

**KOMUNIKASI POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL**  
(Studi Fenomenologi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Serang Tahun 2013)

Oleh :

**Indrianti Azhar Firdausi**  
**Indriantiazhar@yahoo.com**  
Dosen Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Serang Raya

**ABSTRAK**

*Penelitian ini menggunakan teori realitas sosial dan teori fenomenologi, dengan paradigma konstruktivis dan menggunakan pendekatan kualitatif serta dalam pengumpulan data melalui wawancara mendalam terhadap para informan.*

*Dari fenomena yang didapatkan bahwa dalam mereduksi pengalaman dan pemaknaan yang dihasilkan dari pengetahuan dan aktifitas pegawai negeri dalam politik pada proses pemilihan kepala daerah Kota Serang tahun 2013 terbagi dalam dua kategori dalam tindakan politiknya. Pertama Pegawai Negeri sebagai pelayan masyarakat yaitu pegawai negeri yang menjalankan perannya secara normatif dan mendedikasikan profesi mereka untuk melayani masyarakat secara institutif sesuai dengan Undang-undang kepegawaian negeri yang berlaku, tidak berpihak dalam berpolitik dan tidak menjalani kegiatan politik praktis. Kedua adalah pegawai negeri sebagai pelayan kekuasaan yang secara terang-terangan menunjukkan keterlibatan mereka dalam usaha dukung-mendukung calon kepala daerah khususnya incumbent. Kegiatannya berupa kampanye, intervensi, himbauan serta instruksi terhadap sesama profesi pegawai negeri. Mempunyai kedekatan dan loyalitas tinggi terhadap atasan mereka yang mencalonkan diri serta adanya indikasi mengincar jabatan yang diinginkan dalam pertahanan kekuasaan yang dimiliki atau akan diraihnya.*

**Kata Kunci :Pegawai Negeri Sipil, Komunikasi Politik,dan Realitas Sosial**

**1. Pendahuluan**

Komunikasi sebagai kegiatan politik merupakan penyampaian pesan-pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain, dimana kegiatan komunikasi politik tersebut dapat bersifat empirik maupun ilmiah. Ciri paling dominan dalam komunikasi adalah bahwa orang jarang dapat menghindari dari keturutsertaan. Hanya dihadiri dan diperhitungkan oleh seorang lain pun memiliki nilai pesan. Sehingga bisa dikatakan bahwa kita semua adalah komunikator. Jika dilihat memang setiap orang boleh berkomunikasi politik, tetapi harus diakui sedikit orang yang berkomunikasi politik secara tetap dan bersinambung, hal ini bisa dilihat bahwa para komunikator politik lebih berbeda dengan masyarakat lainnya dalam hal kesungguhan bila mereka berbicara dan

berbuat politik. Untuk itu dalam penelitian ini mengenai komunikasi politik para pegawai negeri sipil yang ada di kota serang yang menjadi komunikator politik dalam proses komunikasi politik pada pemilukada Kota Serang Tahun 2013. (Dannimo dalam Jalaludin Rahmat 2011:58).

Terkait penelitian ini, pemilu merupakan salah satu arena ekspresi demokrasi yang dapat berfungsi sebagai medium untuk meraih kekuasaan politik. Karenanya berbagai calon kepala daerah yang ikut sebagai peserta pemilukada mengupayakan strategi dan taktik yang bertujuan untuk memperoleh jumlah suara sebanyak-banyaknya. Politik memainkan peran dan pengaruh yang sangat besar dalam hidup dan kehidupan manusia. Tidak berlebihan bila ada pendapat yang menyatakan bahwa hampir sebagian besar kehidupan manusia ditentukan dan diatur oleh politik. Hal ini merupakan

konsekuensi logis dari eksistensi manusia sebagai *zoon politicon*. Politik juga merupakan kegiatan yang diarahkan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan di masyarakat.

Kota Serang adalah wilayah baru hasil pemekaran, Kab Serang Provinsi Banten. Sebagai ibukota provinsi, kehadirannya adalah sebuah konsekuensi logis dari keberadaan Provinsi Banten. Terdiri dari 5 (enam) kecamatan yaitu; Kecamatan Serang, Kecamatan Kasemen, Kecamatan Walantaka, Kecamatan Curug, Kecamatan Cipocokjaya dan Kecamatan Taktakan, Kota Serang memiliki luas wilayah 266,77 km' dengan jumlah penduduk sekitar 523.384 jiwa dan Batas wilayah. ([www.serangkota.go.id](http://www.serangkota.go.id)).

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan adanya stigma bahwa calon walikota incumbent memiliki kekuatan tersendiri bagi lingkungan PNS di Pemkot Serang, meskipun jelas jumlah PNS yang ada di Pemkot Serang jika mendukung salah satu calon Walikota akan sangat mempengaruhi hasil perhitungan suara.

Dalam berbagai kampanye masih ditemukan PNS yang memihak salah satu pasangan calon dalam kampanye dan banyak terjadi memberi dukungan kepada kepala daerah yang mengikuti kembali pilkada (incumbent). Dilain pihak memang ada upaya bagi Incumbent untuk memanfaatkan para pejabat dan staf Pemda untuk membantu menggalang massa dan mencari dana untuk kepentingan kampanye yang apabila tidak dipenuhi akan diancam mutasi atau pencopotan jabatan. (Agustino, 2009:125)

Keberadaan aparatur birokrasi pemerintah (PNS) adalah satu bagian dari masyarakat yang mempunyai hak yang sama untuk memilih dalam pilukada dan dipilih sebagai calon kepala daerah. Artinya tidak ada larangan bagi aparat birokrasi untuk ikut dalam kompetisi politik digelandang pilukada. Namun keikutsertaan aparatur birokrasi dalam upaya memenangkan salah satu calon yang ikut berlaga dalam Pilukada tentu saja dilarang. Keterkaitan antara Pemilu dan

Birokrasi (*usable bureaucracy*) diantaranya secara jelas tampak dari adanya larangan bagi aparatur birokrasi untuk menjadi anggota dan pengurus Partai Politik serta keharusan mengundurkan diri dari PNS. Larangan ini mengimplikasikan netralitas birokrasi dalam Pemilu, sehingga birokrasi tidak terpolitisasi dan terpolarisasi oleh kepentingan politik tertentu. Dengan demikian birokrasi dapat berkembang menjadi lembaga profesional dan secara efektif dapat digunakan oleh pemerintah demokratis yang baru untuk mengatur dan melayani masyarakat.

Pemilukada Kota Serang di Provinsi Banten telah terselenggara pada bulan Oktober tahun 2013. Para Pegawai Negri Sipil ini dipastikan mendukung dan membantu mengumpulkan suara demi kemenangan pilukada bagi calon walikota incumbent Kota Serang saat ini yaitu Hairul Zaman-Sulhi. Hal ini tentu saja bertentangan dengan UU yang mengatur PNS untuk tidak terlibat dalam politik praktis pada pilukada.

Masyarakat Kota Serang dipandang memiliki persepsi yang berbeda dalam mengapresiasi pilukada tahun 2013. Komunikasi politik yang dilakukan sejumlah pasangan cawakot dan wakilnya dalam berbagai bentuk dan saluran, serta media komunikasi mempengaruhi tingkat pemahaman pemilih yang berada di ibukota Provinsi Banten ini atas makna kekuasaan status quo kepala daerah *incumbent* yang didukung oleh para PNS yang mengharapkan posisi menguntungkan.

Bagi Schutz, dan pemahaman kaum fenomenologis, tugas utama analisis fenomenologis adalah merenkonstruksi dunia kehidupan manusia "sebenarnya" dalam bentuk yang mereka alami sendiri. Realitas dunia bersifat intersubjektif dalam arti bahwa anggota masyarakat berbagi persepsi dasar mengenai dunia yang mereka internalisasikan melalui sosialisasi dan memungkinkan mereka melakukan interaksi dan komunikasi. (Kuswarno, 2009:156)

Teori komunikasi yang masuk dalam tradisi fenomenologi berpandangan

bahwa manusia secara aktif menginterpretasikan pengalaman mereka, sehingga mereka dapat memahami lingkungannya melalui pengalaman personal dan langsung dengan lingkungan.

Tradisi fenomenologi memberikan penekanan sangat kuat pada persepsi dan interpretasi dari pengalaman subjektif manusia. Pendukung teori ini berpandangan bahwa cerita atau pengalaman individu adalah lebih penting dan memiliki otoritas lebih besar daripada hipotesa penelitian sekalipun.

Fenomenologi menjadikan pengalaman sebenarnya sebagai data utama dalam memahami realitas. Apa yang dapat diketahui seseorang adalah apa yang dialaminya. Jika anda ingin mengetahui apakah itu “cinta” maka anda tidak akan bertanya kepada orang lain tetapi anda langsung memahami cinta dari pengalaman langsung diri anda sendiri. *stanley deetz, words without things : toward a social phenomenology of language, Quarterly journal of speech* beliau mengemukakan tiga prinsip dasar fenomenologi yaitu :

Pertama, pengetahuan adalah kesadaran. Pengetahuan tidak di simpulkan dari pengalaman namun ditemukan secara langsung dari pengalaman sadar. Kedua, maknadari sesuatu terdiri atas potensi sesuatu itu pada hidup seseorang. Dengan kata lain, bagaimana anda memandang suatu objek bergantung pada makna objek itu bagi anda. Ketiga, bahasa adalah “kendaraan makna” (*vehicle meaning*) kita mendapatkan pengalaman melalui bahasa yang digunakan untuk mendefinisikan dan menjelaskan dunia kita.

Dalam konteks fenomenologis, PNS adalah aktor yang melakukan tindakan social (melibatkan diri) bersama aktor lainnya sehingga memiliki kesamaan dan kebersamaan dalam ikatan makna intersubjektif. Dalam pemikiran Schutz, PNS sebagai aktor mungkin memiliki salah satu dari dua motif, yaitu motif yang berorientasi ke masa depan (*in order to motive*); dan motif berorientasi ke masa lalu (*because motives*). (Kuswarno, 2009:56)

Menurut Schutz (dalam Mulyana,

2004:81) dalam interaksi sosial berlangsung pertukaran motif, proses pertukaran motif para aktor dinamakan *the reciprocity of motives*. Melalui interpretasi terhadap tindakan orang lain, individu dapat mengubah tindakan selanjutnya untuk mencapai kesesuaian dengan tindakan orang lain. Agar dapat melakukan hal itu individu dituntut untuk mengetahui makna, motif, atau maksud dari tindakan orang lain.

Sementara pada pemikiran Berger dan Luckmann Realitas sosial itu “ada” dilihat dari subjektivitas “ada” itu sendiri dan dunia objektif di sekeliling realitas sosial itu. Individu tidak hanya dilihat sebagai “kendiriannya”, namun juga dilihat dari makna “kendiriannya” itu berasa, bagaimana ia menerima dan mengaktualisasikan dirinya serta bagaimana pula lingkungan menerimanya. (Bungin, 2006:192)

Dengan berjalannya waktu kenyataan selanjutnya beberapa kebiasaan menjadi milik bersama seluruh anggota masyarakat, maka terbentuklah sebuah lembaga (*institution*). (Kuswarno, 2009:112). Dalam penelitian tentang Pegawai Negeri dalam perilaku politiknya, maka persoalannya bagaimana PNS mengkategorikan (*to typify*) dirinya sendiri, sesama pegawai negeri, dan bagaimana mereka mengembangkan lembaga pemerintahannya dengan seperangkat nilai, norma dan aturan yang mereka anut bersama.

Institusi memungkinkan berkembangnya suatu peranan (*roles*). Atau kumpulan perilaku yang terbiasa (*habitual behavior*) dihubungkan dengan harapan-harapan individu yang terlibat. Ketika seseorang memainkan suatu peranan yang dia adopsi dari perilaku yang terbiasa, orang lain berinteraksi dengannya suatu bagian dari institusi tersebut ketimbang sebagai individu yang unik. Pada institusi tersebut juga berkembang apa yang disebut sebagai hukum (*law*). Hukum ini yang mengatur berbagai peranan. (Kuswarno, 2009:112)

Pola komunikasi politik yang dikembangkan oleh tim sukses pemenangan

calon Walikota Serang Hairul Zaman-Sulhi memanfaatkan jabatannya untuk merekrut tim kampanye dari dalam birokrasi pemerintah Kota Serang mempengaruhi kenetralan sebuah aturan dalam pemerintahan.

Harapan untuk menciptakan birokrasi yang netral bisa terombang ambing akibat sentuhan oknum birokrat yang tidak bertanggung jawab. Netralitas birokrasi menjadi sangat penting dalam menciptakan keseimbangan politik di kemudian hari.

Dari penjelasan di atas, peneliti memaparkan fokus penelitian; 1) tindakan politik pegawai negeri, 2) motif politik pegawai negeri, dan 3) pola komunikasi politik pegawai negeri pada perhelatan pemilihan umum kepala daerah Kota Serang Tahun 2013.

## 2. Kajian Teoritis Komunikasi Politik

komunikasi sebagai kegiatan politik merupakan penyampaian pesan-pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain, dimana kegiatan komunikasi politik tersebut dapat bersifat empirik maupun ilmiah. Sedangkan Rusadi Kantaprawira (dalam Harun & Sumarno: 2006, 3) menyatakan komunikasi politik adalah untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intern golongan, instansi, asosiasi, ataupun sektor kehidupan politik pemerintah.

### a. Komunikator Politik

Ciri paling dominan dalam komunikasi adalah bahwa orang jarang dapat menghindari dari keturutsertaan. Hanya dihadiri dan diperhitungkan oleh seorang lain pun memiliki nilai pesan. Sehingga bisa dikatakan bahwa kita semua adalah komunikator. Jika dilihat memang setiap orang boleh berkomunikasi politik, tetapi harus diakui sedikit orang yang berkomunikasi politik secara tetap dan bersinambung, hal ini bisa dilihat bahwa para komunikator politik lebih berbeda dengan masyarakat lainnya dalam hal

kesungguhan bila mereka berbicara dan berbuat politik. Ada tiga kategori komunikator politik yang paling utama, yang pertama adalah politikus sebagai komunikator politik, kedua professional sebagai komunikator politik dan ketiga adalah aktivis sebagai komunikator politik (Dannimo dalam Jalaludin Rahmat 2011:58) menurut Sosiolog J.D. Halloran, seorang pengamat komunikasi massa menyatakan bahwa hubungan antara komunikator dan khalayak adalah bagian integral dari sistem sosial. Meskipun anggapan ini sederhana, tulis Halloran, ketidakpekaan banyak ahli teori komunikasi telah mengakibatkan “ketidaksetimbangan”; mereka mencurahkan jauh lebih banyak perhatian kepada penelitian akibat komunikasi ketimbang kepada komunikator. Menurutnya bahwa para perumus teori terlalu mudah mengabaikan “komunikator massa sebagai orang yang menduduki posisi penting yang peka di dalam jaringan sosial, menanggapi berbagai tekanan dengan menolak dan memilih informasi yang semuanya terjadi di dalam sistem sosial yang bersangkutan. (Jalaludin Rahmat 2011: 58) Ada cara bagaimana kita memahami dan membahas tentang komunikator politik dengan cara mengidentifikasi kedudukan mereka didalam masyarakat, untuk mengidentifikasi hal tersebut maka ada tiga kategori : – *politikus* yang bertindak sebagai komunikator politik, komunikator *profesional* dalam politik, dan *aktivis* atau komunikator paruh waktu (*part-time*).

### Fenomenologi Alfred Schutz

Schutz mengatakan pengalaman dan perilaku manusia (*human being*) dalam dunia sosial keseharian sebagai realitas yang bermakna secara sosial (*socially meaningful reality*). Schutz menyebut manusia yang berperilaku tersebut sebagai “aktor”. Ketika seseorang melihat atau mendengar apa yang dikatakan atau diperbuat aktor, dia akan memahami (*understand*) makna dari tindakan tersebut. Dalam dunia sosial hal demikian disebut sebagai sebuah realitas interpretif

(*interpretive reality*).

Selain makna “intersubjektif”, dunia sosial, menurut Schutz, harus dilihat secara historis. Oleh karenanya Schutz menyimpulkan bahwa tindakan sosial adalah tindakan yang berorientasi pada perilaku orang atau orang lain di masa lalu, sekarang dan akan datang (Schutz, 1972:xvii).

Fenomenologi tertarik dengan pengidentifikasian masalah ini dari dunia pengalaman inderawi yang bermakna, suatu hal yang semula yang terjadi di dalam kesadaran individual kita secara terpisah dan kemudian secara kolektif, di dalam interaksi antara kesadaran-kesadaran. Bagian ini adalah suatu bagian dimana kesadaran bertindak (*acts*) atas data inderawi yang masih mentah, untuk menciptakan makna, didalam cara yang sama sehingga kita bisa melihat sesuatu yang bersifat mendua dari jarak itu, tanpa masuk lebih dekat, mengidentifikasikannya melalui suatu proses dengan menghubungkannya dengan latar belakangnya. (Zeitlin, 1998:129-130)

Hal ini mengantarkan kita kepada salah satu perbedaan yang jelas antara fenomenologi dan bentuk lain dari teori tindakan: “tindakan” sejauh ini mengacu pada tindakan manusia dalam berhubungan satu dengan yang lain dan lingkungannya. Bagi fenomenologi juga sama halnya, bahkan tindakan terutama ditujukan kepada proses internal dari kesadaran (manusia), baik individual ataupun kolektif. Sekali tindakan itu ditransformasikan ke dalam pikiran kita, ia menjadi sulit untuk keluar lagi dan ini mempunyai konsekuensinya pada usaha untuk memperluas sosiologi-fenomenologis menjadi sebuah teori tentang masyarakat seperti juga tentang pribadi.

Pada dasarnya fenomenologi mempelajari struktur tipe-tipe kesadaran , yang terentang dari persepsi, gagasan, memori, imajinasi, emosi, hasrat, kemauan, sampai tindakan, baik itu tindakan sosial maupun dalam bentuk bahasa. Struktur bentuk-bentuk kesadaran inilah yang dinamakan “kesengajaan”, yang terhubung langsung dengan sesuatu. Struktur

kesadaran dalam pengalaman ini yang pada akhirnya membuat makna dan menentukan isi dari pengalaman (*content of experience*). “isi” ini sama sekali berbeda dengan penampakkannya karena sudah ada penambahan makna padanya.

Berkaitan dengan kesengajaan, diperlukan suatu kondisi atau latar belakang, yang memungkinkan bekerjanya struktur kesadaran dalam pengalaman. Kondisi tersebut mencakup perwujudan, ketrampilan jasmani, konteks budaya, bahasa, praktik sosial, dan aspek-aspek demografis dari sebuah aktivitas yang disengaja. Fenomenologi akan membawa pemahaman dari pengalaman sadar, kepada kondisi yang akan membantu memberikan pengalaman kesengajaan tersebut. (Kuswarno, 2009:22-23).

**Realitas Sosial Berger dan Luckman**

Konstruksi sosial atas realitas menggambarkan proses sosial melalui tindakan dan interaksinya yang mana individu menciptakan secara terus menerus suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subjektif (Bungin, 2006:193). Asal mula konstruksi sosial dari filsafat konstruktivisme, yang dimulai dari gagasan-gagasan konstruktif kognitif.

Dalam pandangan realisme hipotesis, pengetahuan adalah sebuah hipotesis dari struktur realitas yang mendekati realitas dan menuju kepada pengetahuan yang hakiki. Sedangkan konstruktivisme biasa mengambil semua konsekuensi konstruktivisme dan memahami pengetahuan sebagai gambaran dari realitas itu. Kemudian pengetahuan individu dipandang sebagai suatu gambaran yang dibentuk dari realitas objek dalam dirinya sendiri (Suparno, 1997:27). Dari ketiga macam konstruktivisme, terdapat kesamaan, di mana konstruktivisme dilihat sebagai sebuah kerja kognitif individu untuk menafsirkan dunia realitas yang ada, karena terjadi relasi sosial antara individu dengan lingkungan atau orang di sekitarnya. Kemudian individu membangun sendiri pengetahuan atas realitas yang dilihatnya itu berdasarkan pada struktur

pengetahuan yang telah ada sebelumnya, yang oleh Piaget (Suparno, 1997: 30\_ disebut dengan skema/skemata. Konstruktivisme macam ini yang oleh Berger dan Luckman (1990:1) disebut dengan konstruksi sosial (Bungin, 2006: 194-195).

Menurut Dr. Paul Suparno seperti yang dikutip Burhan Bungin (2008, 14) dalam bukunya *Konstruksi Sosial Media Massa*, ada tiga macam konstruktivisme yang berkembang di masyarakat yaitu : Pertama, Konstruktivisme radikal hanya dapat mengakui apa yang dibentuk oleh pikiran kita. Bentuk itu tidak selalu representasi dunia nyata. Kaum konstruktivisme radikal mengesampingkan hubungan antara pengetahuan dan kenyataan sebagai suatu kriteria kebenaran. Dalam hal ini pengetahuan dianggap sebagai sebuah realitas yang dibentuk oleh pengalaman seseorang.

Pengetahuan selalu merupakan konstruksi dari individu yang mengalami dan tidak dapat ditransfer kepada individu lain yang pasif karena itu konstruksi harus dilakukan sendiri oleh yang mengalaminya terhadap pengetahuan itu, sedangkan lingkungan adalah sarana terjadinya konstruksi tersebut. Kedua, Realisme hipotesis, pengetahuan adalah sebuah hipotesis dari struktur realitas yang dibentuk sampai dengan mendekati realitas dan menuju kepada pengetahuan yang hakiki. Ketiga, Konstruktivisme biasa diambil melalui konsekuensi konstruktivisme dan pengetahuan dipahami sebagai gambaran dari realitas. Pengetahuan individu dianggap merupakan gambaran yang terbentuk dari realitas objektif dalam pribadi masing-masing orang.

