Jurnal Etika & Pemilu, 3.

Undang-undang

Peraturan Perundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian