



Tgl. Terim	13-10-08
Asal Dari	Hulu
Banyaknya	1 shg
Harga	Gratis
No. Inventaris	282
File	Skr. HOP HAS

TINJAUAN HUKUM TENTANG NETRALITAS PEGAWAI t
NEGERI SIPIL TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH
(SUATU KAJIAN TERHADAP PILKADA KOTA PALOPO)

Oleh :

ANDI HASANUDDIN

B111 04 032

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2008

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN HUKUM TENTANG NETRALITAS PEGAWAI NEGERI
SIPIL TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH
(SUATU KAJIAN TERHADAP PILKADA KOTA PALOPO)**

OLEH

**ANDI HASANUDDIN
B111 04 032**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Dalam Program Kekhususan Hukum Pemerintahan**

Pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2008

PERSETUJUAN PEMBIMBING


Menerangkan bahwa skripsi dari :

Nama : ANDI HASANUDDIN
Nomor Pokok : B111 04 032
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan
Judul Skripsi : Tinjauan hukum Tentang Netralitas
Pegawai Negeri Sipil Terhadap
Pemilihan Kepala Daerah (Suatu
Kajian Terhadap Pilkada Palopo)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

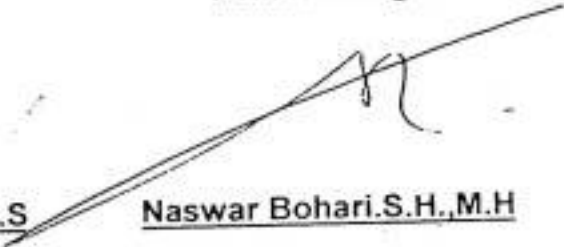
Makassar, September 2008

Pembimbing I


Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, S.H., M.S

NIP.130 936 997

Pembimbing II


Naswar Bohari, S.H., M.H

NIP.132 205 468

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

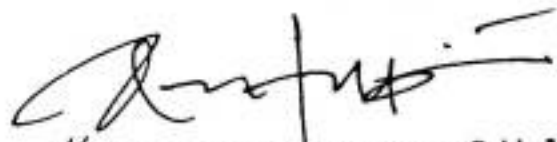
Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Andi Hasanuddin
Nomor Induk : B111 04 032
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Tentang Netralitas
Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pemilihan
Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap
Pilkada Palopo)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, September 2008

a.n. Dekan
Pembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H.,M.H.
NIP. 131 876 817

PENGESAHAN SKRIPSI

TINJAUAN HUKUM TENTANG NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH (SUATU KAJIAN TERHADAP PILKADA KOTA PALOPO)

Disusun dan diajukan oleh

ANDI HASANUDDIN

B 111 04 045

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan Hukum Pemerintahan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Selasa, September 2008 dan dinyatakan diterima

Panitia Ujian

Ketua,

Sekretaris,



Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, S.H., M.S

NIP.130 936 997



Naswar Bohari, S.H., M.H.

NIP.132 205 468



Dekan
Pembantu Dekan I,

Prof. Dr. Mon. Guntur, S.H., M.H

NIP.131 876 817

ABSTRAK

ANDI HASANUDDIN (B111 04 032), tinjauan hukum Tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pemilihan Umum Kepala Daerah Suatu Kajian Terhadap PILKADA PALOPO (di bawah bimbingan Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, S.H., M.S dan Naswar Boinari, S.H., M.H).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan ketentuan hukum tentang netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah di kota palopo, disamping itu juga untuk mengetahui penegakan ketentuan hukum tentang pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah di kota palopo

Penelitian dilaksanakan di kota palopo Sulawesi Selatan dengan lokasi penelitian pada kantor walikota palopo, dimana penulis mengambil data yang diperoleh secara langsung dari sebuah penelitian baik berupa wawancara langsung terhadap narasumber dilapangan serta berupa data lainnya yang diperoleh melalui kepustakaan yang relevan yaitu literatur, dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah tersebut.

Dalam pelaksanaan ketentuan hukum tentang netralitas pegawai negeri sipil pada pemilihan kepala daerah di kota palopo, dapat dilihat pada realitanya seorang pns harus netral, atau tidak berpihak kepada salah satu pasangan calon atau kandidat pada ajang Pilkada dari segala intimidasi ataupun godaan yang dijanjikan kepadanya. demi terselenggaranya pemilihan yang jujur dan adil. Adapun aturan penegakan ketentuan hukum tentang netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah di kota palopo yang bila dilanggar berujung pada sanksi atau pendisiplinan yang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar, dimana telah diatur dalam Undang-undang yang menyangkut akan pendisiplinan PNS.

UCAPAN TERIMA KASIH



Puji dan syukur atas kehadiran Allah S.W.T atas limpahan Rahmat dan Hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini walaupun dalam bentuk yang sangat sederhana.

Dengan kerendahan hati, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan mengingat keterbatasan penulis sebagai manusia biasa. Untuk itu, penulis membuka diri dalam menerima saran dan kritik yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini sekaligus untuk membenahi diri penulis dalam menghasilkan karya ilmiah yang lebih baik dan lebih sempurna dimasa yang akan datang.

Penulis menyadari, bahwa skripsi dapat terselesaikan berkat dorongan, semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang sangat penulis hargai. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada mereka semua.

Pertama penulis menghaturkan rasa terima kasih kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda Drs.H.Andi Samsu.,M.M. dan Ibunda Dra.HJ.Limruaty atas segala kepercayaan dan pengorbanannya dalam melahirkan dan mendidik penulis dengan penuh perhatian dan kasih

dilindungi oleh Allah S.W.T. Penulis juga menghaturkan banyak terima kasih kepada saudara-saudariku Bripda. Andi Aslimin.S.E dan Dr.Hj.Andi.Sri Ratna Ningsih dan seluruh keluarga yang senantiasa memberikan semangat dan dukungan-dukungan moril kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selanjutnya penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Idrus Paturusi ,SpBO,selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. H.Syamsul Bachri, S.H.,M.S,selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof.Dr.Muh.Guntur,S.H.,M.H,selaku Pembantu Dekan I , Bapak Anshori Ilyas,S.H.,M.H,selaku Pembantu Dekan II, Ibu Farida Patittingi,S.H.,M.H,selaku Pembantu Dekan III.
4. Bapak Prof. Dr. H.Syamsul Bachri, S.H.,M.S selaku Pembimbing I serta Bapak Naswar Bohari, S.H.,M.H selaku Pembimbing II.
5. Seiuruh Staf Pengajar dan Staf Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membimbing dan membantu penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Seluruh jajaran di Kantor Walikota Palopo atas bantuan dan bimbingannya selama penulis melakukan penelitian.

7. Bapak Drs.Dahri Saleng,selaku kepala Biro Pengadaan dan Mutasi di Kantor Walikota Palopo dan Bapak Amir Selaku Staf Pada Biro Keuangan Kantor Walikota Palolpo atas bimbingan dan bantuannya dalam penelitian dan penyelesaian skripsi ini.
8. Bapak Walikota Palopo Beserta Jajarannya yang telah memberikan bantuan dan arahan selama penulis melakukan penelitian.
9. Special for Herty Suyanty.S.H atas segala bantuan dan dukungannya untuk penulis.
10. Kepada sahabatku,Andi Yusran Abadi S.H Sultan Hasanuddin.S.H, Farid S.H, Hasan, Aries, Andi.Eril Parlan, Didit, Abrar, Chaeril akbar karena telah banyak mensupport dan membimbing dan rekan-rekan lainnya yang tak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu.
10. Kepada teman-teman KKN Polsekta makassar.
11. Kepada teman-teman Saksi 04 yang tidak dapat penulis sebutkan semua.
12. Kepada teman-teman yang berada di RAMSIS memberi dukungan moril untuk menyelesaikan skripsi ini.
13. Kepada pihak lain yang tidak dapat pula penulis sebutkan satu persatu, atas ilmu, cerita, pengalaman .Semoga Allah S.W.T. senantiasa memberikan nikmat atas segala yang telah diberikan kepada penulis.

Penulis haturkan rasa terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada mereka semua, semoga bantuannya bernilai ibadah di sisi Allah S.W.T.

Amin.....

Makassar, September 2008

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
ABSTRAK	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Pegawai Negeri Sipil.....	8
1. Pengertian.....	8
2. kategori pegawai negeri sipil.....	10
a. Pegawai Negeri Sipil Pusat.....	11
b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.....	13
3. hak-hak pegawai negeri sipil.....	16
B. Netralitas Birokrasi.....	25
1. Netralitas Birokrasi : Tinjauan teori.....	29
2. Netralitas Birokrasi Indonesia : Tijauan Sejarah.....	33

C. PILKADA.....	40
1. Pembahasan.....	40
2. Penyelenggaraan PILKADA.....	47
a. Plus Minus PILKADA.....	51
b. Pro dan Kontra Tata Aturan PILKADA.....	52
3. Analisis Kritis PILKADA Via UU No 32 Tahun 2004.....	55
Telah umum UU No 32 Tahun 2004.....	56
BAB III METODE PENELITIAN.....	59
A. Lokasi Penelitian.....	59
B. Sumber dan Jenis Data.....	59
C. Dasar dan tipe Penelian.....	60
D. Jenis Penelitian.....	61
E. Teknik Pengumpulan Data.....	61
F. Objek Penelitian.....	62
G. Analisis Data.....	62
H. Skema Kerangka konseptual.....	63
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	64
A. Pelaksanaan Kefentuan Hukum tentang Netralitas PNS Dalam PILKADA di kota PALOPO.....	64
B. Penegakan ketentuan Hukum tentang Netralitas PNS Dalam PILKADA di kota PALOPO.....	73

BAB V PENUTUP	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN	87

BAB V PENUTUP	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN	87

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sejak dikeluarkannya Undang-undang No 32 Tahun 2004, telah banyak terjadi perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sebelumnya begitu sentralistik, secara perlahan mulai menuju ke arah yang lebih desentralistik. Satu persatu kewenangan pemerintah pusat ditanggalkan dan harus direlakan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Satu hal yang paling berubah secara signifikan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah mengenai pemilihan kepala daerah. Agenda reformasi digulirkan dengan tujuan mewujudkan iklim yang lebih demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dapat diwujudkan dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini yang terjadi adalah kedaulatan seakan-akan berada di tangan partai politik. Satu-satunya hak politik yang dimiliki oleh rakyat adalah pada saat memilih orang yang akan mewakili mereka di Dewan Perwakilan Rakyat, baik pusat maupun daerah, melalui Pemilihan Umum. Bahkan yang dipilih rakyat itu hanya gambar, bukan langsung orang yang mereka percayai. Sesudah itu, Kedaulatan beralih kepada mereka yang menyebut dirinya wakil rakyat yang pada kenyataannya justru lebih sering mengutamakan kepentingan pribadi dan

partai daripada memperjuangkan kepentingan rakyat yang memilih mereka. Oleh sebab itu untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sistem pemilihan kepala daerah diubah menjadi pemilihan secara langsung.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Kebangkitan demokrasi politik di Indonesia yang diawali oleh pilkada langsung ini merupakan upaya membangun fondasi demokrasi di Indonesia

Namun pelaksanaan pilkada yang sudah masuk pada tahun ke dua sejak awal berlangsungnya pada tahun 2005 lalu, telah menampilkan wajah yang dinamis sebagai potret atas praktek demokrasi langsung yang dipraktekkan dalam ruang otonomi daerah pada bingkai negara kesatuan. Sejumlah catatan evaluasi diberikan oleh berbagai pihak dalam menyoroti problematika yang terjadi selama pelaksanaan pilkada berlangsung.

Pemilihan secara langsung bukanlah hal yang baru bagi rakyat Indonesia, karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung juga. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah. Kepala daerahlah yang paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada di daerah.

Agar pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat, dibutuhkan sistem, prosedur dan perangkat yang tepat. Keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak terlepas dari peranan aparat pelaksanaannya, yaitu Komisi pemilihan Umum Daerah (KPUD) beserta jajarannya, mulai dari Sekretariat, Panwas, PPK sampai pada PPS. Aparat yang profesional, kompeten dan netral akan dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah secara jujur dan adil.

Namun menjelang pelaksanaan Pilkada netralitas aparat PNS justru banyak dipertanyakan. Hal itu bisa dimaklumi mengingat sejarah birokrasi Indonesia yang selama lebih dari 32 tahun dijadikan tunggangan politik oleh golongan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada satu sisi, Pegawai Negeri Sipil adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya, sedangkan di sisi lain mereka juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Seringkali terjadi kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga apa yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil bisa terancam.

Berbagai kepentingan yang berperan dalam mengancam netralitas aparat, terutama yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, bukanlah hal yang baru. Netralitas Pegawai Negeri telah mengalami distorsi sejak pertengahan pemerintahan Orde Lama. Pada masa itu tiga aliran politik yaitu

nasionalis (PNI), agama (Masyumi) dan komunis (PKI) berlomba-lomba menanamkan pengaruhnya terhadap aparat birokrasi dan menggunakan para pejabat birokrasi sebagai building block organisasi mereka. Ketiga partai besar ini memiliki massa pengaruh dan massa pendukung di setiap departemen, atau bahkan mendominasi suatu departemen. Sebagai contoh PNI, partai ini memiliki organisasi massa yang berafiliasi secara politis kepada PNI hampir di setiap instansi pemerintah atau dengan kata lain PNI menjadi kekuatan yang besar karena didukung oleh birokrasi. Demikian juga dengan PKI. PKI bahkan memiliki sekitar 111 organisasi massa termasuk pada instansi pemerintah seperti Serikat Buruh Kementerian Pertahanan, Serikat Buruh Departemen Perburuhan, Persatuan Guru Non Vak Central dan Serikat Sekerja Pegawai Negeri. Hal tersebut mencerminkan betapa besarnya intervensi kepentingan politik dalam kehidupan birokrasi kita pada saat itu.

Masalah kepegawaian daerah merupakan salah satu isu *crucial* dalam penataan birokrasi daerah. Secara umum, sistem kepegawaian di Indonesia belum menunjukkan bentuknya yang solid dan final karena beberapa kelemahan yang dihadapi: seperti lemahnya sistem pengadministrasian, renumerasi, rekrutmen, pembinaan dan pengembangan pegawai.

Selain hal-hal tersebut di atas, dinamika profesionalisme pns dari periode ke periode menunjukkan arah yang lamban. Salah satu alasan pokoknya selain masih rendahnya tingkat pendidikan pns, juga mereka mengalami politisasi yang cukup lama. Penambahan jumlah pns yang sangat



besar selama era Orde Baru bukan dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melainkan untuk mendukung kemenangan kontestan tertentu dalam pemilu. Sebagai akibatnya, pns tidak pernah netral secara politik, karena mereka secara otomatis menjadi anggota organisasi sosial politik tertentu yang mendukung kekuasaan pemerintah. Akibatnya, pelayanan publik terabaikan. Melalui kebijakan monoloyalitas pns, misalnya, mereka dituntut loyal pada penguasa ketimbang masyarakat. "Abdi masyarakat" dan "abdi negara" menjadi jargon belaka.

Dengan fenomena seperti itu menyebabkan sistem kepegawaian Indonesia sangat tidak profesional dalam melaksanakannya fungsinya sebagai pelayan publik dan pelaksana pembangunan, dan tidak netral secara politik dalam pilkada. Upaya untuk menjadikan birokrasi Indonesia profesional dan netral kedepan seiring dengan munculnya gerakan reformasi 1998. Gerakan reformasi menuntut dihapuskannya KKN dalam birokrasi dan penciptaan *clean and good governance*. Bahkan untuk mewujudkan hal tersebut Departemen Penerangan membubarkan Korpri (1998) dan Departemen Kehutanan menyerukan gerakan netralitas birokrasi. Meskipun belum maksimal dampaknya terhadap peningkatan kualitas birokrasi, setidaknya gaungnya sampai ke daerah-daerah di Indonesia.

Mencermati berbagai pandangan tersebut, skripsi ini berusaha mendeskripsikan masalah-masalah yang terjadi dari rangkaian pelaksanaan pilkada, sekaligus menawarkan sejumlah catatan yang mungkin dapat

menjadi pilihan alternatif solusi, khususnya dalam melakukan perubahan mendasar dari peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai masalah pilkada ini.

B. PERMASALAHAN

Dengan mengacu pada latar belakang di atas, maka permasalahan ini sangat kompleks karena dapat berpengaruh pada pegawai negeri sipil dalam berbagai sisi kehidupannya. Dari segi praktisnya, dapat dikaitkan dengan tugasnya sebagai aparat pemerintah yang akan berpengaruh pada produktifitas, 'profesionalisme dan motifasi kerjanya. Tetapi pada penelitian ini akan difokuskan pada permasalahan yang berhubungan dengan kehidupan politik pegawai negeri sipil dengan mengangkat permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan ketentuan hukum tentang Netralitas PNS Didalam PILKADA di kota PALOPO?
2. Bagaimanakah penegakan ketentuan hukum tentang Netralitas PNS Didalam PILKADA di kota PALOPO ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Dari rumusan masalah diatas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

Tujuan penelitian :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan ketentuan hukum, seorang PNS harus bersikap netral didalam PILKADA di kota PALOPO.

2. Untuk mengetahui bagaimanakah penegakan ketentuan hukum, seorang PNS harus bersikap netral didalam PILKADA di kota PALOPO.

Kegunaan penelitian :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pegawai negeri sipil pada umumnya dan pegawai negeri sipil di lingkungan Kantor Walikota Palopo Propinsi Sulawesi Selatan dalam operasionalisasi pelaksanaan tugasnya.
2. Penelitian ini dapat membantu mahasiswa untuk menambah pengetahuan dan memperluas wawasan khususnya yang memfokuskan studinya pada netralitas pegawai negeri sipil.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian

Sesuai dengan lingkup struktural pemerintah Negara Indonesia sebagai salah satu organisasi, maka lingkup kepegawaian pun dapat dibagi atas beberapa jenis pegawai sebagai sumber daya manusia dari pemerintah Negara Indonesia, termasuk pegawai negeri sipil sebagai bagian dari pegawai negeri. Defenisi pegawai negeri sipil pun tidak dapat dipisahkan dari pengertian pegawai negeri itu sendiri.

Dari segi tata bahasa kepegawaian mempunyai asal kata pegawai, yang diberi awalan ke dan akhiran an sehingga mengubah arti kata asalnya seperti yang dikemukakan oleh " Buchari zainun sebagai " berikut :

Pegawai adalah kata benda berupa orang-orang atau sekoimpor orang yang mempunyai status tertentu, karena pekerjaannya pegawai pun dalam bahasa jawa dari kata gawai atau kerja, sedangkan kepegawaian berubah maknanya menjadi segala sesuatu yang terkait dengan pegawai yang oleh sesuatu organisasi dipertimbangkan untuk menjadi urusan organisasi ini. Ini berarti bahwa apa yang tercakup dalam kepegawaian itu berbeda untuk setiap organisasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Pengertian ini jika dikaitkan dengan keberadaan negara sebagai suatu organisasi, maka yang dimaksud dengan pegawai negeri yang akan melaksanakan tugas-tugas pemerintah dan tugas pembangunan. Dalam konteks ini, pegawai negeri dapat dikatakan sebagai pekerja atau staf pada

organisasi pemerintah maupun instansi perusahaan milik Negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengan pekerjaan yang diatur dan harus sesuai dengan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan.

Dalam Undang-undang No. 43 tahun 1999 tentang pokok pokok kepegawaian disebutkan bahwa :

Pegawai negeri adalah setiap warga Negara republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan per undang-undangan yang berlaku.

Dari konsep ini pegawai negeri dapat diabstraksikan sebagai berikut :

- Harus memenuhi syarat yang telah ditentukan.
- Digaji menurut peraturan pemerintah.
- Dipekerjakan dalam jabatan negeri.

Pengertian pegawai negeri juga dapat dilihat pada penjelasan moekidjat yang melihatnya dari perspektif administrasi dari pemerintahan.

Pegawai negeri adalah mereka yang diangkat dalam jabatan pemerintah oleh pembesar yang berwenang dan diberi gaji anggaran belanja negara, maka anggaran belanja pegawai serta segala sesuatu harus menurut peraturan yang berlaku.

Karena gaji pegawai negeri dialokasikan dari APBN, maka secara langsung pegawai negeri digaji oleh rakyat Indonesia. Konsekuensi logisnya kemudian adalah servis kepada rakyat harus baik dan memuaskan khususnya pegawai negeri sipil yang lebih banyak bersentuhan dengan rakyat. Olehnya itu diperlukan dedikasi tinggi bagi pegawai negeri sipil terhadap Negara dan

pemilik kedaulatan negara. Pegawai negeri sipil yang dimaksud disini adalah pegawai negeri yang diatur dalam Undang-undang No. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian pasal 2 ayat 1 bahwa pegawai negeri terdiri atas :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Secara substansial pengertian pegawai negeri dengan pegawai negeri sipil tidaklah berbeda. Hal-hal yang merupakan ketentuan umum bagi pegawai negeri juga berlaku bagi ketiga jenis ini, perbedaan nyata bahwa masing-masing mempunyai induk organisasi yang berbeda. Perbedaan induk organisasi akan menyebabkan perbedaan wewenang dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan peraturan-peraturan khusus yang menyangkut organisasinya serta status kepegawaian yang melekat padanya. Menurut Buchari Zainun pegawai negeri sipil dalam lingkup kepegawaian sipil yaitu mereka yang merupakan orang-orang sipil yang bertugas pada beraneka ragam organisasi pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, pegawai negeri yang bertugas di luar negeri.

2. Kategori pegawai negeri sipil

Dalam undang-undang No. 43 tahun 1999 disebutkan bahwa pegawai negeri sipil terdiri dari pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah.

a. Pegawai negeri sipil pusat

Pegawai negeri pusat adalah PNS yang digajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja Negara dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan, lembaga tertinggi/tinggi negara, institusi vertikal di provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya (lihat penjelasan undang-undang No. 43/1999).

Secara rinci dapat diutarakan lokasi tempat pegawai negeri sipil pusat bertugas sebagai berikut :

- Departemen pemerintah bernomenklatur yang terdiri dari departemen dan kantor menteri (menteri Koordinator dan menteri negara)
- Sekretariat lembaga-lembaga negara dan sekretariat negara/kabinet
- Lembaga negara pemerintah non departemen dan perwakilannya di daerah
- Kantor wilayah departemen/direktorat jenderal di lingkungan Depdagri berupa direktorat, sub-sub direktorat dibawahnya
- Lingkungan perwakilan RI di luar negeri dan beberapa perwakilan instansi di luar negeri
- Lingkungan pemerintah wilayah
- Diperbantukan pada BUMN/BUMD

- Diberbantukan pada pemerintah daerah
- Ditugaskan, dipekerjakan diberbagai lembaga Negara dan instansi pemerintah lain diberbagai lembaga semi pemerintah, di yayasan-yayasan, instansi internasional dalam maupun luar negeri
- Ditugaskan pada proyek-proyek pemerintah
- Diistirahatkan karena berbagai macam alasan (tidak diberi tugas)

Jabatan negeri diberbagai lokasi yang ditempati PNS ini terdiri atas jabatan struktual dan fungsional dengan beraneka ragamnya tempat tugas dan keberadaan PNS pusat ini, maka dapat diperkirakan bahwa lingkup kepegawaian mereka yang menjadi urusan resmi pemerintah dan instansi-instansi tempat mereka bertugas itu akan berlainan antara satu dengan lainnya, walaupun prinsip dan peraturan pada dasarnya mungkin sama yang seharusnya atau memang yang diberlakukan terhadap mereka.

Kalau diperhatikan kenyataan manfaat atau kenikmatan yang dirasakan oleh seluruh pegawai negeri sipil pusat sesuai dengan kelompok/lokasi, dimana mereka bertugas itu akan benar-benar terbukti betapa beraneka ragamnya isi dan materi kepegawaian. Bahkan diantara sesama instansi pemerintah pusat seperti departemen dengan departemen atau antara satu pegawai dengan pegawai lainnya, dalam instansi yang sama sungguh kadang-kadang perlakuan dan praktek kepegawaian yang dilaksanakan menunjukkan perbedaan. Hal ini disebabkan karena masing-masing pimpinan instansi atau satuan organisasi itu menentukan dan

menetapkan kebijaksanaan kepegawaian yang bersifat lokal disamping atau diatas ketentuan umum yang berlaku bagi seluruh pegawai negeri sipil pusat.

b. pegawai negeri sipil daerah

Situasi mengenai pegawai negeri sipil daerah ini tidak banyak berbeda dengan hal-hal yang berhubungan dengan pegawai negeri sipil pusat karena keduanya tergolong kedalam satu kelompok, yaitu pegawai negeri sipil yang dinilai dan dikembangkan dalam lingkup pegawai negeri sipil daerah ini adalah jabatan-jabatan fungsional seperti pada PNS pusat, yang berarti bahwa jabatan-jabatan negeri yang terdapat pada berbagai satuan organisasi administrasi pemerintah daerah yang mungkin sudah membutuhkan jabatan itu dengan para pejabatnya yang sesuai sampai saat ini belum ada yang memprakarsai untuk mengembangkannya.

Lokasi tempat/satuan organisasi dalam lingkungan pemerintah daerah yang berada dibawah pemerintah daerah dimana pegawai negeri sipil itu bertugas adalah sebagai berikut :

- sekretariat daerah yang juga berperan sebagai sekretariat wilayah daerah dengan seluruh jajaran organisasi dilingkungannya terdiri dari asisten, biro, bagian, sub bagian dan mengatur sampai pada sekretariat daerah/kota.
- bapeda propinsi, kabupaten/kota dan satuan-satuan dilingkungan masing-masing seperti bagian, bidang, sub bagian dan seksi.

- Itwilprop, Itwilkab, Itwilkot dengan satuan jajaran organisasi dan satuan jajaran seperti itu dan pemeriksa.
- BPKMD baik ditingkat propinsi maupun kabupaten/kota dengan jajaran satuan organisasi dilingkungan masing-masing.
- Bank Pembangunan Daerah atau BUMD lainnya sesuai dengan keberadaannya baik ditingkat propinsi maupun kabupaten/kota.
- Dinas-dinas otonom yang mungkin dapat dikatakannya sebagai lokasi atau tempat yang sepenuhnya harus hanya diisi oleh pegawai daerah.
- Satuan-satuan lain yang tidak termasuk kepala salah satu organisasi tersebut diatas seperti proyek.

Karena PNS daerah ini tetap merupakan bagian dari pegawai negeri sipil, maka tentunya seluruh ketentuan mengenai PNS secara otomatis berlaku juga buat mereka dan PNS pusat hanya saja yang perlu diperhatikan menurut Buchari Zainun adalah :

Mereka bertugas diberbagai satuan organisasi yang untuk suatu daerah saja sudah mungkin berbeda, apalagi yang berbeda lokasi fisik daerahnya perbedaan antara satuan organisasi ini juga berbeda antar daerah, apalagi untuk daerah yang memang secara formal diberlakukan lain dalam beberapa aspek kepegawaian.

Perbedaan atas dan pada pegawai negeri sipil daerah hanya akan mempunyai makna bilamana daerah itu merupakan daerah yang benar-benar otonom, dimana setidaknya-persentasinya APBD lebih banyak berasal dari pendapatan asli daerah dan beban tugasnya. Serta kegiatannya bersifat otonom sesuai dengan arti formalnya dalam peraturan per undang-undangan

serta dalam kenyataan sebenarnya (realitas). Untuk itu, wewenang dan tanggung jawab kepegawaian terhadap PNS daerah secara hirarkis didaerah menjadi wewenang dan tanggung jawab dalam melakukan pengendalian terhadap pegawai negeri sipil didaerahnya demikian pula halnya dengan bupati, walikota dan gubernur terhadap PNS daerah diwilayah kerjanya dan satuan organisasi yang lebih rendah daerah tempat PNS daerah pusat itu bertugas termasuk PNS pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan kepada daerah otonom.

Pelaksanaan pemerintahan dengan titik berat otonomi didaerah, maka perlu diupayakan perubahan jabatan-jabatan karier yang lebih dan semakin menarik dalam bidang kepegawaian. Upaya-upaya tersebut antara lain:

- meningkatkan jabatan eselon dan setwilda di kabupaten/kota sebagai jabatan karier tertinggi
- memberi berbagai alat rangsangan lainnya kepada mereka yang berprestasi dan berkualitas untuk bekerja di lingkungan kabupaten/kota seperti tunjangan khusus terutama didaerah terpencil tetapi mempunyai potensi untuk maju dan dimajukan.
- Mengembangkan pola jabatan yang mempunyai formasi terbuka seperti menjadikan jabatan – jabatan dibawah kepala daerah atau dibawah setwilda di kabupaten/kota sebagai jabatan fungsional.

Untuk daerah yang mempunyai potensi yang memadai dalam berotonomi terutama dari segi potensi alam, ekonomi dan benar-benar sudah

diadakan pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah barulah dapat dikembangkan dan dimantapkan adanya pegawai negeri sipil daerah. Dengan kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintah dengan asas desentralisasi, maka pegawai negeri sipil baik pusat maupun daerah menjadi sangat urgen keberadaan dan tugas-tugasnya dikemudian hari.

3. hak-hak pegawai negeri sipil

Kedudukan pegawai negeri sipil sebagai aparat pemerintah, abdi Negara dan masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan, pada hakekatnya menunjukkan bahwa antara pegawai negeri dengan masyarakat terdapat suatu hubungan kerja. Terhadap pola hubungan ini logeman mengemukakan teorinya atas dasar ukuran materiil bahwa pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan Negara.

Dalam hubungan dinas itu mereka harus/wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka. Hubungan ini ada bila seseorang itu (pegawai) mengikatkan diri untuk menundukkan dirinya pada pemerintah dari perintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu yang kemudian dihargai dengan gaji dan beberapa keuntungan lainnya.

Pemberian gaji merupakan hak yang harus diterima pegawai sebagai imbalan atas kerja yang dilakukan disamping hak-hak lainnya dari pemberi kerja (negara), seperti yang dikemukakan oleh Ninik Widayanti dan Basri dikatakan bahwa pemberi kerja seorang pegawai negeri diindonesia adalah

Negara sedangkan pemberi kerja seorang pegawai swasta adalah seorang lain atau sekumpulan orang lain.

Oleh karena itu untuk mengetahui hak-hak pegawai negeri sipil di Indonesia maka harus dilihat peraturan tentang kepegawaian yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu UU No 13 tahun 1999. hak-hak PNS dalam peraturan ini diatur dalam pasal 7,8,9 antara lain :

- setiap PNS berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya dan harus mampu memacu produktifitas dan menjamin kesejahteraannya.
- Setiap pegawai negeri berhak atas cuti.
- Setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh suatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan kewajibannya berhak memperoleh perawatan.
- Setiap pegawai negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga berhak memperoleh tunjangan.
- Setiap pegawai negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka
- Setiap pegawai negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan berhak atas pensiun.

Pemberian hak-hak ini diharapkan dapat menjadikan pegawai negeri sebagai aparat yang profesional, adil dan beretika dalam menyelenggarakan pelayanan, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan serta bebas dari praktek kolusi, korupsi dan neputisme.

Pada diri pegawai negeri, selain melekat status pegawai juga merupakan warga Negara yang hidup ditengah dan bersama warga Negara lainnya berdasarkan aturan-aturan yang berlaku kepada warga Negara tersebut. Karenanya pada dirinya melekat hak-hak yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun dan harus dijamin oleh Negara untuk mempertahankan eksistensinya baik sebagai manusia maupun sebagai warga Negara.

Indonesia sebagai Negara yang mendasarkan dirinya atas hukum dan bukan atas kekuasaan belaka (Negara konstitusional), selalu berusaha melaksanakan pancasila dan Undang-undang 1945 secara murni dan konsekwen. Hal ini berarti bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diwarnai oleh pengamalan nilai-nilai yang terkandung didalamnya termasuk pelaksanaan hak-hak warga Negara yang mendiaminya.

Hak-hak dasar warga negara yang terkandung dalam undang-undang 1945 merupakan hak-hak dasar manusia (hak asasi) yang merupakan seperangkat hak yang melekat pada keberadaan manusia sebagai makhluk hidup dan wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah yang lain, demi perlindungan harkat dan martabak manusia dari

pemahaman ini, jelaslah bahwa Negara dalam menjamin hak Warga Negara harus menyeluruh tanpa diskriminatif terhadap seluruh warga Negara dan tidak hanya pada aturan hukum melainkan teraplikasi dalam kehidupan yang nyata.

a. Hak Asasi Manusia dalam Pembukaan UUD 1945

Meskipun perumusannya hanya mengatur hal-hak pokok dan penting saja namun prinsip dasar yang tercantum didalamnya sudah mencerminkan seluruh aspek kehidupan, sudah mencerminkan pokok-pokok penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dengan tolak ukur keselarasan antara individu dan masyarakat yang bersumber pada sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Prinsip ini berarti bahwa negara menjamin, mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia.

Pokok-pokok jaminan, pengakuan dan perlindungan bagi hak asasi manusia yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945 sebagai berikut:

Alinea Pertama yang berbunyi bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Rumusan ini mengandung makna bahwa bangsa Indonesia mengakui adanya hak asasi manusia. Dalam hal ini ialah hak untuk merdeka, *freedom to be free*. Kemanusiaan yang adil dan beradab berarti pengakuan terhadap prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia.

Alinea ketiga yang berbunyi atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan yang luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Ini mengandung makna bahwa kita ingin mengenyam kebebasan yang menjadi bagian dari hak asasi yang fundamental itu, maka dinyatakanlah kemerdekaan itu.

Alinea keempat mengandung makna bahwa kita menyusun kemerdekaan itu dalam UUD Negara Indonesia yaitu negara yang berdasarkan kepada kemanusiaan yang adil dan beradab. Dengan demikian, jelaslah Bangsa Indonesia dan UUD negaranya mengakui adanya hak asasi manusia. Dicantumkannya dasar ini, maka hak asasi di Indonesia menjadi asas negara yang fundamental.

Sementara itu, Darji Darmodiharjo mengemukakan prinsip dan dasar pikiran tentang hak asasi manusia dalam pembukaan UUD 1945 secara garis besar dirumuskan sebagai berikut:

- Bahwa sesungguhnya kemerdekaan Indonesia adalah berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Berarti suatu prinsip menyakini dan mengakui bahwa kemerdekaan nasional dan kemerdekaan pribadi warga negaranya adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Karenanya Bangsa Indonesia dan pribadi warga negara berkewajiban untuk selalu bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.

- Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berarti suatu prinsip kemerdekaan nasional yang mengayomi kemerdekaan warga negara, segenap golongan dan lapisan masyarakat
- Untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti suatu prinsip pengakuan dan jaminan atas hak-hak asasi kesejahteraan (sosial ekonomi) dan sosial budaya warga negara
- Untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berarti prinsip dan pengakuan atas hak asasi manusia atau menghormati kemerdekaan setiap bangsa di dunia, perdamaian hidup dan kesejahteraan
- Bahwa negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila. Karenanya lembaga negara dan pemerintah berkewajiban menegakkan hukum dan keadilan demi hak asasi warga negara, demi kedamaian, keadilan dan kebenaran

b. Hak Asasi Manusia dalam Batang Tubuh UUD 1945

Disamping pembukaan UUD 1945 yang memuat dasar dan prinsip hak asasi manusia, dalam Batang Tubuh pun termuat pada pasal – pasalnya antara lain:

- Pasal 27 ayat (1) : Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ini menegaskan pengakuan dan jaminan atas hak kesamaan (*right of legal equality*) semua warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Semuanya harus memperoleh perlakuan dan pelayanan yang sama tanpa membedakan agama, suku, ras dan golongan ataupun diskriminasi lainnya. Dalam bidang peradilan, siapa yang bersalah harus dihukum tanpa memandang derajat dan kedudukan, sedangkan dalam bidang pemerintahan, siapapun dapat menjabat suatu jabatan di pemerintahan dengan syarat-syarat tertentu. Sebaliknya semua warga negara mempunyai kewajiban untuk mentaati semua undang-undang dan peraturan negara dan harus patuh dan taat kepada pemerintahan negara sesuai dengan hukum yang berlaku
- Pasal 27 ayat (2) : Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini mengandung pengakuan dan jaminan terhadap martabat manusia (*human dignity*). Karena itu, berhak mendapatkan pekerjaan dan mencapai taraf hidup yang layak sebagai manusia makhluk Tuhan. Kesadaran dan jaminan atas persamaan telah sepantasnya mengakui manusia untuk memperoleh kehidupan yang pantas dan patut, adil dan sejahtera

- Pasal 31 ayat (1) : Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran, yang mencerminkan pengakuan dan jaminan atas hak memperoleh pendidikan/pengajaran untuk seluruh warga negara usia sekolah dalam segala jenjang dan tingkat pendidikan
- Pasal 32 : Pemerintah memajukan kebudayaan nasional. Menurut pasal ini, pemerintah berkewajiban mengusahakan agar kebudayaan nasional dapat maju dan berkembang, sedangkan warga negara berhak ikut serta mengembangkan kebudayaan nasional sesuai dengan kemampuan masing-masing. Pasal ini adalah jaminan hak asasi manusia dalam bidang sosial dan budaya
- Pasal 33 ayat (1) : Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, berdasarkan atas asas kekeluargaan
 - ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
 - ayat (3) : Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Menurut pasal ini, rakyat atau setiap warga negara berhak ikut serta dalam kegiatan perekonomian yang diusahakan bersama. Disamping itu, rakyat pun berhak ikut menikmati hasil-hasil yang diusahakan pemerintah

bersama rakyat dalam pembangunan negara sebagai darma baktinya kepada negara

- Pasal 34 : Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Pasal ini berarti bahwa pemerintah berkewajiban memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar sesuai dengan anggaran yang disediakan pemerintah, merupakan wujud cinta sesama manusia, warga negara untuk kejayaan dan kemakmuran bangsa.

B. Netralitas Birokrasi

secara umum dipahami kata netralitas adalah keadaan sikap netral (tidak memihak, bebas), yang dimana kata netral berarti : tidak berpihak (tidak ikut , tidak terikat atau tidak membantu salah satu pihak). Dan secara umum gambaran umum birokrasi adalah salah satu intitusi yang paling menonjol sebagai personafikasi Negara adalah pemerintah, sedangkan personafikasi pemerintah adalah aparatur birokasinya. Tak dapat dipungkiri bahwa pihak yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan Negara sehari-hari adalah birokrasi yang berperan sebagai pelaksana dari keputusan-keputusan yang dirumuskan oleh pemimpin politik.

Pengertian pemerintahan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi Negara maka pengertian pemerintah dalam arti luas berarti seluruh fungsi Negara seperti legislatif, yudikatif dan eksekutif yang berarti segenap aparatur yang melaksanakan fungsi-fungsi Negara. Pemerintah dalam arti

sempit hanya menyangkut aparat eksekutif Fredd W Riggs kemudian menyebut eksekutif ini sebagai birokrasi Negara.

Terminologi birokrasi sering dikaitkan dengan sesuatu yang berbelit-belit dan prosedural, pelayanan yang lamban. Mekanisme kerja tidak efisien dan efektif serta penyalahgunaan kedudukan dan wewenang dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengtur dan pelayanan masyarakat. Perbedaan ini disebabkan karena belum adanya kesamaan pengertian dikalangan para ahli.

Dari kalangan ahli dalam negeri. Yahya muhaimin mengemukakan pengertian birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, sipil ataupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji karena statusnya itu. Sedangkan definisi yang lebih luas lagi diberikan oleh lance castles yang mengatakan bahwa birokrasi adalah orang-orang yang digaji berfungsi dalam pemerintahan dari uraian ini.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok maupun misi yang mendasari suatu organisasi pemerintah sekarang kurangnya dapat dibedakan menjadi 3 kategori pokok yaitu :

a. birokrasi pemerintah umum : yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintah umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan.

b. birokrasi pembangunan : yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai suatu tujuan pembangunan seperti pendidikan dan pertanian.

c. birokrasi pelayanan yaitu : unit organisasi yang ada pada hakekatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat.

Sedangkan birokrasi yang didasarkan pada unit organisasinya dibedakan dalam 3 kategori yaitu :

- a. birokrasi sipil
- b. birokrasi militer
- c. birokrasi swasta

Birokrasi di Indonesia merupakan rangkaian organisasi yang dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas pokok pemerintahan dan pembangunan yang terbagi dalam sejumlah departemen dan lembaga non departemen yang tersebar dari pusat hingga ke daerah propinsi dan kabupaten serta desa. Berdasarkan definisi ini dapatlah dipahami birokrasi lebih banyak digunakan dalam menyebut aparatur pemerintah dibandingkan. Dengan pegawai negeri birokrasi lebih luas cakupannya tidak saja meliputi jenisnya tetapi juga meliputi wilayah kerjanya bagi aparat pemerintah atau dengan kata lain penggunaan pegawai negeri termasuk pegawai negeri sipil memiliki arti yang sempit dibandingkan dengan birokrasi.

Untuk melihat masalah netralisasi ini, harus dapat dihubungkan dengan fakta dan kelakuan seorang atau sekelompok orang yang menjadi

pelaku. Sesuai dengan pengertian asal katanya netral yang berarti ketidakberpihakan kepada pihak manapun, maka hal nyata tentang netralitas dapat ditemukan pada proses pelayanan baik yang diberikan oleh organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah.

Pelayanan oleh organisasi pemerintah menjadikan birokrasi berada di garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan. Pelayanan ini berupa pelayanan sosial dan menjadi urgen karena senantiasa berhubungan dengan khayalak masyarakat atau orang banyak dalam masyarakat. Karena menyangkut orang banyak pelayanan ini menjadi peka, kekurangan dan kesalahan dalam pemberian pelayanan akan cepat memunculkan reaksi setidak-tidaknya bagi orang yang merasakan pelayanan tersebut.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat tidak jarang bersinggungan dengan masalah politik oleh karena itu adanya kaitan antara pelayanan sosial dengan pelayanan politik ada kalanya membutuhkan ketegasan sikap dari birokrasi, untuk berbakti kepada masyarakat yang berbenturan dengan sikap dan perilaku politik yang kurang terbuka atau niat untuk memberikan pelayanan diikuti secara terselubung oleh niat politik yang kadang menimbulkan *friksi*, antara beberapa pihak sering terjadinya persinggungan menyebabkan aparat pemerintah harus berada pada posisi yang jelas dan netral, walaupun harus memihak itu untuk kepentingan Negara.

Pada masa orde baru pemerintahan orde baru keinginan untuk mempertahankan kekuasaan ataupun status quo menyebabkan birokrasi dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan politik. Dari sinilah awal ketidaknetralan birokrasi pemerintah.

Adanya pengalaman sifat hirarkis membawa akibat para birokrat hanya kosen terhadap status. Dalam status inilah orang digolongkan atas orang yang berstatus tinggi (pimpinan) dan yang berstatus rendah (bawahan). Dengan mengetahui status yang melekat pada diri seseorang, maka sifat pelayanan birokrat maka mudah berubah sesuai tinggi rendahnya status orang yang akan dilayani. Pelanggaran yang hirarkis ini membuat birokrat bawahan tidak mempunyai inisiatif dan tidak mempunyai kemampuan untuk memberikan *decisive* pelayanan dengan orientasi status ini membawa akibat sifat dan kadar pelayanan memihak.

2.1 Netralitas birokrasi : tinjauan teori

Kosep netralisasi dari organisasi birokrasi sangat erat dengan perkembangan analisis sosial dan politik hampir 2 abad yang lalu. Konsep ini terpusat pada analisis dan buah pemikiran para pemikir klasik seperti Karl Marx, Max Weber, John Stuart Mill, Gaetano Mosca dan Robert Michels.

Karl Max memulai mengekolaborasi konsep birokrasi dengan menganalisa dan mengkritik falsafah hegel, mengenai Negara yang menganalisis bahwa administrasi Negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara Negara dengan masyarakat. Masyarakat terdiri dari berbagai

propesi yang mewakili kepentingan khusus (*particular interest*), sedangkan Negara mewakili kepentingan umum (*general interest*), diantara keduanya birokrasi pemerintah merupakan perantara yang memungkinkan pesan-pesan kepentingan khusus tersalurkan kepentingan umum. Birokrasi Hegel meletakkan pengertiannya dengan melawankan antara kepentingan khusus dan umum.

Menurut Marx, negara itu tidak mewakili kepentingan umum, tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini, birokrasi merupakan instrumen dimana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas lainnya dalam hal ini kepentingan birokrasi pada tingkat tertentu menjalin hubungan intim dengan kelas dominan dalam suatu Negara. Dari sinilah netral atau tidak netralnya birokrasi mulai ramai di bicarakan.

Dari polemik antara Marx dan Hegel ini terlihat bahwa Hegel menghendaki ke netralan birokrasi yang berada ditengah atau perantara antara masyarakat dengan Negara, sedangkan Marx dengan teori kelasnya menegaskan bahwa birokrasi tidak bisa netral dan memihak pada kelas dominan.

Dalam konteks yang agak modern konsep netralitas birokrasi dikemukakan oleh Wood Row Wilson pada tahun 1887 dalam karangannya yang berjudul *the study of public administration*. Istilah administrasi Negara itu tidak ada perbedaannya dengan birokrasi. Dengan menggunakan dikotomi antara politik dan administrasi, Wilson menegaskan bahwa administrasi/

birokrasi itu berada diluar kajian politik bidang kajian birokrasi merupakan bidang kajian bisnis yang harus terpisah dengan segala macam urusan politik.

Peletakan dasar netralitas birokrasi ini karena dorongan yang kuat dari Wilson untuk melembagakan birokrasi pemerintah amerika yang pernah digoncang oleh cara-cara patronase yang digelar oleh Andrew Jackson dengan pengaruh partai sangat kuat dalam birokrasi pemerintah. Partai politik bernafsu menjadikan birokrasi pemerintah sebagai *building block* untuk mengembangkan organisasi partai politik meskipun sebelumnya sudah dikeluarkan Undang-undang yang disebut Pendletonact yang melahirkan istilah birokrasi politik

Dalam perspektif lain, netralitas birokrasi juga dikemukakan oleh Francis Rourke (1984), Guy Peters (1978), Nicholas Henrey (1980) yang menyoroti keterlibatannya dengan proses pembuatan kebijakan politik :

Rourke mengatakan bahwa walaupun pada mulanya birokrasi hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan politik, tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan politik, dan oleh karenanya memerlukan dukungan politik yang sama-sama pentingnya melaksanakan kebijakan politik. netralitas birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin jika di suatu Negara partai politiknya tidak mampu melaksanakan fungsi yang diharapkan padanya. Ketidak mampuan partai politik memberikan alternative program pengembangan maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik diluar partai politik yang bias membantunya

dalam merumuskan kebijakan politik, dimana dukungan itu bisa diperoleh melalui 3 konsentrasi, yaitu masyarakat luar (pers, pengusaha, mahasiswa), legislatif (dpr) dan diri birokrasi itu sendiri.

Guy Peters mengatakan bahwa salah satu sumber kekuatan birokrasi adalah karena birokrasi mempunyai *power of decision*. Walaupun terkenal dengan sebutan *redtape* dan *procedural*, tapi jika dibandingkan dengan lembaga legislatif, maka proses pengambilan keputusan dalam birokrasi tentang penerapan beberapa isu masih lebih cepat dan andal.

Jika dibandingkan dengan merupakan sumber informasi dan keahlian sehingga sudah selayaknya setiap persoalan yang memerlukan keputusan diperlukan peranan yang banyak di sumber ini.

Nycolas Henri mengakui bahwa suatu kenyataan yang tidak dapat disangkal lagi adalah birokrasi itu mempunyai *power* (kekuasaan). Kekuasaan yang dimaksud adalah pertama :Kekuasaan untuk tetap tinggal hidup selamanya. Ini terlihat pada organisasi pemerintah yang jarang mengalami kebangkrutan dibandingkan organisasi non pemerintah, kedua : kekuasaan untuk membuat keputusan dengan meramalkan bahwa abad ke 20 dan seterusnya akan semakin jelas memberikan bukti bahwa birokrasi merupakan tangan pemerintah dalam membuat keputusan politik.

Dari perspektif ini nampak bahwa para pakar dekade 80 an ini mempersoalkan netralitas birokrasi dari keterlibatannya dalam membuat keputusan.

2.2 Netralitas birokrasi Indonesia : tinjauan sejarah

Keberadaan birokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam Negara akan berpengaruh pada peran dan fungsinya. Idealnya fungsi pokok birokrasi adalah sebagai pengatur dan pelayan terhadap masyarakat.

Untuk memaksimalkan fungsi ini. Maka birokrasi dituntut berada pada posisi netral terhadap semua pihak yang bersentuhan dengan kegiatan-kegiatannya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Usaha untuk melihat netralitas birokrasi ini dapat dilihat dari perkembangan sejarahnya yang dapat dibagi dalam beberapa fase sebagai berikut :

- masa kemerdekaan 1945-1950

Pada fase ini, semangat perjuangan masih mewarnai birokrasi di Indonesia. Para pelaku birokrasi masih kuat imannya untuk berjuang demi negaranya dan persatuan bangsa, bahkan tidak jarang diperlihatkan oleh kekuatan mayoritas untuk menghilangkan dan menghargai keinginan minoritas demi kesatuan dan persatuan bangsa. Satu-satunya organisasi yang mengancam bagi persatuan ialah partai komunis Indonesia yang melakukan pemberontakan untuk menguasai birokrasi pemerintah dan mengganti pemerintah yang sah.

Pada awal-awal tahun kemerdekaan ada semacam kesepakatan pendapat bahwa birokrasi merupakan sarana politik yang baik untuk

mempersatukan bangsa. Anggapan ini beralasan karena birokrasilah satu-satunya sarana yang menjangkau rakyat sampai ke desa-desa dan dapat dipakai untuk menggalang kekuatan bersama mempertahankan kemerdekaan. Namun birokrasi mulai menampakkan gejala menguatnya aspirasi primordial dan birokrasi pemerintah mulai menjadi incaran kekuatan-kekuatan politik yang ada.

- *masa antara tahun 1950-1959*

Munculnya maklumat 3 nopember 1945 yang memberikan kekuasaan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya. Maklumat ini disambut baik oleh masyarakat dan bermunculanlah partai politik dari berbagai aliran di kalangan masyarakat. Sementara pemerintahan berjalan dengan sistem multi partai, partai-partai pun mulai berkeinginan untuk duduk di jajaran pemerintahan dengan menguasai beberapa kementerian. Bahkan tidak jarang jatuh bangunnya kabinet pemerintah hanya karena pembagian kementerian tidak sesuai dengan tuntutan partai-partai politik.

Semua partai politik berkeinginan menguasai kementerian pemerintahan sementara birokrat mulai pandai bermain mata dengan partai politik. Seringkali ada pegawai dimutasikan hanya gara-gara tidak separtai dengan pimpinannya ataupun pembangkangan yang dilakukan terhadap pimpinan yang tidak separtai dilakukan oleh aparat birokrat. Patronase mempengaruhi dan mewarnai kehidupan birokrasi pada masa ini, kata birokrasi

mempengaruhi siapa yang bakal diangkat dalam jabatan birokrasi sehingga kehidupan birokrasi mulai tidak netral dengan memiliki loyalitas ganda antara partai politik dan masyarakat yang dilayaninya.

Kondisi yang tidak fair dikalangan birokrasi pemerintah jelas tidak mencerminkan tipologi birokrasi yang ideal. Namun demikian, satu hal yang dirasa menguntungkan bahwa partai – partai yang bersaing itu semuanya menginginkan kehidupan yang demokratis sepc.ti terlihat pada kabinet syahril I,II,III dalam program kabinetnya menyusun pemerintah pusat dan daerah yang demokratis, kabinet halim yang salah satu program kabinetnya adalah mendemokratisir kehidupan politik dan pemerintah dengan jalan mengusahakan secepat mungkin berlakunya hak-hak bebas demokrasi terutama hak berserikat, hak bersidang dan hak menyatakan pendapat : kabinet Natsir. Dengan programnya mendemokratisir konsolidasi dan penyempurnaan susunan pemerintah pada periode inilah pemilu pertama dilaksanakan sesudah merdeka, maka kehidupan partai politik mulai berpaling kepada aparat birokrasi Karena menurut jumlahnya dianggap sebagai potensi pendukung untuk memenangkan partai dalam pemilu. Pada masa inilah pulalah timbul kelompok-kelompok pegawai negeri yang berafiliasi dengan partai politik.

- *masa antara 1960-1965*

Pada masa ini keinginan kekuatan politik menguasai birokrasi pemerintah semakin mengkrystal. Dibawah label demokrasi terpimpin 3 partai

politik membangun akses kebirokrasi pemerintah. Keadaan sistem politik yang primordial membawa pengaruh kuat terhadap birokrasi, sehingga ciri yang menonjol pada saat itu adalah sangat birokratis, primordial, dan patronase yang sangat kental. Sangat sulit untuk menjadi pejabat birokrasi yang berhasil bila tidak mempunyai hubungan intim dengan partai politik yang menjadi pemilik masing-masing kapling birokrasi.

Tiga kekuatan sosial dan politik (nasacom) yang berusaha membagi kapling kepada beberapa departemen berambisi menggunakan jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sebagai *building block* untuk membangun organisasi partainya.

Masa ini menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah mulai memihak kepada kekuatan politik yang ada dan terperangkap pada jaring yang dipasang oleh kekuatan politik nasacom. Bukti dari kejadian ini dapat dilihat pada saat terjadi kudeta PKI yang gagal dimana kekuatan PKI telah masuk ke hampir setiap departemen pemerintah; sementara kekuatan agama dan nasionalis mendominasi kapling masing-masing.

- *Masa 1996-1998 (periode orde baru)*

Pada masa orde baru ini birokrasi telah memihak pada kekuatan sosial dan politik yang dominan kemenangan Golkar pada 4 kali pemilu tidak terlepas dari peranan birokrasi. Kesadaran politik pada awal-awal tahun kemerdekaan yang menjadikan birokrasi sebagai alat pemersatu bangsa yang ampuh, dipakai oleh Golkar untuk memobilisasi kekuatan di kalangan

masyarakat meskipun demikian juga terlihat usaha-usaha untuk memisahkan pegawai negeri sipil dari partai politik.

Langkah pertama yang diambil pemerintah orde baru dalam menciptakan jarak dengan partai politik adalah dengan dikeluarkannya permendagri No.12/1969 yang menegaskan bahwa anggota departemen hanya boleh memberikan loyalitasnya kepada bangsa dan Negara, bahkan melarang anggota departemen masuk dalam partai politik upaya ini dianjurkan dengan memunculkan surat edaran mendagri yang berisikan formulir korps karyawan menteri dalam negeri (kokar mendagri) yang bertujuan agar pegawai negeri menanggalkan ke anggotaan partai atau ormas dan menjadi anggota kokar mendagri.

Langkah selanjutnya dikeluarkannya peraturan pemerintah No. 6 tahun 1970 yang melarang semua pegawai negeri termasuk ABRI terlibat dalam kegiatan-kegiatan partai dan menuntut adanya loyalitas tunggal terhadap pemerintah. Tidak lama kemudian keluarlah kepres No. 82 tahun 1971 yang menetapkan pembentukan KORPRI sebagai satu-satunya wadah organisasi bagi pegawai negeri. Hal ini dimaksudkan untuk memenggal kesetiaan para pegawai dari partai politik dan membina kesetiaan tunggal kepada pemerintah. Implikasi dari keluarnya peraturan-peraturan ini adalah makin solidnya birokrasi dan mulai menggalang kekuatan dengan ABRI yang menjadikannya semakin kuat.

Dengan kepanjangan otoritasnya yang menjangkau sampai ke pelosok-pelosok desa diseluruh wilayah nasional birokrasi berhasil menarik dukungan yang mengantar Golkar sebagai pemenang pemilu dan menjadi kekuatan mayoritas tunggal selama orde baru berlangsungnya keberhasilan Golkar merangkul birokrasi serta dibolehkannya birokrasi ikut memilih dalam pemilu menjadikan birokrasi tidak mempunyai alternative pilihan yang lain selain Golkar yang kemudian menjadikannya sebagai partai pemerintah agregasi politik birokrasi diwujudkan dalam organisasi pembinaan kepegawaian (Korpri).

Kuatnya Golkar pada periode ini merupakan titik nadir bagi partai politik lainnya kalau pada masa orde baru lama kekuatan politik masing-masing mempunyai akses ke birokrasi pemerintah, maka pada masa ini tersisa Golkar yang dapat mempunyai akses dalam berbagai keuntungan dari peraturan tentang partai politik yang berlaku saat itu sedangkan kedua partai politik lainnya sudah berada di luar garis dan hanya menjadi pelengkap bagi Golkar dalam sistem multi partai terbebas yang diterapkan pemerintah orde baru.

Kuatnya pengaruh birokrasi dalam partai politik sangat mewarnai orde baru begitu besarnya campur tangan birokrasi sehingga tangannya menjangkau kedalam kehidupan kekuatan-kekuatan politik.

Dominannya peranan birokrasi dimungkinkan oleh terdapatnya sumber-sumber kekuasaan yang intern dalam diri birokrasi yaitu :

- penguasaan informasi dan keahlian

- kekuasaan yang berkaitan dengan pembuatan keputusan
- terdapatnya dukungan-dukungan politik
- sifatnya yang permanent dan stabil

dalam masa ini peranan yang dimainkan oleh birokrasi orde baru terefleksi dengan dualisme fungsinya. **Pertama** sebagai abdi masyarakat (*public service function*) dan lebih mengacu pada peran sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dimana dalam peran ini birokrasi menjadi ajang bertemunya kegiatan administratif dengan ketatanegaraan **kedua**. Fungsi ini terletak pada kuatnya lembaga ini mempengaruhi berbagai sektor: sosial dan politik dimana menempatkannya sebagai penentu kebijakan fungsi ini menjadikan birokrasi berada pada posisi penting dalam bidang politik.

Kondisi yang tak dapat dipungkiri oleh birokrasi hingga mempunyai posisi seperti ini adalah kondisi kenegaraan yang ditimbulkan oleh kebijakan – kebijakan pemerintah sebagai konsekwensi yang harus diambil sebagai akibat dari keadaan sebelumnya oleh Achmad setiawan, kondisi ini disebutkan sebagai faktor eksternal sebagai penyebab dominasi birokrasi dalam orde baru faktor-faktor ini antara lain :

- usaha penciptaan stabilitas politik :

Elit-elit orde baru telah menempatkan pembangunan sebagai prioritas utama dan untuk pelaksanaan pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya stabilitas politik seperti penegasan Ali murtopo bahwa stabilitas politik dan keamanan merupakan syarat utama bagi kelangsungan pembangunan,

alasan ini mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah restrukturisasi politik guna menciptakan ikatan politik yang kondusif bagi pembangunan usaha-usaha ini dengan antara lain pembubaran PKI dan pembersihan birokrasi dari unsur-unsur PKI dari tingkat pusat sampai tingkat daerah adanya monoloyalitas birokrasi yang melarang pegawai negeri dan ABRI terlibat dalam kegiatan-kegiatan partai politik dan menuntut loyalitas tinggi kepada pemerintah, implikasi kepartaian dengan mengadakan fungsi terhadap partai-partai yang mempunyai ideology sama kondisi lainnya adalah keberadaan *floating mass* sebagai implikasi dari UU No 3 tahun 1975 yang menetapkan bahwa kepengurusan partai politik dan golongan karya hanya terdiri dari kepengurusan partai politik dan golongan karya hanya terdiri dari kepengurusan tingkat pusat / propinsi / Dati I, kabupaten / kotamadya untuk tingkat daerah sedangkan untuk tingkat kecamatan dan desa dapat ditetapkan seorang komisaris sebagai pelaksana. Hal ini secara implisit menyiratkan pembebasan rakyat (menjadi massa mengambang) dari pengaruh parpol dan gk.kar. Langkah selanjutnya adalah penetapan Pancasila sebagai alat tunggal bagi semua organisasi sosial politik yang ada setelah sebelumnya diadakan pemenggalan afiliasi organisasi-organisasi kemasyarakatan terhadap partai politik.

- usaha pengakselerasian laju pembangunan

Usaha ini ditandai dengan menempatkan birokrasi sebagai *agent of change* karena antara birokrasi dan pembangunan terjadi hubungan yang

resiprokal, disatu sisi keberhasilan pembangunan tergantung pada keberhasilan birokrasi untuk menjalankan pembangunan dalam arti mengatur menangani segala sesuatu yang berhubungan dengan aspek administratif dari pembangunan, dipihak lain proses pembangunan juga menentukan roda pembangunan yang makin membesarkan peran birokrasi. Pengakselerasian laju pembangunan didukung oleh pengaplikasian strategi pertumbuhan ekonomi. Dalam model pembangunan nasional berorientasi pertumbuhan atau sering disebut dengan model pembangunan I memandang pembangunan nasional sebagai pertumbuhan ekonomi dalam arti sempit. Dalam perjalanan misi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, maka berbagai macam masalah seperti penghapusan kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan menduduki urutan kedua terutama dicapai melalui *trickle down effect*.

B. PILKADA (pemilihan Umum Kepala Daerah)

1. Pembahasan

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah:

- * Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi
- * Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten

* Walikota dan Wakil Walikota untuk kota

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari

pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindak lanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

Partai politik juga dikenal sebagai organisasi yang mewadahi aspirasi dan kepentingan yang berkembang di masyarakat, sekaligus wadah untuk menempatkan kader yang potensial untuk meraih kekuasaan politik. Mekanisme meraih kekuasaan politik melalui mekanisme pemilu yang diadakan secara berkala dan peran partai politik dalam mewujudkan pemimpin daerah yang maju.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang merupakan mekanisme baru rekrutmen kekuasaan di daerah terus bergulir. Dinamika demokrasi yang berkembang di Indonesia pasca Orde Baru telah membawa wacana baru, bahwa ternyata penataan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak efektif apabila dikelola secara sentralistik. Oleh karena itu, muncullah wacana desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada daerah dalam mengelola daerahnya secara lebih luas namun bertanggung jawab dalam koridor wilayah kesatuan RI.

Wujud semangat desentralisasi adalah terciptanya pemimpin daerah yang langsung dipilih oleh rakyat melalui Pilkada. Penyerapan aspirasi rakyat

juga dilakukan melalui mekanisme demokrasi yang sehat dengan membuka peluang, bahwa keterwakilan dalam partai politik betul-betul mencerminkan keterwakilan masyarakat. Pilkada inilah yang pada akhirnya akan menjembatani aspirasi rakyat daerah untuk memilih figur-figur yang dekat dan mewakili masyarakatlah yang berhak untuk duduk memimpin daerah tersebut.

Pemberlakuan aturan pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (hasil revisi UU 22/1999) yang mulai dilaksanakan sejak tahun 2005 termasuk langkah progresif bagi penataan kelembagaan dan konsolidasi demokrasi di Indonesia. Pelaksanaan Pilkada langsung akan mencegah berbagai konspirasi antar elit politik yang selama ini selalu mendominasi proses seleksi pemilihan kepala daerah (walikota/bupati). Selain itu, Pilkada juga membuka peluang tampilnya pemimpin-pemimpin berkualitas yang mampu menjadi motor reformasi di tingkat birokrasi.

Aspirasi rakyat selama ini dengan sistem yang lalu (sistem politik sentralistik) belum tertangkap, terartikulasi, dan teragregasikan secara transparan dan konsisten. Padahal maju atau tidaknya suatu daerah banyak ditentukan oleh kiprah dan keteladanan pemimpin daerah tersebut. Pada tingkat tertentu bahkan pemimpin daerah sangat dominan dalam menentukan gerak arah pembangunan di daerah tersebut. Tugas partai politik adalah menciptakan regenerasi kadernya yang siap apabila terjadi peralihan kekuasaan.

Dalam konteks demokrasi modern, peralihan kepemimpinan diatur melalui pemilu secara berkala dan diikuti oleh konstantan dari partai politik. Pemilu sendiri berfungsi menciptakan pemerintahan yang kredibel, parlemen yang representatif, sirkulasi elit yang sehat, serta mewujudkan berfungsinya mekanisme *check and balances* di antara institusi-institusi politik.

Pengkaderan organisasi melalui partai politik, yang menjadi salah satu tugas partai politik pada gilirannya akan menciptakan calon-calon pemimpin bangsa yang memiliki visi dan misi ke depan dan siap bertarung dalam Pemilu. Pemilu sendiri merupakan mekanisme demokrasi, dan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Secara teoritis, makin banyak partai politik memberikan kemungkinan yang lebih luas bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasinya dan meraih peluang untuk memperjuangkan hak-haknya serta menyumbangkan kewajibannya sebagai warga negara. Banyaknya alternatif pilihan, dan meluasnya ruang gerak partisipasi rakyat memberikan indikasi yang kuat bahwa sistem pemerintahan di tangan rakyat sangat mungkin untuk diwujudkan.

Peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik dalam rangka meningkatkan partisipasi politik masyarakat, adalah bagaimana partai politik memiliki andil yang cukup besar dalam hal: (1) Menyiapkan kader-kader pimpinan politik; (2) Selanjutnya melakukan seleksi terhadap kader-kader yang dipersiapkan; serta (3) Perjuangan untuk penempatan kader yang berkualitas, berdedikasi, memiliki kredibilitas yang tinggi, serta mendapat

dukungan dari masyarakat pada jabatan-jabatan politik yang bersifat strategis. Makin besar andil partai politik dalam memperjuangkan dan berhasil memanfaatkan posisi tawarnya untuk memenangkan perjuangan dalam ketiga hal tersebut, merupakan indikasi bahwa peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik berjalan secara efektif.

Rekrutmen politik yang adil, transparan, dan demokratis pada dasarnya adalah untuk memilih orang-orang yang berkualitas dan mampu memperjuangkan nasib rakyat untuk mensejahterakan dan menjamin kenyamanan dan keamanan hidup bagi setiap warga negara. Kesalahan dalam pemilihan kader yang duduk dalam jabatan strategis bisa menjauhkan arah perjuangan dari cita-cita kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan bagi masyarakat luas.

Di satu pihak partai politik ikut memainkan peranannya dalam mewujudkan kehidupan demokrasi terutama karena partai politik menjadi wahana komunikasi antar elemen-elemen kemasyarakatan dan kenegaraan. Di pihak lain dengan semakin berkembangnya kehidupan masyarakat, partai politik juga dituntut untuk semakin eksis serta lebih berkualitas. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi.

Dengan demikian penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang terpadu. Proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggungjawab berdemokrasi.

Tampilnya kepala daerah berkualitas sudah menjadi kebutuhan cukup mendesak bagi proses pembaharuan di Indonesia - khususnya untuk mendorong pelaksanaan *Governance reform* (reformasi pemerintahan) dengan mengembangkan praktik-praktik demokrasi secara meluas yang mencakup penguatan pertumbuhan ekonomi disertai dengan pemerataan pendapatan ke tingkat bawah. Sebab, demokratisasi yang hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi tinggi dan tanpa disertai pemerataan rasa keadilan ke tingkat masyarakat secara meluas, pada akhirnya hanya akan menciptakan bom waktu sosial yang setiap saat bisa menimbulkan ledakan persoalan krusial dan menghambat terwujudnya kemapanan budaya demokrasi. Apalagi, akses perdagangan bebas pada masa globalisasi yang mulai mendesak potensi usaha ekonomi mikro daerah juga memerlukan penanganan serius dan membutuhkan pemimpin yang

memiliki kapasitas diplomasi ke tingkat internasional, serta strategi implementasi kebijakan untuk membawa daerahnya mampu bersaing dengan daerah lainnya, bahkan di tingkat internasional.

2. Penyelenggaraan PILKADA

Kita sudah mengalami proses pemilihan langsung untuk kursi kepresidenan pada tahun 2004 lalu. ini adalah pelajaran yang sangat bermanfaat untuk menopang teknis pelaksanaan pilkada langsung. Sehingga kita perlu membahas singkat bagaimana penyelenggaraan Pemilu 2004 untuk proses pembelajaran pemilu-pemilu yang akan datang, termasuk pemilihan kepala daerah. Melihat pada pengalaman, bahwa Pemilu 2004 tidak pernah akan berhasil apabila logistik tidak dikelola dengan cara luar biasa, disiplin dan ketertiban yang tinggi pula. Pemilu 2004 sukses salah satu komponen penting karena logistik pemilu sampai di tujuan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, dengan waktu yang tepat tidak terlalu lama dan tidak terlambat.

Untuk itulah maka dalam pembahasan teknis pilkada, persoalan logistik sangat berkaitan dengan pendataan pemilih. Proses perencanaan yang dilakukan oleh KPU sudah dimulai sejak tahun 2001, sehingga menghasilkan Rencana Strategis KPU 2002-2005. Rencana pertama yang diperhatikan adalah jumlah pemilih. KPU mendasarkan diri pada lembaga berkompeten yaitu Biro Pusat Statistik (BPS). Tidak mudah untuk menentukan berapa jumlah penduduk Indonesia saat itu jumlah pemilih pada pemilu sebelumnya tidak pernah terdata secara nasional. Dalam artian KPU

sebelumnya tidak pernah terdata secara nasional Dalam artian KPU tidak memiliki database pemilih di Indonesia Oleh karena itu KPU memutuskan membangun program berkelanjutan untuk mendata pemilih dan penduduk. Program KPU ini dilaksanakan oleh BPS dan diberi nama Pendataan Pemilih dan penduduk Berkelanjutan (P4B). KPU juga bekerjasama dengan Mendagri, agar hasil dari P4B ini sesuai dengan rencana diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk kepentingan pembangunan secara lebih luas. Hasil dari P4B inilah yang menjadi referensi data dasar secara akurat untuk dipergunakan sebagai bahan menghitung kebutuhan barang-barang mutlak dalam pemilu seperti Surat Suara dan kebutuhan lainnya yang berhubungan dengan jumlah penduduk dan jumlah pemilih. Dalam hal pilkada langsung kedepan KPUD-KPUD yang ada harus benar-benar siap dalam pendataan penduduk ini, sebab berkaitan langsung dengan persoalan logistik yang harus dipersiapkan.

Kebutuhan logistik tersebut di atas dikategorikan menjadi dua hal. Pertama, kebutuhan mutlak seperti surat suara, kotak suara, bilik suara, formulir, tinta, perangkat IT dan kebutuhan di tiap-tiap TPS. Kategori kedua adalah kebutuhan barang-barang pendukung seperti kendaraan dan peralatan kantor. Berkaca pada pemilu 2004 lalu, secara organisasi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota baru terbentuk pada bulan Mei 2003. Walaupun berbagai persoalan dihadapi oleh KPU, pemilu 2004 berhasil dilaksanakan secara sukses. Hal itu juga diakui oleh seluruh dunia. Indonesia

telah berhasil menyelenggarakan pemilu 2004 yang terbesar dan paling kompleks di dunia. Kepanitiaan pengadaan barang dan jasa terdiri dari anggota KPU dan dari sekretariat yang memiliki NIP Pegawai Negeri dan sertifikat pengadaan barang dan jasa pemerintah. Sementara yang menandatangani kontrak adalah Sekjen KPU, yang pada waktu itu kewenangan dilimpahkan kepada Wasekjen KPU. Proses pembayaran seluruh kebutuhan barang dan jasa harus mendapatkan tanda tangan dari Ketua KPU. Dengan model pembagian tanggung jawab seperti itu, diharapkan akan sulit untuk melakukan manipulasi. Karena masing-masing memiliki tanggung jawab dan secara struktur hubungan KPU dan sekretariat terdapat *proses built in control*, (kontrol yang melekat langsung).

Untuk pemilu presiden langsung 2004 lalu KPU secara langsung juga menayangkan hasil perolehan suara melalui website khusus www.kpu.go.id dan mengirimkan data tersebut ke stasiun TV tanpa memungut biaya sama sekali. Proses penayangan inilah merupakan faktor penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilu. KPU transparan, data dapat diakses sampai pada tingkat TPS. Dalam konteks pilkada langsung KPUD juga harus dapat mengelola data dan informasi secara lebih canggih dan terpercaya seperti halnya pada pemilu presiden 2004 lalu. Petugas data entry di kecamatan terdiri dari relawan mahasiswa, guru SMK dan siswa SMK yaitu kelompok yang dapat dikatakan integritasnya dapat dipertanggung jawabkan Sementara tim ahli IT KPU berasal dari LIPI, ITB dan

BPPT. Semua proses teknis dilakukan oleh anak bangsa. IT KPU tidak mengikut sertakan ahli asing di dalamnya.

Pengalaman manajemen Logistik pemilu 2004 sangatlah berharga untuk dipelajari utamanya dalam, pelaksanaan pilkada langsung ke depan. Hal-hal tersebut adalah berkaitan dengan bagaimana memperbaharui sistem pengadaan

Barang dan jasa agar tidak banyak dibohongi oleh para vendor. Cara yang terbaik adalah diteliti betul kertas HPS nya dengan harga yang paling murah dengan cara negosiasi Karena harga mahal bagi KPU nantinya KPU dapat dianggap "korupsi". Berikutnya adalah panitia harus memiliki kepercayaan diri untuk dapat melaksanakan proses pengadaan tersebut. Hal ini penting agar panitia tidak mudah tunduk kepada para vendor yang seringkali mempergunakan segala cara untuk mengambil keuntungan. Pemilu adalah tugas semua bangsa, namun belum terlihat secara meluas *business society* terjadi reformasi. Kalau *political society* dan *civil society* sudah melakukan proses reformasi, *business society* masih ketinggalan jauh. Padahal pemilu seringkali dianggap mengganggu proses bisnis. Dengan demikian perlu adanya reformasi di kalangan masyarakat bisnis untuk berpartisipasi terhadap suksesnya pemilu dan tahun kedepannya masyarakat harus berpartisipasi untuk suksesnya pilkada. Yang tak kalah penting, proses pendokumentasian pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sangatlah penting untuk kepentingan pengawasan. Sehingga, sedapat mungkin KPU

melakukan tender terbuka, kalau tidak mungkin karena waktu yang terbatas dilakukan pemilihan langsung. Dalam pemilihan langsung, KPU memiliki alternatif beberapa perusahaan yang dapat dipilih bukan hanya perusahaan tunggal. Dan terakhir, tidak ada instruksi dari KPU pusat kepada KPU Provinsi maupun Kabupaten / Kota untuk menggunakan perusahaan tertentu dalam pilkada langsung ini. Namun, KPU dapat memberikan informasi perusahaan mana saja yang sesungguhnya dapat dimasukkan daftar perusahaan yang dapat dikategorikan daftar putih dan hitam.

a. Plus minus pilkada langsung

Di tengah-tengah harapan yang dernikian tingginya terhadap perubahan dan perbaikan yang sedang berjalan ini, kita tidak boleh lupa bahwa di sana sini masih sangat banyak permasalahan yang membentang di hadapan kita. Bila kita tidak dapat mengantisipasi dengan baik dan benar, dikhawatirkan justru hal itu akan menjadi kendala dan penghambat bagi proses demokratisasi ini. Adapun persoalan-persoalan itu di antaranya:

- Pertama, potensi konflik. Masyarakat kita terdiri dari beragam etnis dan agama, masing-masing kelompok mempunyai ikatan-ikatan kesukuan.
- Kedua, money politics. Terkait erat dengan ditetapkannya mekanisme satu pintu dalam pencalonan. Di mana tidak lagi diperkenankan munculnya calon independen yang non-partisan. Hal ini akan lebih jelas nuansanya di dunia politik, apalagi terkait dengan kekuasaan secara

langsung. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, kerawanan politik uang ini dapat saja terjadi di awal proses penjaringan kandidat.

- Ketiga, peran DPRD. UU No. 32 Tahun 2004 pasal 57 menyebutkan:

- (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
- (3) Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten /kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- (4) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

- Keempat adalah Pilkada serentak di beberapa daerah.


- Kelima adalah tiadanya hubungan hierarkhis dan koordinatif antara KPU Pusat dengan KPU Daerah. padahal, KPU kabupaten /kota dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada KPU propinsi, sementara KPU propinsi berhubungan secara struktural dengan KPU pusat.

b. Pro dan Kontra Seputar Tata Aturan Pilkada

Adalah hal yang wajar ketika sebuah produk perundangan yang menggagas tentang aturan baru dalam konteks politik kenegaraan mendapat banyak tentangan ketika awal ia diintrodusir. Demikian pula ketika konsep pilkada langsung di gagas, melalui UU no 32/2004, pada awal perumusan hingga penetapannya tidak sedikit pihak yang memunculkan berbagai ketidaksetujuan dan kekhawatirannya, atas introduksi ini. Untuk menelaah lebih dalam mengenai pilkada, maka penting bagi kita untuk menyelami berbagai pro dan kontra, misalnya, mengkritik keras substansi aturan mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) yang merupakan bagian dari materi UU Pemda tersebut. Substansi yang dikritik, antara lain, tidak diadopsinya calon independen dalam pencalonan kepala daerah dan tidak dilibatkannya KPU dalam membuai aturan pilkada.

Kritik lainnya terkait dengan aturan *threshold* bagi partai untuk dapat mengajukan calon kepala daerah, yaitu harus memperoleh 15 persen kursi di DPRD atau 15 persen suara pemilu di daerah yang bersangkutan. Aturan terakhir ini ditengarai hanya menguntungkan dua partai besar, Golkar dan PDIP, yang memang menguasai sebagian besar kursi parlemen di tingkat lokal.

Spirit UU No 32/2004 yang merupakan revisi UU No.22/99 tentang pemerintahan Daerah di dalamnya memuat satu klausul perubahan pemilihan kepala daerah (pilkada), dan dipilih oleh DPRD menjadi dipilih langsung oleh



rakyat sendiri. Seperti yang sering dikemukakan, bentuk pemilihan baru ini dinilai sebagai kerangka sistem (*system framework*) yang handal (*realible*) untuk mempromosi partisipasi publik, legitimasi politik, akuntabilitas pemerintahan, *check and balances* antara DPRD dan eksekutif daerah di satu sisi, sekaligus mendemosi trend oligarki partai, politisasi, dan money politik dalam pikada pada sisi lainnya. Selain itu, opsi ini juga dimungkinkan oleh konstitusi (pasal 18 ayat 4 UUD 1945 tentang pilkada secara demokratis) dan Undang Undang (UU Susduk MPR & DPD, DPRD yang tidak lagi mengatur kewenangan pilkada oleh DPRD). Saat masih menjadi RUU muncul kritik awal bahwa berbagai landasan yuridis ini tentu masih perlu dilengkapi dan dieksplisitkan lagi, entah lewat revisi UU Pemerintahan Daerah atau pun berupa suatu UU tersendiri (UU tentang Tata Cara Pilkada secara Langsung).

Pada saat itu, banyak kritik yang muncul bahwa bagian masalah utama selanjutnya dari pilkada langsung, kondisi lingkungan sebagai tempat berinteraksi dan beroperasinya eksperimen baru tersebut, belum sepenuhnya mendukung. Beberapa kalangan mengatakan bahwa desain sistem politik makro saat ini yang memang tidak cukup suportif bagi pengembangan demokrasi lokal. Begitu pentingnya, berbagai variabel dalam lingkungan itu tak boleh di "*ceteris paribus*" kan saja. Bahkan tanpa perhatian dini atas masalah ini, bukan tak mungkin variabel itu menjadi faktor negatif (problematik) tersendiri bagi upaya reformasi pemilihan tersebut. Setidaknya ada 3 kondisi yang dimaksud. Pertama, kondisi ketimpangan kelembagaan,

ada 3 kondisi yang dimaksud. Pertama, kondisi ketimpangan kelembagaan, dengan kenyataan bahwa struktur politik lokal kita belum benar-benar terpisah (*de-coupling*) dari politik nasional. Kondisi buruk dalam kehidupan kepartaian adalah, devolusi kewenangan dalam matra suprastruktur, yakni desentralisasi pemerintahan, tak lalu diikuti dengan desentralisasi kepartaian (infrastruktur). Desentralisasi politik yang macet ini, dari segi institusional, menyebabkan partai-partai di daerah tidak berubah dari statusnya sebagai cabang dan secara fungsional hanya berperan sebagai replikasi kepentingan dari partai (elite) pusat.

3. Analisis Kritis Pilkada Langsung via UU No. 32/2004

Pilkada langsung yang merupakan penerjemahan dari UU Nomor 32 tahun 2004, merupakan satu momentum besar dalam perubahan pola kebijakan publik, khususnya di daerah. Kaitan antara proses politik Pilkada langsung dengan ragam pilihan kebijakan publik daerah (*policy choices*) terletak pada implementasi visi dan misi kandidat terpilih dalam dokumen rencana strategis daerah (RENSTRADA). Dokumen ini merupakan penjabaran lebih detail dari janji politik (visi dan misi) yang disampaikan para kandidat tersebut semasa kampanye. Dokumen inilah yang pada gilirannya di derivasi menjadi Program Pembangunan Daerah (PROPEDA), Rencana Tahunan Daerah (REPETA) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Inilah yang menjadi poin kritis utama dalam melihat pilkada langsung via UU No. 32 Tahun 2004. Artinya, kita dapat melihat secara jelas

bagaimana demokrasi dalam penyelenggaraan negara di daerah dapat terwujud dengan adanya pilkada langsung.

Di mana seringkali kendala yang selama ini terjadi adalah terdapatnya disparitas antara janji-janji politik para kandidat semasa kampanye dengan realisasi turunan berbagai dokumen daerah tersebut. Untuk itu pada bagian ini kita hendak mengkaji sampai sejauh mana berbagai janji politik para kandidat bupati/walikota dapat memiliki derajat relevansi yang tinggi dengan produk kebijakan publik di daerah. Sebagai kolaborasi konseptual kita akan coba menelaahnya dari hasil-hasil studi terdahulu yang pernah dilakukan di berbagai negara, untuk kemudian melihat korelasinya dengan apa yang terjadi di Indonesia. Ini menimbulkan kekhawatiran bahwa pilkada langsung dengan berbagai tebaran janji politik, tidak dapat serta merta menimbulkan demokratisasi di daerah, sebagai akibat tidak jelasnya orientasi dari janji politik selama proses pilkada itu terjadi.

Telah Umum UU Nomor 32 Tahun 2004

UU No 32/2004 tentang Pemerintah daerah pada dasarnya adalah merupakan revisi dari UU no 22/1999 yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian perundangan ini memang tidak secara khusus mengatur tentang pilkada langsung saja, melainkan mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Akan tetapi memang dari 240 pasal yang ada, sebanyak 63 pasal berbicara tentang pilkada. Tepatnya mulai pasal 56 hingga pasal 119 UU 32/2004 secara khusus berbicara

tentang pilkada, dan ini sekaligus merupakan pembahasan terbesar dalam keseluruhan produk pemandangan ini.

Diterbitkannya undang-undang ini sesungguhnya adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melihat pentingnya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

BAB III

METODE PENELITIAN

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian empiris guna memperoleh data dan gambaran mengenai obyek atau hal-hal yang akan dibahas nanti. Penelitian tidak dimaksud untuk mengkaji suatu hipotesa tetapi untuk menggambarkan bagaimana sikap netralitas seorang pegawai negeri sipil, dan apa saja kendala dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pegawai negeri, serta penanganan memihak dalam partai politik

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kota PALOPO propinsi sulawesi selatan tepatnya dikantor walikota palopo sub Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dengan fokus studi pada netralitas PNS dalam partai politik di samping itu lokasi penelitian dilakukan juga pada tempat-tempat yang dianggap mampu memberi data tambahan bagi terlaksananya penulisan ini.

B. Sumber dan Jenis Data

Semua data yang diperoleh penulis dalam penelitian ini digolongkan menurut sumber dan jenisnya yaitu :

a. Data primer

Penulis memperoleh data langsung dari Kantor Walikota Kota Palopo sub BKD Propinsi Sulawesi Selatan Yang terkait langsung dalam

pelaksanaan dan pengawasan serta melakukan wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terkait

b. Data Skunder

Jenis data ini diperoleh dari instansi lain yang terkait berupa data dokumen yang berkenaan dengan pembahasan penelitian.

C. Dasar dan Tipe Penelitian

1.1 Dasar penelitian

Survei mendalam menjadi dasar pada penelitian ini dengan observasi dan wawancara mendalam pada lokasi penelitian untuk mendapatkan informasi dan data mengenai permasalahan yang diteliti terhadap responden.

1.2 Tipe penelitian

Tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah eksploratif deskriptif yang tidak bermaksud menguji, membandingkan ataupun mengevaluasi sebuah teori. Tipe dari penelitian bermaksud menggali dan memberikan ruang bagi responden untuk berapreasi terhadap permasalahan untuk mendapatkan penjelasan yang sistematis aktual dan faktual mengenai permasalahan yang diteliti dengan berusaha menggali informasi sebanyak-banyaknya dari informan dan akan dijelaskan secara deskriptif.

D. Jenis Penelitian

Dalam pengumpulan data untuk penyusunan dan pembahasan skripsi ini, penulis memakai metode :

1. penelitian kepustakaan (library research)

Yaitu penelitian dengan studi bahan pustaka, termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi bahan skripsi ini. Metode ini dilakukan pada kantor Walikota Palopo sub BKD Propinsi Sulawesi Selatan Serta tempat-tempat yang dianggap perlu.

2. Penelitian Lapangan (field research).

Yaitu penelitian dengan cara penulis mengadakan pengamatan langsung atau observasi kepada objek yang diteliti.

E. Teknik Pengumpulan Data

Data dari penelitian ini didapatkan melalui data skunder. Pengumpulan data skunder dilakukan melalui Wawancara, dokumen-dokumen, studi kepustakaan dan data-data pada kantor instansi terkait.