Ketiga macam konstruktivisme ini memiliki kesamaan yaitu bahwa konstruksi sosial dilihat sebagai kerja kognitif individu untuk menafsirkan sebuah realitas yang terjadi di dunia disebabkan adanya relasi sosial yang terjalin antar individu tersebut maupun dengan lingkungan. Berger dan Luckmann menjelaskan tiga tahap proses dialektis pemahaman terhadap suatu

realitas yang disebutnya sebagai momen (Eriyanto 2002, 14-15).

Tiga tahapan itu adalah: Pertama, Eksternalisasi, yaitu usaha pencurahan atau ekspresi diri manusia ke dalam dunia sosialnya, baik dalam kegiatan mental maupun fisik. Ini sudah menjadi sifat dasar dari manusia, ia akan selalu mencurahkan diri ke tempat di mana ia berada. Manusia berusaha menemukan dirinya, dalam proses inilah dihasilkan suatu duniadengan kata lain, manusia menemukan dirinya sendiri dalam suatu dunia. Kedua, Objektivasi. Merupakan hasil yang diciptakan oleh manusia baik berupa fisik maupun mental dari kegiatan yang dilakukan. Hasil tersebut merupakan realitas objektif yang dapat dimanfaatkan oleh manusia itu sendiri. Hasil dari eksternalisasi – kebudayaan – itu misalnya, manusia menciptakan alat demi kemudahan hidupnya, atau kebudayaan non-materiil dalam bentuk bahasa. Alat dan bahasa yang diciptakan adalah kegiatan eksternalisasi manusia ketika berhadapan dengan dunia. Setelah dihasilkan, baik benda atau bahasa sebagai produk eksternalisasi tersebut menjadi sebuah realitas yang objektif.

Ketiga, Internalisasi merupakan sebuah proses penyerapan kembali dunia objektif ke dalam kesadaran individu yang telah dipengaruhi oleh struktur dunia sosial. Berbagai macam unsur dari dunia yang telah menjadi objektif akan ditangkap sebagai gejala realitas di luar kesadaran manusia, sekaligus sebagai gejala internal bagi kesadaran. Melalui internalisasi, manusia menjadi hasil dari masyarakat. Seperti yang dikutip oleh Eriyanto (2002, 15-16) bagi Berger, realitas itu tidak dibentuk secara ilmiah namun sebuah hal yang dibentuk dan dikonstruksi. Setiap orang bisa mempunyai konstruksi yang berbeda-beda atas suatu realitas. Setiap orang yang mempunyai pengalaman, preferensi, pendidikan tertentu dan lingkungan pergaulan atau sosial tertentu akan menafsirkan realitas sosial itu dengan konstrusinya masing-masing. Dengan pemahaman semacam ini maka dapat disimpulkan bahwa realitas berwajah

ganda/plural

### 3. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan argumentasi tentang pemilihan pendekatan, paradigme atau metode penelitian yang digunakan, memperhatikan sifat-sifat variable yang diteliti dan jenis informasi yang diperlukan.

Pemilihan metode perlu memiliki dasar dan asumsi yang kuat, berikut beberapa asumsi yang menjadi latar belakang dipilihnya metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik (menyeluruh) dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2006:6).

Dengan setting yang alamiah, metode yang paling banyak digunakan adalah metode kualitatif bukan kuantitatif. Teori muncul berdasarkan data yang ada dan bukan dibuat sebelumnya sebagaimana yang terjadi dalam penelitian kuantitatif dalam bentuk hipotesis. Metode pengumpulan data dilakukan melalui proses hermeneutik (penafsiran) dan dialektis (pemaknaan) yang difokuskan pada konstruksi dan elaborasi suatu proses sosial (Salim, 2006:90).

Penelitian kualitatif ini menggunakan metode fenomenologi dari pemikiran Alfred Schutz dengan asumsi dasarnya berhubungan dengan interpretasi (pemahaman) terhadap suatu realitas yang dalam pengkajiannya perlu memahami terlebih dahulu fenomena yang terjadi dan menjelaskan secara menyeluruh serta lengkap dengan menggunakan setting alamiah narasumbernya. Karena itulah maka menjadi penting bagi kaum fenomenologis untuk meneliti bagaimana dunia ini dihayati berdasarkan pemikiran-pemikiran bahwa :

Realitas terpenting adalah bagaimana manusia melukiskannya atau menghayati dunianya, oleh karena itu pula maka kaum fenomenologis dalam mendekati persoalan dan mencari jawaban

menuntut jenis riset dan metodologi yang berbeda. Kaum fenomenologi berusaha mencari jawaban pemahaman melalui metode-metode kualitatif. Seperti observasi partisipan, *openinterviewing* dan dokumen perorangan. Metode ini mencari data deskriptif yang memungkinkan para fenomenologis memahami dunia sebagaimana sang subjek memahaminya (Douglas, dalam Arriane, 2010:26).

Ditambahkan kembali oleh Rahmat Kriyanto, menurutnya pendekatan kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya. Di sini yang ditekankan adalah persoalan kedalaman (kualitas) data dan bukannya (kuantitas) data (Kriyanto, 2008:56). Kedalaman data menjadi syarat mutlak ketika meneliti budaya, kajian budaya memerlukan pemahaman mendalam sehingga mampu mengungkap sesuatu yang tidak hanya tampak tetapi tersirat melalui simbol-simbol yang digunakan dan peta kognitif narasumbernya.

## 4. Hasil Penelitian

### 1. Tindakan Sosial dan Politik Pegawai Negeri

Sebenarnya yang harus mendapat titik tekan pelanggaran pegawai negeri terlibat dalam penyelenggaraan pemilu adalah dalam konteks sebagai peserta, baik sebagai calon kepala daerah maupun tim kampanye pendukung kepala daerah. Dalam konteks ini jelas mereka memosisikan diri pada salah satu pihak, keberpihakan inilah yang sebetulnya diharamkan karena ketika mereka memutuskan menjadi pegawai negeri keberpihakan mereka hanya kepentingan rakyat, mereka harus mengabdikan diri demi rakyat, bukan demi satu dua kelompok atau kepentingan. Untuk itu sebelum melihat hasil penelitian tentang komunikasi politik pegawai negeri di pemilu, peneliti menjabarkan dahulu perilaku pegawai negeri dari sisi normatif dan perannya di masyarakat baru kemudian peneliti mengkategorikan tindakan politik praktis dan tindakan politik destruktif pegawai

negeri.

#### a. Tindakan Sosial Pegawai Negeri

Salah satu perbedaan yang jelas antara fenomenologi dan bentuk lain dari teori tindakan: “tindakan” sejauh ini mengacu pada tindakan manusia dalam berhubungan satu dengan yang lain dan lingkungannya. Bagi fenomenologi juga sama halnya, bahkan tindakan terutama ditujukan kepada proses internal dari kesadaran (manusia), baik individual ataupun kolektif. Sekali tindakan itu ditransformasikan ke dalam pikiran kita, ia menjadi sulit untuk keluar lagi dan ini mempunyai konsekuensinya pada usaha untuk memperluas sosiologi-fenomenologis menjadi sebuah teori tentang masyarakat seperti juga tentang pribadi. Untuk itu peneliti membagi tindak sosial PNS ke dalam dua kategori yaitu tindakan normatif PNS yang mengacu pada tindakan sesuai dengan aturan profesinya dan tindakan dalam masyarakat dimana PNS mempunyai peran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

#### 1). Tindakan Normatif Pegawai Negeri

Pada umumnya kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang pegawai negeri untuk melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Biasanya kesetiaan dan ketaatan akan timbul dari pengetahuan dan pemahaman yang mendalam. Dimana pegawai negeri sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, sebab itu maka seorang pegawai negeri sipil wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh anggota masyarakat. Sejalan dengan itu pegawai negeri sipil berkewajiban memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pada pokok pemberian tugas kedinasan adalah merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang dengan harapan bahwa tugas itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Maka dari itu Pegawai Negeri adalah

unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagai legitimasi yang sudah dilembagakan. Sehubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri maka baginya dibebankan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan dan sudah tentu disamping kewajiban baginya juga diberikan apa-apa saja yang sudah menjadi hak yang didapat oleh seorang Pegawai Negeri.)

