

## ABSTRAK

Netralitas birokrasi pemerintah lahir dari suatu pola hubungan birokrasi dan politik karenanya model netralitas birokrasi pemerintah senantiasa menyesuaikan perkembangan pola hubungan tersebut. Model netralitas birokrasi pemerintah dapat dilihat pada berbagai momen kegiatan penyelenggaraan pemerintahan diantaranya adalah Pemilihan Kepala Daerah. Peraturan perundangan yang dibuat untuk mengatur pemilihan kepala daerah kabupaten tahun 1997-2008 (era orde baru, transisi, dan reformasi) tidak sama sehingga model netralitas birokrasi pemerintah yang ditimbulkan juga tidak sama.

Penelitian disertasi ini berusaha melihat perubahan pola netralitas birokrasi pemerintah, studi yang dipilih adalah pelaksanaan Pilkada Bupati di Kabupaten Karanganyar Provinsi Jawa Tengah pada tahun 1997-2008 (era orde baru (1997), transisi (2003), dan reformasi (2008)). Permasalahan utama yang ingin diketahui adalah: 1) Apakah terjadi perubahan pola netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan pilkada Kabupaten Karanganyar Provinsi Jawa Tengah dari tahun 1997-2008?; 2) Bagaimana pola netralitas birokrasi pemerintah dalam Pilkada Kabupaten Karanganyar era otoritarian orde baru, transisi, dan reformasi?; 3) Apakah netralitas birokrasi terwujud dalam Pilkada Kab. Karanganyar tahun 1997-2008?; dan 4) Mengapa terjadi hambatan dalam melaksanakan netralitas birokrasi? Metode penelitian yang digunakan penelitian kebijakan dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, studi dokumentasi, dan media review.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pola netralitas birokrasi pemerintah dalam Pilkada Bupati Karanganyar tahun 1997 dan 2002 adalah birokratisasi politik, sedangkan pada tahun 2008 mengikuti model politisasi birokrasi. Pilkada Bupati tahun 1997 dan 2002 terjadi birokratisasi jabatan politik oleh presiden terhadap menteri, gubernur, dan anggota dewan. Sedangkan pada Pilkada Bupati tahun 2008 terjadi politisasi yang dilakukan oleh Bupati *incumbent* sebagai pejabat politik terhadap jajaran birokrasi, seperti camat, guru, dan PNS lainnya.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah: 1) Terjadi perubahan pola netralitas birokrasi pemerintah dalam penyelenggaraan pilkada dari tahun 1997-2008; 2) Ada dua pola netralitas birokrasi pemerintah yang terjadi pada penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Karanganyar tahun 1997-2008, yaitu birokratisasi politik dan politisasi birokrasi; 3) Netralitas birokrasi dalam tiga periode penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Karanganyar tahun 1997-2008 tidak terwujud; 4) Kebijakan merupakan salah satu unsur penghambat dalam mewujudkan netralitas birokrasi. Kebijakan yang digunakan sebagai landasan penyelenggaraan Pilkada Bupati mengarah pada model *executive ascendancy* dimana pejabat birokrasi menjadi subordinasi dari pejabat politik; dan 5)

Netralitas birokrasi adalah fungsi dari kebijakan, kepentingan parpol, dan kepentingan PNS (NB= f (kebijakan, kepentingan parpol, dan kepentingan PNS)).

Implikasi teoritis sebagai saran dari penelitian adalah: *Pertama*, Pemerintah dalam memperbaiki kebijakan yang digunakan untuk mewujudkan netralitas birokrasi mengarah pada model *bureaucratic sublation* (pejabat birokrasi yang profesional dengan masa kerja karier yang panjang memiliki kekuatan seimbang dengan pejabat politik) sebagai salah satu syarat terjadinya netralitas birokrasi. *Kedua*, mengkaji lebih lanjut konsep netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan Pilkada Kabupaten/Daerah terutama analisis terhadap faktor-faktor selain kebijakan yang berperan dalam mewujudkan netralitas birokrasi, seperti budaya (feodalisme, paternalisme, dan primordialisme) dan motif ekonomi. *Ketiga*, Menjadikan negara-negara yang memiliki indeks demokrasi di atas 9 (skor 1-10) sebagai contoh dalam pelaksanaan demokrasi khususnya netralitas birokrasi saat pelaksanaan pilkada. Negara-negara yang dimaksud adalah Norwegia (9,93), Swedia (9,73), Islandia (9,58), Selandia Baru (9,26), Denmark (9,11), Switzerland (9,09), Kanada (9,08), Finlandia (9,03), dan Australia (9,01).