- a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan pegawai negeri sipil di lingkungan Kantor walikota palopo sub BKD Propinsi Sulawesi Selatan Yang dianggap representif dan kapabel terhadap permasalahan yang diteliti.

b. Studi Pustaka

Selain pengumpulan data secara field research juga dilakukan dengan pengolahan literature yang berhubungan dengan permasalahan yang berasal dari buku-buku, dokumen, majalah, dan surat kabar :

F. Objek penelitian

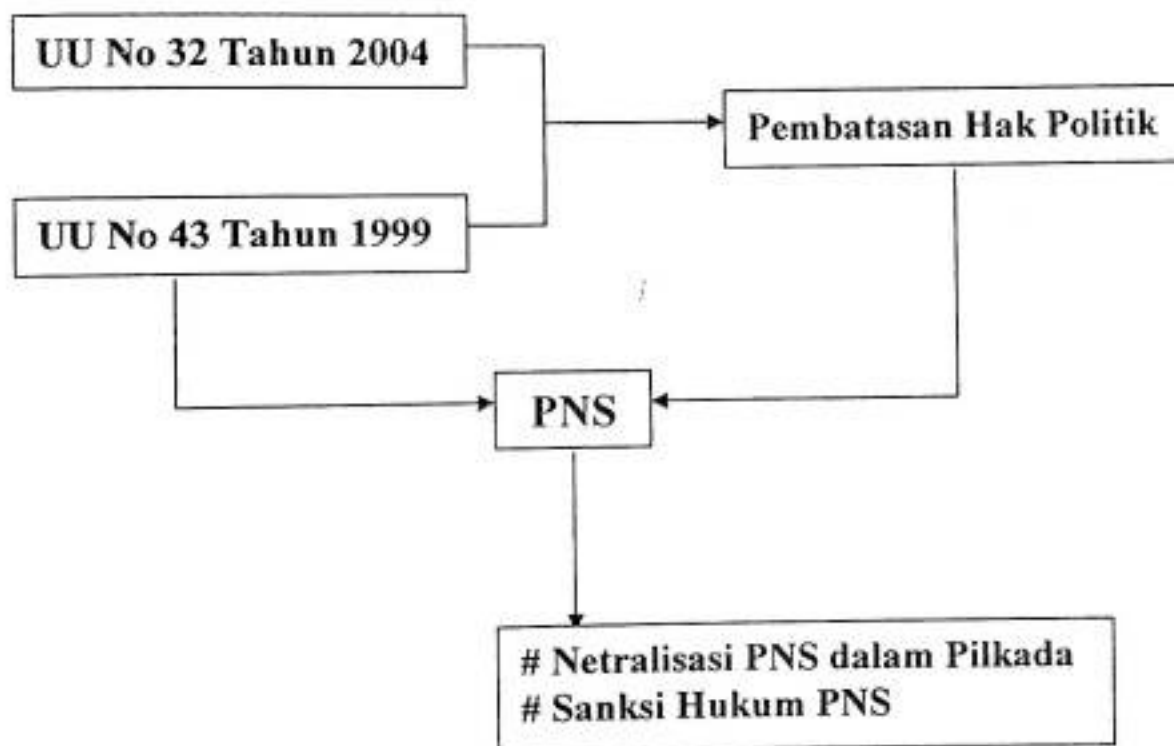
Pada dasarnya manusia dan makhluk lainnya yang bernyawa serta benda yang ada didalam dapat menjadi obyek sebuah penelitian termasuk penelitian untuk penulisan ilmiah Sesuai dengan judul penelitian, maka pegawai negeri sipil adalah obyek yang dari pendapat yang dikemukakannya dapat dieksplorasi terhadap permasalahan yang diteliti. Untuk membatasi diri sehubungan dengan obyek penelitian ini maka pegawai negeri sipil dimaksud disini adalah mereka yang bekerja di kantor Walikota Palopo sub BKD Propinsi Sulawesi Selatan.

G. Analisis Data

Dalam skripsi ini masalah yang akan dibahas tentang netralisasi PNS dalam partai politik, Data yang dikumpulkan dilapangan diolah menggunakan analisa kualitatif untuk menjelaskan hasil yang diperoleh saat penelitian. Secara umum, analisa kualitatif yang dimaksud menggunakan metode empiris. Selain itu digunakan metode deskripsif analisis untuk menjelaskan data yang dituangkan dalam bentuk tabulasi data yang diperoleh penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui landasan hukum birokrat di dalam

fungsionalnya sebagai seorang aparat negara. Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun diolah dan dianalisa sesuai dengan relevansi permasalahan didalam skripsi ini dengan batasan yang telah dirumuskan.

H. Skema Kerangka Konseptual



BAB IV

PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Ketentuan Hukum Tentang Netralitas PNS Dalam Pilkada di kota Palopo

Tanggal 5 Mei 2008 yang lalu, masyarakat kota Palopo mempunyai peranan besar dalam andil menentukan masa depan kota palopo 5 tahun kedepan didalam pemilihan Walikota secara langsung untuk yang pertama kali. Diharapkan masyarakat menggunakan hak pilihnya untuk menentukan pemimpin kota Palopo di masa yang akan datang. Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari masyarakat dan aparat pemerintah (PNS), juga berkewajiban ikut berperan aktif demi suksesnya pesta demokrasi masyarakat kota Palopo tersebut. Tetapi dalam kegiatan politiknya, para PNS memiliki keterbatasan tertentu. Keterbatasan ini bukan bermaksud untuk mengekang kebebasan berpolitik mereka, tetapi dikarenakan peran yang diembannya begitu strategis.

Dalam setiap penyelenggaraan pilkada, para PNS dituntut untuk selalu menjaga netralitasnya. Mereka tidak boleh terlibat menjadi tim sukses salah satu calon atau pun berkampanye untuk salah satu calon. Hal ini tidak berlebihan, dikarenakan Sebagai Abdi Negara, mereka harus memberikan pelayanan publik kepada siapa saja, tanpa memandang golongan bahkan partai politik. Jika para PNS sudah memihak kepada salah satu calon, dikhawatirkan akan berpengaruh pada penataan birokrasi dan aspek

pelayanan birokrasi bisa tidak maksimal dan cenderung tidak adil. Selain itu, dalam tatanan masyarakat, para PNS selalu menjadi tokoh di masyarakatnya. Mereka memiliki pengaruh yang signifikan di lingkungan rumahnya. Melihat peran yang begitu luar biasanya, maka dimungkinkan para calon kepala daerah memanfaatkan para PNS untuk dijadikan mesin politiknya.

Melihat ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai netralitas PNS, seharusnya para PNS mampu menolak setiap tawaran menjadi juru kampanye ataupun tim sukses salah satu calon. Prinsip netralitas yang diyakininya sebenarnya untuk menjaga kelangsungan masa depannya dan pekerjaannya serta agar tidak terlibat perkara hukum.

Dalam faktanya seorang responden yang tak ingin di cantumkan namanya mengaku netralitas PNS adalah sebuah boomerang bagi dirinya manakala ia netral ia akan di kucilkan oleh atasan dan lingkungan kerjanya dan kata netralitas hanya sekedar formalitas belaka agar publik tak menganggap PNS adalah sosok yang tak bertanggung jawab yang diharap dapat menjadi panutan dalam masyarakat

Dan menurut beberapa responden sebagai PNS sub BKD bagian pendataan dan pelaporan yang tak ingin disebutkan namanya berpendapat kategori seorang PNS yang menaati pelaksanaan ketentuan netralitas pns dalam pilkada

- Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum
- Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui segala sesuatu aktifitas yang menyangkut kampanye pilkada di instansi maupun lembaga yang diluar tugas dan fungsi seorang PNS
- Dilarang melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung berbentuk aktifitas pilkada.

kontras dengan ketentuan tersebut menurut responden yang tak ingin disebutkan namanya tersebut mengakui PNS di palopo di badingi oleh calon incumbent yang mana dan tak lain adalah atasannya, yang menyuruh pns yang lain untuk mencari massa sebanyak-banyaknya agar sang kandidat pilkada atau calon incumbent ini dapat menang. hal ini disetujui oleh beberapa kalangan yang menjadi lawan politik sang kandidat itu sendiri.

Senada dengan pernyataan diatas pernyataan Panwasda secara tegas melarang kepada PNS untuk terlibat dalam prosesi pendaftaran pasangan calon Wali Kota Palopo pada 4-10 Februari lalu dalam koran SINDO (PALOPO minggu, 2 Maret 2008).

pasangan calon Wali Kota Palopo pada 4–10 Februari lalu dalam koran SINDO (PALOPO minggu, 2 Maret 2008).

Langkah tersebut dilakukan Panwasda dengan mengirimkan surat kepada Wali Kota dan Wakil Wali Kota Palopo periode 2008–2013. "Kami sudah mengirimkan surat tersebut kepada para calon incumbent agar tidak melibatkan, mengikutkan, memobilisasi atau mengajak oknum yang berprofesi sebagai PNS baik yang berjabatan maupun yang tidak berjabatan atau PNS yang berpangkat mulai dari terendah sampai tertinggi agar tidak terlibat atau dilibatkan pada saat prosesi pendaftaran dari tempat kediaman menuju KPUD Palopo," tegas Ketua Panwasda Palopo, Soenandar Latief.

Penegasan larangan tersebut sekaitan dengan adanya keterlibatan PNS dalam prosesi pendaftaran calon incumbent / Wali Kota Palopo PA Tenriadjeng di Partai Golkar Palopo dan pengambilan formulir daftar kekayaan pribadi di KPUD Palopo beberapa waktu lalu. Soenandar menjelaskan, maksud pelarangan tersebut mengingat ketentuan dalam surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) No SE/08.A/M.PAN/5/2005 tanggal 21 Februari 2005 tentang Netralitas PNS dalam Pilkada.

" Dalam surat tersebut dinyatakan secara tegas bahwa PNS dilarang untuk terlibat dalam kegiatan politik. Sebab, PNS adalah aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang berkewajiban memberikan

pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan,".

Baharman sang Legislator PDK menyatakan. Ini menilai bahwa pilkada di Palopo beberapa waktu lalu adalah pilkada yang penuh dengan ketidaknetralan PNS, jika dipandang dari sisi demokrasi dan pembelajaran politik kepada masyarakat dari kutipan koran tribun-timur (selasa,13-05-2008).

"Dari sisi pelaksanaan pilkada oleh KPU (komisi pemilihan umum) kita (PDK) açungi jempol. Tetapi dari sisi pembelajaran politik kepada masyarakat, Pilkada Palopo sangatlah tidak jurdil," katanya intimidasi Pemilih.

"Adakah pilkada di Indonesia ini di mana mulai dari sekda (sekretaris daerah), kepala dinas, camat, lurah, sampai ke tingkat RT secara terang-terangan mengkampanyekan calon tertentu," kata Baharman.

Ironisnya lagi, kata Baharman, dalam mengkampanyekan calon tertentu, para aparatur negara yang seharusnya jadi pelayan masyarakat justru mengintimidasi rakyat agar memilih calon tertentu.

Dari Hasil pemungutan suara fakta bahwa Pilkada Palopo sendiri yang dimenangkan paket Tentram diikuti empat pasangan calon masing-masing, M Judas Amir-Juajir Sumardi (Jujur), Wirawan A Ihsan-A Timo Pangerang (Wasiat), Abubakar Malinta-Hasan Kamal Qahhar Mudzakkar (Amanah), dan A Pateddungi Tenriadjeng-Rahmat Masri Bandaso (Tentram) yang merupakan calon incumbent.

Dari hasil rekapitulasi perolehan suara yang ditetapkan KPU, Tentram meraih suara mayoritas dengan mengantongi 45.638 suara, Wasiat 15.069 suara, Jujur 11.203 suara, dan Amanah 3.202 suara.

Melihat hasil pilkada para calon Walikota Palopo yang sudah muncul saat ini, terjadilah mobilisasi besar-besaran untuk melakukan politisasi PNS. Hal ini disebabkan karena adanya calon yang memiliki akses birokrasi yang mudah baik melalui organisasi profesinya ataupun yang masih menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Suara para PNS di masing-masing tingkatan kerja mereka, diharapkan signifikan untuk mendongkrak perolehan suaranya. Hal ini tidak berlebihan karena sebagian besar pejabat bawahannya sudah memiliki hubungan emosional dan struktural yang cukup lama. Tak jarang pengangkatan pejabat di lingkungan pemerintahan selalu dikaitkan dengan politik jasa sang kepala daerah. Sehingga bisa dimungkinkan ketika para walikota/bupati/wakilnya sedang bertarung untuk menaikkan posisinya, tentu segala hal akan diupayakan termasuk meminta balas budi atas jasa yang diberikan sang atasan. Selain itu melihat struktur birokrasi yang ada di Indonesia, faktor atasan dan bawahan masih sangat kental. Sehingga bila sang bawahan tidak mematuhi sang atasannya maka dianggap tidak patuh. Dukungan yang diberikan sang pejabat birokrat bisa langsung maupun tidak langsung. Dukungan tersebut bisa berupa kebijakan, fasilitas bahkan sampai mobilisasi PNS.

Untuk itulah, para calon incumbent (walikota/bupati/wakilnya) ataupun ketua organisasi profesi yang memiliki akses terhadap birokrasi ketika sudah mantap melangkahakan kakinya menuju pertarungan PILKADA, secara etika mengundurkan diri akan tetapi jika kita melihat PNS yang menduduki jabatan eselon I dan II, pengalaman, kemampuan, kapabilitas, dan kompetensi untuk menjadi kepala daerah, rasa-rasanya tidak perlu diragukan lagi. Hanya saja jabatan kepala daerah adalah jabatan politik bukan jabatan karier. Jangan heran kalau telah terbukti dan suatu saat akan muncul kembali, kepala daerah datang dari orang kebanyakan PNS. Implikasinya, cara mengelola manajemen pemerintahan menjadi tidak optimal, akibatnya pelayanan publik tidak prima.

Hal ini harus ditindak tegas agar mengurangi rasa kekecewaan para bawahannya dalam menjaga netralitas PNS. Meskipun secara aturan hanya dikenai kewajiban cuti selama kampanye, tapi sejak sekarang sudah kelihatan siapa bakal calonnya. Jadi bukan hanya para PNS secara individu yang dikenai tuntutan, tetapi para bakal calon yang ada mulai sekarang dalam setiap aktivitas birokrasi tidak boleh santai melakukan kampanye. Jangan sampai jabatan yang ada pada dirinya diselewengkan untuk kepentingan dirinya dalam memenangi PILKADA.

Di Indonesia, posisi PNS memang masih dianggap cukup terhormat dan diperhitungkan, bahkan animo masyarakat untuk menjadi PNS masih tinggi. Posisi PNS dalam pilkada yang dilakukan secara langsung

menempatkan PNS pada ranah yang strategis, menjadi rebutan para kandidat kepala daerah. Mereka yakin, satu PNS mampu menarik 5 sampai 10 orang bahkan bisa lebih.

Menurut Amirullah PNS di kantor walikota palopo pada sub BKD bagian pendataan dan pelaporan (13 mei 2008) ; para pegawai negeri sipil yang ditawarkan oleh calon incumbent (peserta Pilkada) untuk terlibat dalam tim kampanye dengan diiming-imingi jabatan tertentu, oleh karenanya kepala daerah yang berasal dari PNS atau calon incumbent banyak yang berhasil akibat pengexplorasian PNS. "Menurutnya calon incumbent malah lebih mempunyai etika birokrasi karena mereka biasa hidup dalam suasana birokrasi. dan seharusnya Undang-undang memberi kesempatan PNS ambil bagian dalam pilkada atau menjadi peserta PILKADA. Sebab, PNS mempunyai latar belakang birokrasi yang dibutuhkan untuk memimpin daerah.

Menyangkut masalah peserta PILKADA berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pedoman pelaksanaan PILKADA cukup sampai tingkat peraturan pemerintah. Jika pedoman pelaksanaan pilkada diturunkan sampai tingkat keputusan Menteri Dalam Negeri, hal itu dinilai akan mengganggu independensi Komisi Pemilihan Umum daerah.