#### 2). Tindakan Pegawai Negeri Dalam Masyarakat

Sementara itu, Pegawai Negeri dalam peran dan fungsinya adalah mahluk yang bertugas menjalankan tugas-tugas negara yang merepresentasikan kepentingan publik. Keberadaan birokrasi pemerintahan dijadikan sebagai mediator yang menghubungkan dua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain pegawai negeri adalah posisi netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya. Administrasi negara sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakat rakyatnya (*the civil society*). Masyarakat rakyat terdiri dari para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Diantara kedua hal ini, pegawai negeri merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum.

Seperti yang dikatakan Dan Nimmo bahwa pegawai negeri sipil sebagai Komunikator politik ini memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses opini publik. Para peneliti pernah menekankan peran itu, barangkali berlebihan. Karl Popper, misalnya, mengemukakan bahwa ada satu teori opini publik yang seluruhnya dibangun di sekitar komunikator politik, yaitu “teori pelopor mengenai opini publik”. Ia menegaskan bahwa para pemimpin menciptakan opini publik karena mereka “berhasil membuat

beberapa gagasan mula-mula ditolak, kemudian dipertimbangkan, dan akhirnya diterima”; karena itu, “di sini opini publik dipahami sebagai sejenis tanggapan publik terhadap pemikiran dan usaha para aristokrat pikiran itu yang menciptakan pemikiran-pemikiran baru, gagasan –gagasan baru, argumen-argumen baru (Dannimo dalam Jalaludin Rahmat 2011:29).

Terkait pelaksanaan pemilukada Kota Serang tahun 2013, peran PNS sebagai aparatur negara bertindak sebagai fasilitator pelaksanaan pesta demokrasi daerah tersebut.

- **Pegawai Negeri Sebagai Pelayan Masyarakat**

Dari hasil penelitian terlihat bahwa pegawai negeri tidak terlepas dari perannya sebagai pelayan masyarakat karena itu sudah menjadi tupoksi yang jelas dan sesuai dengan kepatutan profesinya. Karena masing-masing informan ketika ditanya tentang tupoksi nya maka mereka akan jelas menerangkannya.

Harapan untuk menciptakan birokrasi yang tidak terombang-ambing akibat sentuhan oknum birokrat yang tidak bertanggung jawab. Tindakan pegawai negeri yang tidak terlibat dalam politik praktis menjadi sangat penting dalam menciptakan keseimbangan politik dikemudian hari. Pentingnya independensi pegawai negeri akan terasa terhadap perlakuan institusi publik ini dalam hal pemberian layanan. Pegawai negeri menjadi tidak diskriminatif, tidak berpihak, dan jauh dari kepentingan-kepentingan tertentu. Jika hal ini terbangun maka harapan untuk memerdekakan manusia menjadi sebuah kemungkinan. Proses transformasi ke arah itu akan sangat ditentukan oleh keberkualitasan pemilukada yang tidak diintervensi oleh politisi-birokrat, ataupun birokrat-politisi. Menurut Friederich Hegel bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan umum karena dalam kenyataannya kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat.

## b. Tindakan Politik Pegawai Negeri

Menanggapi tindakan politik pegawai negeri yang tidak terkontrol di Indonesia terlebih di daerah yang budaya paternalistik yang sangat kental, khususnya dalam konteks Pemilukada, menurut Leo Agustino dalam bukunya *Pilkada Dinamika Politik Lokal* menunjukkan bahwa peran aparatur pemerintah yang termanifestasi pada kegiatan birokrasi yang berlebihan. Kebiasaan ini sangat mempengaruhi tindakan politik pegawai negeri yang mengikatnya.

### 1). Tindakan Politik Destruktif Pegawai Negeri

Di dalam kehidupan ini ada aturan-aturan atau hukum-hukum yang menjadi pedoman bagi berbagai intitusi sosial. Aturan itu sebenarnya adalah produk manusia untuk melestarikan keteraturan sosial, sehingga meskipun aturan di dalam struktur sosial itu bersifat mengekang, tidak menutup kemungkinan adanya “pelanggaran” yang dilakukan oleh individu. Pelanggaran dari aturan itulah yang disebabkan oleh proses eksternalisasi yang berubah-ubah dari individu atau dengan kata lain ada ketidakmampuan individu menyesuaikan dengan aturan yang digunakan untuk memelihara ketertiban sosial tersebut. Oleh karena itu, problem perubahan berada di dalam proses eksternalisasi ini. Jadi di dalam masyarakat yang lebih mengedepankan “ketertiban sosial” individu berusaha sekeras mungkin untuk menyesuaikan diri dengan peranan-peranan sosial yang sudah dilembagakan, sedangkan bagi masyarakat yang senang kepada “kekisruhan sosial” akan lebih banyak ketidaksukaannya untuk menyesuaikan dengan peranan-peranan sosial yang telah terlembagakan.

Dari proses eksternalisasi ini maka peneliti mengkategorikan adanya tindakan pegawai negeri dalam berpolitik destruktif. Berpolitik destruktif menjelaskan bahwa keberadaan aparatur birokrasi pemerintah (PNS) adalah satu bagian dari masyarakat yang mempunyai hak yang sama untuk

memilih dalam pemilukada dan dipilih sebagai calon kepala daerah. Artinya tidak ada larangan bagi aparat birokrasi untuk ikut dalam kompetisi politik digelandang pemilukada.

Namun keikutsertaan aparatur birokrasi dalam upaya memenangkan salah satu calon yang ikut berlaga dalam Pemilukada tentu saja dilarang. Hal tersebut merusak kredibilitas profesinya yang netral menjadi sebuah keberpihakan. Keterkaitan antara Pemilu dan Birokrasi (*usable bureaucracy*) diantaranya secara jelas tampak dari adanya larangan bagi aparatur birokrasi untuk menjadi anggota dan pengurus Partai Politik serta keharusan mengundurkan diri dari PNS. Larangan ini mengimplikasikan netralitas pegawai negeri dalam Pemilu, sehingga pegawai negeri tidak terpolitisasi dan terpolarisasi oleh kepentingan politik tertentu. Dengan demikian birokrasi dapat berkembang menjadi lembaga profesional dan secara efektif dapat digunakan oleh pemerintah demokratis yang baru untuk mengatur dan melayani masyarakat.

Hal ini menunjukkan adanya ketidakmampuan individu dalam menyesuaikan aturan dalam menciptakan ketertiban sosial. sehingga aturan yang terlegitimasi dalam institusi pemerintahan yang dilaksanakan secara individual oleh pegawai negeri sipil yang senang dengan “kekisruhan” itu sendiri.