Kata Kunci: Netralitas Birokrasi Pemerintah dan Pilkada.

## ABSTRACT

Neutral bureaucracy was derived from a pattern of political-bureaucratic relations, hence the model of neutral bureaucracy always adapts with this relationship's development. The model of the neutrality of government bureaucracy can be seen at various moments of governance activities, including the local elections. Legislation created to regulate local elections in 1997-2008 (New Order era, transition, and reform era) is not similar so that the model of the neutrality of bureaucracy is different from one era to others.

This research aims to see changes in the pattern of neutrality of the bureaucracy. It studies the implementation of the Regent Election in Karanganyar, Central Java province in the year 1997-2008 (New Order era (1997), transition era (2002), and reform era (2008)). The research questions were: 1) Was there any change in the pattern of bureaucratic neutrality in organizing the elections of The Regent of Karanganyar District of Central Java province from the year 1997 to 2008?; 2) What is the pattern of government bureaucratic neutrality in the Karanganya Regional Elections on the New Order Era, Transition Era, and Reform Era?; and 3) Do the bureaucratic neutrality exist in the elections of The Regent of Karanganyar District of Central Java province from the year 1997 to 2008; and 4) Why were there barriers in conducting neutrality of the bureaucracy? Data was collected using policy research method through interviews, documentary studies, and media reviews.

The results show that the pattern of neutrality of government bureaucracy in Karanganyar Regent's elections in 1997 and 2002 are political bureaucratization, while in 2008, the pattern follows the politicization of government bureaucracy. In the Karanganyar Regent's elections in 1997 and 2002, the bureaucratization of politic were performed by the president to the ministers, governors, and legislators. While in 2008, it was occurred that bureaucracy politicization performed by the incumbent regent to the officers, such as the head of sub-district, teachers and other civil servants.

The conclusion of this study are: 1) There were changes in the pattern of neutrality of the government bureaucracy in the administration of the elections from the year 1997 to 2008; 2) There are two pattern of the model of neutrality of the government bureaucracy that occur in the organization of the election of Karanganyar Regents years 1997-2008, i.e. political bureaucratization and politicization of the bureaucracy; 3) The neutrality of the bureaucracy in three periods of local elections from 1997 to 2008 in Karanganyar was not realized; 4) One of the challenges in realising bureaucratic neutrality was the policy that was used in determining the regional elections. It led to executive ascendancy model whereby bureaucrats became subordinat of political leaders; and 5) bureaucracy neutrality is the function of policies, political parties and civil

servants' interests. (NB=f(policies, parties interests, and civil servants' interests)).

Further implications of this study are: 1) In order to achieve bureaucratic neutrality, the government need to improve policy that lead into bureaucratic sublation whereby professional bureaucrats possess similar power with political leaders; 2) With regards to the bureaucratic neutrality in conducting regional election, it is urgently needed to analyse other factors despite policy, such as culture (feudalism, paternalism, and primordialism) and economic motives; and 3) In order to achieve bureaucracy neutrality, there are some countries that possess democratization index above 9 (score 1-10) so that we can learn from these countries as best practices. These countries are Norway (9,93), Sweden (9,73), Iceland (9,58), New Zealand (9,26), Denmark (9,11), Switzerland (9,09), Canada (9,08), Finland (9,03), dan Australia (9,01).

Keywords: the bureaucratic neutrality and local regent elections.