## 2). Tindakan Politik Praktis Pegawai Negeri

Yang disebut dengan tindakan politik praktis pegawai negeri menurut Leo Agustin adalah baik itu berkampanye, menggunakan fasilitas negara untuk mobilisasi kampanye dan secara terbuka mendukung salah satu calon walikota. Sebagai bentuk loyalitas mereka terhadap pimpinannya jika pimpinannya mencalonkan kembali maka otomatis pilihan dan dukungan jatuh ke calon incumbent. Modus tersebut paling sering ditemukan. Modus lain berupa penggunaan kendaraan dinas, pelibatan pejabat daerah, penggunaan rumah ibadah, penggunaan

rumah dinas, dan penggunaan program populer pemerintah (raskin). Lebih dramatis lagi, yakni, berupa penyalahgunaan fasilitas negara dan mobilisasi PNS.

Perilaku pegawai negeri di Indonesia berkaitan dengan praktek birokrasi yang dibangun dari proses kesejarahan yang amat panjang, dari warisan kerajaan-kerajaan yang ada sampai pada lamanya masa kolonialisme. Seperti yang diungkapkan Santoso dalam bukunya yang berjudul *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural* sebagai menyatakan bahwa sosok birokrasi di Indonesia masih menampilkan corak patrimonial. Budaya patrimonial adalah merupakan benang sejarah yang perlu diperhatikan dengan seksama. Karakteristik birokrasi di Indonesia mengantarkan perilaku birokrasi pemerintahan yang sangat dipengaruhi oleh budaya patrimonialisme dan *patron-client*, yang menguasai hubungan-hubungan

antara pegawai negeri maupun hubungan antara pegawai negeri dengan komponen lain.

Suatu tindakan hanya dapat disebut tindakan social apabila tindakan tersebut dengan mempertimbangkan perilaku orang lain dan berorientasi pada perilaku orang lain. Jadi, tindakan social merupakan perilaku manusia yang mempunyai makna subjektif bagi perilakunya (Engkus, 2009:109). Itu artinya ketika perilaku sebagai konsep dasar tindakan pegawai negeri dalam berpolitik meskipun melanggar aturan namun tidak berarti tidak baik atau baik atau bahkan melibatkan emosional individunya. Hasil penelitian ini mengupas bagaimana tindakan pegawai negeri sebagai aparatur negara melibatkan dirinya dalam politik praktis dengan berbagai motif dan atas dasar kesadaran yang disengaja.

Realitas sosial yang terangkat karena adanya tindakan dan interaksi sosial individu (PNS) dalam pelaksanaan pemilukada Kota Serang ini tidak dapat dipungkiri adanya keterlibatan pegawai negeri sipil di dalamnya dengan usaha-usaha pemenangan calon kepala daerah. Ini

menandai individu mengalami kebersamaan yang mempertautkan situasi secara intersubjektif.

- **Pegawai Negeri Sebagai Pelayan Kekuasaan**

Asumsi banyaknya prasyarat bagi tegaknya kaidah netralitas pegawai negeri yang tidak tersedia sehingga melanggar kaidah itu adalah hal yang sangat rasional. Konteks Pemilukada secara langsung jika dikaitkan dengan demokratisasi birokrasi di Indonesia maka keterlibatan pegawai negeri dalam penyelenggaraan pemilukada akan sangat sulit dihindari. Meskipun telah ada aturan yang membahas mengenai bagaimana seharusnya sikap seorang pegawai negeri yang tertuang dalam Undang-Undang No 43 Tahun 1995 yaitu tentang Pegawai negeri, Peraturan Pemerintah No 15 dan 12 Tahun 1999 tentang Netralitas Birokrasi dan Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin.

Pegawai Negeri Pemkot Serang sesungguhnya hafal dengan segala konsekuensi politik pada saat mereka memutuskan terjun ke dalamnya. Namun hal tersebut tidak menjadi suatu acuan jika keterlibatan mereka dalam politik praktis masuk ke dalam kekuatan tim sukses yang cukup kuat dan solid. Terlebih calon yang mereka dukung adalah calon incumbent dimana secara institusional adalah pimpinan mereka, dan keputusan mendukung pimpinan adalah sebuah bentuk loyalitas yang mengakar dalam profesi sebagai pegawai negeri.

Hasil akhirnya adalah Pegawai Negeri Pemkot Serang memiliki peran bukan lagi melayani masyarakat sebagai abdi masyarakat tapi kaidah-kaidah tersebut menjadi bias ketika politik praktis mengkontaminasi profesi pegawai negeri melalui iming-iming kenaikan jabatan atau mempertahankan posisi strategis yang sudah berjalan seperti biasanya sebagai sebuah kenyamanan yang biasa dan menjadi kebiasaan. Sehingga pelayanan di sini berubah arah menuju kekuasaan yaitu pelayan kekuasaan.

Realitas yang ada dalam wajah birokrasi terutama aparatur negara yaitu pegawai negeri saat ini di pemerintah Kota Serang menghadirkan institusi yang patron-client dimana penguasa (*patron*) menuntut loyalitas aparatur birokrasi yang dibawahinya, di satu sisi dengan mrnberikan hadiah dan hak-hak istimewa pada bawahannya (*client*) di saat yang lain. Mereka yang menjadi client sang patron akan selalu menganggap bahwa promosi atas dirinya adalah berkah dari atasan pada dirinya, bukan atas kompetensi dan kapabilitas diri. Jika interaksi seperti yang terbangun dalam suatu institusi birokrasi, maka abdi masyarakat yang menjadi nilai prinsip dari berdirinya pemerintahan daerah tergeser oleh nilai-nilai yang mengedepankan logika abdi negara. Akan jauh lebih mengerikan lagi apabila nilai-nilai yang kemudian muncul terutama dalam pemilukada bukan hanya aparat sebagai abdi negara tetapi juga abdi penguasa atau yang peneliti beri label sebagai pelayan kekuasaan.

## 2. Motif Politik Pegawai Negeri

Dalam konteks fenomenologis, PNS adalah actor yang melakukan tindakan social (melibatkan diri) bersama actor lainnya sehingga memiliki kesamaan dan kebersamaan dalam ikatan makna intersubjektif. Dalam pemikiran Schutz, PNS sebagai actor mungkin memiliki salah satu dari dua motif, yaitu motif yang berorientasi ke masa depan (*in order to motive*); dan motif berorientasi ke masa lalu (*because motives*). Weber mengemukakan metode Verstehen yang mengarah pada suatu tindakan bermotif demi tujuan yang hendak dicapai atau *in order motive* sebagai salah satu metode untuk memahami motif dan makna di balik tindakan manusia. Dengan begitu, tindakan individu dilihat sebagai tindakan subjektif yang merujuk pada suatu motif tujuan, yang sebelumnya mengalami proses intersubjektif berupa hubungan inetraksi *face to face* antar person yang bersifat unik. Namun Schutz menambahkan bahwa sebelum masuk ke dalam tataran *in order motive*, terlebih

dahulu ada tahapan *because motive* (Kuswarno, 2009:19).

#### a. Motif Menjaga Loyalitas

Melihat Pemilukada Kota Serang tahun 2013 lalu netralitas aparat birokrasi dipertanyakan. Pada satu sisi PNS adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya. Sedangkan disisi lain mereka adalah anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Alasan utama Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemkot Serang secara terang-terangan mendukung calon Incumbent pada masa itu yaitu pasangan Hairul Zaman – Sulhi Choir, yang diketahui Hairul Zaman adalah anggota keluarga yang sangat berpengaruh di Provinsi Banten.

Dalam beberapa pernyataan para informan, jelas bahwa birokrat tidak akan jauh dalam memilih pemimpinnya, bukan soal perubahan tapi mempertahankan situasi yang sudah dianggap nyaman oleh kalangan PNS Pemerintah Kota Serang. Di jajaran pejabat teras, pemandangan dukung-mendukung salah satu calon Walikota dianggap biasa apalagi mendukung incumbent sebagai bentuk loyalitas mereka terhadap pimpinannya. Loyalitas tersebut bersifat otomatis ketika para Pegawai Negeri Sipil berhadapan dengan calon pimpinan incumbent.

Motif menjaga loyalitas sangat diperlukan karena untuk menjaga stabilitas kinerja para Pegawai Negeri Sipil di kalangan Pemerintah Kota Serang, tidak perlu ada perubahan ataupun adaptasi terhadap pimpinan baru. Loyalitas ini terbangun karena faktor keterikatan secara institusi dengan pimpinan mereka yang sebelumnya.

#### b. Motif Mengincar Jabatan

Hal yang membedakan dengan kategori Pegawai Negeri Sipil sebelumnya, motif mengincar jabatan, hal ini sebagai langkah untuk investasi jangka panjang, yaitu mempertahankan posisi jabatan atau mengincar jabatan tertentu yang lebih

tinggi dan strategis. Ini mereka tunjukkan dengan tindakan menghimbau para stafnya untuk memilih calon incumbent, termasuk mengintervensi dengan imbalan ketika ada mutasi akan mendapat kenaikan pangkat, jabatan/eselon di lingkungan Pemerintahan Kota Serang.

Kenaikan pangkat/eselon di Pemerintah Kota Serang menyalahi aturan, karena bukan melihat DUK (Daftar Urut Kepangkatan) lagi tapi berdasarkan faktor *like or dislike* terhadap orang-orang tertentu yang dianggap tidak mendukung kebijakan-kebijakan pimpinan. Berbeda dengan pejabat-pejabat teras Pemkot Serang yang secara terang-terangan mendukung pencalonan incumbent sebagai Walikota sekaligus mendukung setiap kebijakannya, sudah dipastikan mendapat jabatan yang sesuai atau lebih dari yang diharapkan.

Para Informan memaklumi bahwa kepala daerah memiliki hak prerogatif dalam memilih pejabat teras yang dianggap kompeten. Namun karena banyaknya campur tangan oknum-oknum tertentu yang mengincar jabatan, maka hak tersebut menjadi bias, karena apa yang menjadi keputusan Walikota tidak sesuai dengan aturan Daftar Urutan Kepangkatan (DUK).

Seperti yang dikatakan Weber suatu tindakan hanya dapat disebut tindakan social apabila tindakan tersebut dengan mempertimbangkan perilaku orang lain dan berorientasi pada perilaku orang lain. Jadi, tindakan social merupakan perilaku manusia yang mempunyai makna subjektif bagi perilakunya (Engkus, 2009:109). Dengan demikian tindakan social merupakan perilaku subjektif yang bermakna yang ditujukan untuk mempengaruhi atau berorientasi pada perilaku orang lain. Maka jelas tindakan PNS melibatkan diri pada Pemilukada suatu tindakan social yang ditujukan oleh perilaku subjektif PNS mempengaruhi orang lain untuk memenangkan salah satu calon walikota Serang.

Motif mengincar jabatan ini jelas bahwa adanya usaha-usaha tertentu yang dilakukan para Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Serang untuk

mempertahankan jabatannya atau menaikkan jabatannya karena kekerabatan, kekeluargaan, pertemanan, dan yang berjasa dalam usaha-usaha pemenangan calon incumbent dalam Pemilu Kota Serang. Kesempatan bagi sebagian Pegawai Negeri untuk meraih atau mempertahankan jabatan birokrasinya melalui perlibatan dirinya pada arena politik praktis. Dengan asumsi, apabila kandidat yang didukungnya menang, maka ia akan mendapatkan apa yang telah dinegosiasikan sebelumnya. agar kandidatnya tidak kalah, maka tidak ada kata selain melakukan praktik-praktik apa saja demi pemenangan jagoannya. Yang tentunya berimbang positif terhadap dirinya. Tentunya, ada yang berhasil dan ada pula yang gagal.

### 3. Komunikasi Politik Pegawai Negeri Sebagai Komunikator Politik

Politik dan komunikasi merupakan dua hal yang dapat saling terkait dalam suatu pembicaraan tentang kekuasaan, pengaruh, otoritas/wewenang, dan konflik. Selain itu, mengartikan komunikasi politik, maka esensinya terkait dengan interaksi sosial dan konflik sosial. Nimmo (dalam Riswandi: 2009, 3) merumuskan komunikasi politik sebagai kegiatan yang bersifat politis atas dasar konsekuensi aktual yang mengatur perilaku manusia, dengan ruang lingkup komunikator politik, pesan—pesan politik, media komunikasi politik, dan akibat-akibat komunikasi politik. Kegiatan komunikasi politik bertujuan untuk mengharmoniskan dan menjamin keberlanjutan sistem politik secara berkesinambungan yang akan mengayomi seluruh elemen dan anggota sistem politik tersebut.

Sedangkan menurut Leonard W. Doob mengenai politik maka ada beberapa jenis hal yang harus diketahui tentang komunikator politik bahwa komunikator dapat dianalisis sebagai dirinya sendiri. Sikapnya terhadap khalayak potensialnya, martabat yang diberikannya kepada mereka sebagai manusia, dapat mempengaruhi komunikasi yang dihasilkannya; jadi, jika ia mengira mereka itu tolol, ia akan

menyesuaikan nada pesannya dengan tingkat yang sama rendahnya. Ia sendiri memiliki kemampuan-kemampuan tertentu yang dapat di konseptualkan sesuai dengan kemampuan akalnya, pengalamannya sebagai komunikator dengan khalayak yang serupa atau yang tak serupa, dan peran yang dimainkan di dalam kepribadiannya oleh motif untuk berkomunikasi.

Ada cara bagaimana kita memahami dan membahas tentang komunikator politik dengan cara mengidentifikasi kedudukan mereka didalam masyarakat untuk mengidentifikasi hal tersebut maka ada tiga kategori : – *politikus* yang bertindak sebagai komunikator politik, komunikator *profesional* dalam politik, dan *aktivis* atau komunikator paruh waktu (*part-time*), dan dalam hal ini pegawai negeri sebagai aktor politik, bisa dikatakan seperti dalam kategori Dannimo bahwa pegawai negeri sebagai komunikator politik.

Dengan pandangan tersebut, peneliti mendalami pegawai negeri dengan memasukan dalam kategorisasi yang diungkapkan oleh Dannimo mengenai komunikator politik.

#### a. Pegawai Negeri Profesional Sebagai Komunikator Politik

Komunikator profesional berbeda dengan politikus sebagai komunikator, jikalau politikus mencari nafkah atau sumber kehidupannya adalah dari pemerintahan, sedangkan profesional yang menjadi sumber pendapatan kehidupannya ada dalam posisi di luar politik dan juga bisa di dalam politik. Komunikator profesional adalah peranan sosial yang relatif baru, peranan ini akibat dari revolusi komunikasi yang sedikitnya mempunyai dua dimensi utama: munculnya media massa yang memintasi batas-batas rasial, etnis, pekerjaan, wilayah, dan kelas untuk meningkatkan kesadaran identitas nasional; dan perkembangan serta-merta media khusus (seperti majalah untuk khalayak khusus, stasiun radio, dsb.) yang menciptakan publik baru untuk menjadi konsumen informasi dan hiburan.

Sama halnya dengan pegawai negeri

yang menjadi jembatan dua kelompok dalam organisasi dengan khalayak umum, di mana para elit pemerintahan yang menduduki jabatan penting mempunyai otoritas dan kewajiban mensosialisasikan kemana hak suara pegawai negeri sebaiknya dalam pemilihan umum kepala daerah. Dalam hal ini calon kepala daerah incumbent yang diikuti oleh pasangan Tb. Hairul Zaman sebagai Plt Walikota dan Sulhi Choir sebagai calon wakilnya yang sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Pemkot Serang.

Himbauan untuk memilih incumbent dalam Pemilu Pilkada memang terdengar santer di lingkungan Pemkot Serang. Namun tidak sampai ke level bawah karena jenjang karir yang mereka harapkan belum sampai ke tataran golongan elite di pemerintahan, sehingga komunikasi politik di level bawah masih sebatas wacana, belum sampai ke tindakan.

#### **b. Pegawai Negeri Aktivis Sebagai Komunikator Politik**

Ada dua hal komunikator politik utama bertindak sebagai saluran organisasional dan interpersonal ini, yaitu :

Pertama, adalah sebagai *jurubicara* bagi kepentingan yang terorganisasi. Secara umum biasanya orang ini tidak memegang ataupun mencita-citakan jabatan di dalam pemerintah, tipe komunikator ini tidaklah seperti politikus yang menjadikan politik sebagai lapangan kerjanya atau menjadi sumber nafkahnya, dilihat dari tipologinya juru bicara ini tidak sependai dan bukan ahli dalam komunikasi atau tidak profesional dalam hal itu, namun, ia cukup terlibat baik dalam politik maupun dalam komunikasi sehingga dapat disebut aktivis politik dan semiprofesionalis dalam komunikasi politik. Kedua, yang merupakan kategori aktivis sebagai komunikator pendapat adalah *pemuka pendapat*. Dalam satu penelitian menunjukkan bahwa banyak warga masyarakat yang dihadapkan ketika harus membuat keputusan yang politis misalkan dalam pemilihan umum untuk memilih, maka masih meminta petunjuk dari orang-

orang yang dihormati mereka, apakah untuk mengetahui apa yang harus dilakukannya atau untuk memperkuat putusan yang telah dibuatnya dan orang yang dimintai petunjuk dan informasinya itu adalah pemuka pendapat (John W. Kingdom, 1970:256:261).

Terkait pegawai negeri sipil sebagai aktivis politik yang memainkan perannya sebagai komunikator politik dan mewakili kelompoknya serta dipercaya oleh masyarakat untuk mengarahkan mereka kepada pilihan calon kepala daerah yang dikehendaki oleh masyarakatnya. Profesi pegawai negeri di Kota Serang masih sangat didambakan dan disegani sehingga, ketika para pegawai negeri tersebut masuk dalam dunia politik maka apa yang menjadi himbauan mereka akan diikuti oleh masyarakat atau anggota kelompoknya.

Selain pegawai negeri juga menebar himbauan pilihan yang tertuju pada satu pasangan calon kepala daerah dengan mengambil peran sebagai juru bicara kepada para pegawai negeri yang ada di lingkungan pemerintahan Kota Serang, maka mereka pun mengambil peran lainnya sebagai pemuka pendapat, dimana pendapat seorang PNS di mata masyarakat Kota Serang masih sangat diperhatikan dan diikuti.

#### **5. Kesimpulan**

Seperti yang dikatakan Dan Nimmo bahwa pegawai negeri sipil sebagai Komunikator politik ini memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses opini publik. Posisi Pegawai Negeri di Kota Serang masih sangat terhormat, sehingga profesinya diperebutkan karena dianggap sebagai simbol kejayaan, kemakmuran dan kesuksesan profesionalitas, , karena pegawai negeri adalah abdi masyarakat. Warga mengharapkan pegawai negeri dapat berlaku profesional dan bekerja sesuai dengan apa yang semestinya dilakukan pegawai negeri ideal, sebagai pelayan warga sekaligus sebagai fasilitator pembangunan demi terciptanya kesejahteraan serta kebaikan bersama.

keikutsertaan aparatur birokrasi dalam

upaya memenangkan salah satu calon yang ikut berlaga dalam Pemilu tentu saja dilarang. Hal tersebut merusak kredibilitas profesinya yang netral menjadi sebuah keberpihakan. Keterkaitan antara Pemilu dan Birokrasi (*usable bureaucracy*) diantaranya secara jelas tampak dari adanya larangan bagi aparatur birokrasi untuk menjadi anggota dan pengurus Partai Politik serta keharusan mengundurkan diri dari PNS. Larangan ini mengimplikasikan netralitas pegawai negeri dalam Pemilu, sehingga pegawai negeri tidak terpolitisasi dan terpolarisasi oleh kepentingan politik tertentu. Dengan demikian birokrasi dapat berkembang menjadi lembaga profesional dan secara efektif dapat digunakan oleh pemerintah demokratis yang baru untuk mengatur dan melayani masyarakat.

Yang disebut dengan tindakan politik praktis pegawai negeri menurut Leo Agustin adalah baik itu berkampanye, menggunakan fasilitas negara untuk mobilisasi kampanye dan secara terbuka mendukung salah satu calon walikota. Sebagai bentuk loyalitas mereka terhadap pimpinannya jika pimpinannya mencalonkan kembali maka otomatis pilihan dan dukungan jatuh ke calon incumbent. ketika perilaku sebagai konsep dasar tindakan pegawai negeri dalam berpolitik meskipun melanggar aturan namun tidak berarti tidak baik atau baik atau bahkan melibatkan emosional individunya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arrianie, Lely. (2010). *Komunikasi Politik*. Penerbit Widya Padjajaran. Jakarta
- Agustino, Leo. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Budiarjo, Miriam (1998). *Dasar-dasar Politik*. Penerbit Gramedia. Jakarta
- Harun & Sumarno.(2006). *Komunikasi Politik Sebagai Suatu Pengantar*. Penerbit Mandar Maju. Bandung
- Kriyantono, Rachmat (2008). *Teknik Praktis Riset Komunikasi*. Penerbit Prenada Media Group. Jakarta.

- Kuswarno, Engkus (2009). *Fenomenologi*. Penerbit Widya Padjajaran. Bandung
- LIPI, Year Book (2005).-----  
--.
- Littlejohn, Stephen W. (2002). *Theories of Human Communication*. Penerbit Salemba Humanika. Jakarta.
- Lincoln & Denzin.(2009). *Handbook of Qualitative Research*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Liliwari, Alo. (2004). *Dasar-dasar komunikasi Antar Budaya*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Mahfud.(2007). *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*.Penerbit Rajawali Pers. Jakarta.
- Moleong, Lexy.(2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Penerbit Remaja Rosdakarya. Bandung
- Mulyana, Deddy. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Penerbit Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Riswandi.(2009). *Ilmu Komunikasi*. Penerbit Graha Ilmu. Jakarta.
- Ruslan, Rosady. (2003). *Metode Penelitian PR dan Komunikasi*.Penerbit Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Salim, Agus. (2006). *Teori dan Paradigma Penelitian Sosiologi*.Penerbit Tiara Wacana.Yogyakarta.
- Sendjaja, S Djuarsa.(1994). *Teori Komunikasi*. Penerbit Pusat Penerbitan Universitas Terbuka. Jakarta.