Berdasarkan hasil wawancara oleh Muhammad Awaluddin (Staf. Biro Kepegawaian Walikota Palopo , wawancara tanggal 13 Mei 2008) menyebutkan :

Pengaturan pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah masih tidak memuaskan. Posisi Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga mandiri terganggu dengan ketentuan bahwa KPU daerah selaku penyelenggara pilkada bertanggung jawab kepada DPRD. Yang juga banyak dipersoalkan adalah Pasal 65 Ayat (4) UU No 32/2004 yang menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan masa persiapan dan pelaksanaan pilkada diatur KPU daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah (PP). Karena itu, jika sampai pengaturan pilkada sampai ke tingkat keputusan atau instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri), hal itu semakin tidak menguntungkan. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono bisa dianggap punya kepentingan tertentu sehingga mengintervensi secara mendalam atas pilkada. Pihak Departemen Dalam Negeri (Depdagri) tidak akan punya keberanian mengatur pelaksanaan pilkada harus mengacu pada keputusan atau instruksi Mendagri, pemerintah tidak akan sampai segegabah itu. Pemerintah tidak akan memaksakan diri

sampai ke situ. Namun perlu diingatkan, jika memang muncul wacana seperti itu, akan menjadi tugas bersama untuk mencegahnya. Bagaimanapun, KPU di daerah tetap harus diberi keleluasaan menyelenggarakan pilkada, bebas dari intervensi pihak mana pun dan akan lebih baik jika Depdagri memberi kesempatan dan justru mendorong KPU untuk menyusun rancangan PP mengenai pilkada.

Polemik ini justru mendorong gerakan netralitas birokrasi makin meluas dan relatif berpengaruh sampai ke tingkat pemerintah daerah. Dengan meluasnya gerakan netralitas ke daerah-daerah, makin besar pula peluang meluasnya pluralisme birokrasi di daerah.

B. Penegakan Hukum Netralitas PNS Dalam PILKADA.

Penegakan hukum soal netralitas PNS dalam pilkada sudah diatur jelas dalam berbagai peraturan. PNS tidak boleh melibatkan diri atau terlibat dalam politik praktis Pilkada. Itu sudah jelas. Tinggal kini bagaimana penegakan hukum mengawasinya.

Pemerintah memberi sinyal pengaturan PNS yang tidak netral atau berpihak kepada salah satu kandidat kepala daerah akan ditindak tegas. Hal itu menimbulkan rasa skeptis, pesimistis, karena pada tahap implementasi sangat sulit. Peringatan tinggal peringatan, pelanggaran jalan terus. ✓ ?

Pada masa Orde Baru malah semakin parah. Pegawai Negeri dijadikan sebagai alat untuk memenangkan partai politik tertentu melalui pemberlakuan

monoloyalitas terhadap atasan, yaitu pemerintah yang berkuasa dan disertai kewajiban untuk memenangkan partai yang dominan pada saat itu. Pada awalnya pemerintahan Orde Baru berupaya membangun birokrasi melalui depolitisasi atau departisasi birokrasi dengan harapan posisi PNS akan netral dari kepentingan politik sehingga memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 12 Tahun 1968 yang antara lain berisi suatu perintah kepada pegawai departemen untuk loyal hanya kepada negara dan bangsa, dan dilarang menjadi anggota partai politik. Dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 yang mengharuskan seluruh Pegawai Negeri masuk dalam Korps Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri) serta dilarang mengikuti kegiatan partai politik. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 dibentuklah Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi PNS di luar kedinasan. Namun pada perkembangannya KORPRI kemudian menjadi kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu dan demi terwujudnya sikap netralitas dikalangan PNS maka diterbitkan PP RI no 30/1980 untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas, dipandang perlu menetapkan peraturan disiplin PNS yang terdapat pada ayat 2 dan 3 yang berbunyi akan larangan dan kewajiban seorang PNS.

Di era reformasi, netralitas Pegawai Negeri masih merupakan tanda tanya. Ada berbagai peraturan perundangan yang menjadi landasan hukum netralitas Pegawai Negeri Sipil, diantaranya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PP 5/1999 dan diganti dengan PP 12/1999, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/18.1/M.PAN/5/2004, Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor K.26-17/V.19-14/99 perihal PNS Yang Menjadi Anggota Partai Politik, Surat Ketua KPU Nomor 1077/15/VI/2004, dan juga sikap ketiga dari 6 Sikap Keputusan Musyawarah Nasional ke-5 Korpri yang merupakan satu-satunya organisasi PNS di luar kedinasan, menyatakan "PNS tidak melibatkan diri dalam kegiatan parpol". Namun tetap saja dalam Pemilu 2004 banyak dijumpai kasus dimana oknum Pegawai Negeri Sipil menjadi tim sukses partai tertentu. Demikian juga dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang untuk pertama kalinya dilakukan pada bulan Juni 2005 yang lalu.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. dan untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Sanksi terhadap Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam politik diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 1999.

gaji pokok terakhir selama setahun. Jika dalam tempo tiga bulan ia tak melaporkan diri, ia akan dipecat. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/08.A/M.PAN/5/2005 mengatur tentang sanksi bagi Pegawai Negeri sipil yang terlibat dalam Kampanye Pemilu 2004. Surat Edaran Menpan No: SE/08.A/M.PAN/5/2005 ini membahas tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil butir (1) Bagi PNS yang menjadi calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah:(a) Wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan structural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.(b) Dilarang menggunakan anggaran Pemerintah dan / atau Pemerintah Daerah.(c) Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. (d) Dilarang melibatkan PNS lainnya untuk memberi dukungan dalam kampanye. Dan butir (2) Bagi PNS yang bukan calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah (a)Dilarang Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah.(b)Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye. (c) Dilarang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Selain peraturan di atas, terdapat pula beberapa peraturan dari keputusan walikota palopo tentang rincian tugas pokok dan fungsi jabatan pada sekretariat daerah palopo didalam bab IV pasal 9 ayat 3 bag g, pasal 11

ayat 3 bag a-h, pasal 12 ayat 3 bag c dan d, pasal 15 ayat 3 bag c, pasal 20 ayat 3 bag b, dan juga keputusan walikota palopo tentang rincian tugas pokok dan fungsi jabatan pada badan kepegawaian daerah kota palopo dalam bab III pasal 3 bag e dan d, pasal 5 ayat 3 bag e, pasal 10 ayat 3 bag a,c,d dan e, pasal 14 ayat 3 bag b dan c, pasal 15 ayat 3 bag c, yang segala sesuatunya mengatur dan mengikat PNS palopo untuk bersikap netral dalam pikada agar taat dan patuh pada keputusan yang telah ditetapkan.

Demikian juga dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang untuk pertama kalinya dilakukan pada tahun 2005 yang lalu Diantaranya diberlakukan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Surat Edaran Menpan No: SE/08.A/M.PAN/5/2005. Bahkan dalam Pasal 61 PP No 6 Tahun 2005 dengan jelas menyatakan, dalam kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa. Di sana juga disebutkan pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Selain itu dalam pasal 79 ayat 4 UU No 32/2004 yang mengatur tentang larangan PNS, anggota TNI dan Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam Pilkada. Bila PNS

secara nyata terbukti melakukan kampanye sesuai PP Nomor 30/1980 dan UU no 37 tahun 2004 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil akan mendapatkan sanksi. Berdasarkan ketentuan ini, sanksi yang diberlakukan bertingkat. Mulai dari yang ringan berupa teguran, sanksi sedang berupa penundaan kenaikan pangkat, penundaan kenaikan gaji berkala dan diberhentikan sementara, serta tak menerima gaji dan sanksi berat yakni diberhentikan dengan tak hormat alias dipecat atau mendapat penurunan pangkat.

Jadi secara jelas, menurut ketentuan tersebut, bukan melarang PNS berpolitik, tetapi melarang dengan segala konsekwensi bahwa PNS tidak dibenarkan menjadi anggota apalagi menjadi Pengurus Partai Politik (politik Praktis), sedangkan netralitas disini juga harus jelas, karena PNS masih memiliki hak pilih, tentunya untuk menentukan hak pilih dalam mewujudkan Pemimpin Pilihan rakyat, seorang PNS akan memberikan dan mempengaruhi nilai suara yang akan diberikan, tentunya PNS diberi hak untuk mengetahui figur calon yang memenuhi sebagai Pemimpin Pilihan Rakyat

Namun kalau sekiranya seorang PNS yang menjadi calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah, mereka harus mundur semenjak mereka sudah intens dengan Partai Politik dalam rangka lobi, karena sudah masuk PNS wilayah politik Praktis, kenyataan ini banyak terjadi pada saat ini, dan ini perlu diberi sanksi, sehingga jangan terjadi "maling teriak maling



Kejadian sudah banyak terjadi PNS korban penguasa "Bayangkan ketika seorang PNS berbicara tentang pilkada, tak diperkenankan, diintimidasi, kesannya kegiatan politik sangat-sangat dilarang bagi PNS," Padahal yang perlu diluruskan, pelarangan bagi PNS hanya dimaksudkan ✓
bagi kegiatan politik praktis. "Jangan salah kaprah, ketahuan berbicara ✓ ?
masalah pilkada malah dimutasi, berbicara masalah pilkada kemudian disanksi.

Secara legal formal, PNS tidak dibenarkan untuk mejandi anggota dan Pengurus Partai Politik, dan ikut kampanye calon incumbent, ini akan membuat keberfihakan PNS selaku Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, jadi pelarangan PNS berpolitik, karena larangan berpolitik tersebut sudah membuat sebuah diskriminatif dan pelanggaran hak politik

Dahri saleng PNS di kantor walikota palopo pada sub BKD bagian pengadaan dan mutasi (13 mei 2008) mengutarakan pendapatnya, sanksi dan ketentuan keharusan netral dalam pilkada merupakan dilema yang harus dialami setiap PNS, mengingat sanksi yang dapat menjerat mereka. Akan tetapi seorang PNS mempunyai hak asasi seorang manusia untuk merdeka, merdeka dalam artian bebas tanpa intimidasi dan bebas menginspirasi pikiran mereka, dikarenakan setiap individu pns sangatlah beragam dari berbagai macam karakter yang menginginkan setiap calon yang mereka sukai dapat menjadi kepala daerah yang terlepas dari sebuah kewajiban, peraturan atau hukum yang mana mengikat setiap PNS

dapat menjadi kepala daerah yang terlepas dari sebuah kewajiban, peraturan atau hukum yang mana mengikat setiap PNS

Membahas soal logika berpikir yang menjadi logis. Bukankah Badan Kepegawaian Negara (BKN) lembaga yang paling bertanggung jawab dan kompeten terhadap PNS? Logis kalau BKN yang paling urgen memberi dan membuat rambu-rambu aturan main. Tapi menimbulkan konsekuensi hukum apabila rambu-rambu tersebut bertentangan dengan UU 32/2004. Idealnya, para pembuat UU ketika tahap pembahasan melibatkan seluruh komponen yang nantinya akan terkait. Pembahasan secara komprehensif mutlak diperlukan. Namun sayang, budaya kita cenderung instan.

Ada satu sisi yang menarik di mana substansi dari Peraturan BKN 5/2005 yang sangat kooperatif dan akomodatif terhadap PNS. Berdasarkan kenyataan empirik di lapangan pascareformasi selama lima tahun ini, kualitas kepala daerah di beberapa daerah ada yang kemampuan, kapabilitas, dan kompetensi untuk memimpin sebuah organisasi publik setingkat pemerintah daerah di bawah standar. Dari sini muncul, mengapa tidak menggali dari para birokrat untuk dijadikan kepala daerah?

Amirullah menjawab tidak ada salahnya jika seorang PNS (kepala daerah) yang mencalonkan diri kembali karena disamping sudah memiliki segudang pengalaman mereka juga masih memiliki hak untuk mendapatkan kursi kepala daerah yang menuai pro dan kontra dalam masyarakat.

Menurutnya penegakan sanksi hukum akan netralitas dari pns itu pun tak luput dari sikap intimidasi pemimpin atas bawahannya dan terkadang juga diiming-imingkan jabatan maupun bonus tetapi ada juga sebagian pns itu memang memilih sang kandidat berdasarkan atas asas kekeluargaan, kesukuan (kedaerahan), maupun dari kharisma sang kandidat itu sendiri.

Demikian pula dari beberapa responden yang diwawancarai menyangkut perihal netralitas didalam pilkada , mereka mengakui sanksi pendisiplinan hanyalah semacam formalitas agar publik menganggap PNS bebas dari keberpihakan pada calon incumbent. Karena selama ini seorang PNS tak ada yang pernah didisiplinkan atas keberpihakannya terhadap calon incumbent

Sanksi dari penegakan hukum terhadap ketentuan netralitas pns dalam pilkada dapat dilihat dalam Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang mana ia mendefenisikan sekumpulan peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin yang berarti setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja dan dapat dikenakan hukuman disiplin yang berarti hukuman yang dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil karena melanggar Peraturan Disiplin dan Pegawai Negeri Sipil yang berhak memberi sanksi akan peraturan disiplin adalah pejabat yang berwenang menghukum adalah pejabat yang diberi wewenang

menjatuhkan hukuman disiplin Pegawai Negeri dan pejabat yang berwenang menghukum adalah atasan langsung dari pejabat yang berwenang menghukum.

Adapun pengklasifikasi tingkat dan jenis Sanksi atau hukuman disiplin dan tingkat hukuman disiplin terdiri dari :

1. Hukuman disiplin ringan;
2. Hukuman disiplin sedang; dan
3. Hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari :

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis; dan
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari :

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan
- c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari :

- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Pembebasan dari jabatan;

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil; dan

d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri sipil.

Menurut responden Feranto PNS di kantor walikota palopo pada sub BKD bagian pendataan dan pelaporan (13 mei 2008); Betapa sulitnya PNS menjaga netralitasnya. Betapa sulitnya kandidat tidak memanfaatkan kelompok PNS untuk meraih kemenangan dalam pilkada. Pada posisi sedemikian rupa, siapa yang akan mampu menjamin netralitas PNS, walau sudah ada segudang peraturan perundang-undangan dan sanksi ataukah hukuman disiplin yang mengikatnya ?

BAB V

PENUTUP

Kesimpulan

1. pelaksanaan ketentuan hukum tentang netralitas pns Didalam pilkada di kota palopo dilihat pada realitanya seorang atau sekelompok PNS yang tidak netral, atau berpihak kepada salah satu pasangan calon / kandidat. Bukan perkara suka atau tidak suka seorang PNS terhadap kandidat atau parpol yang diusungnya, akan tetapi kepentingan calon incumbent pada PNS guna mencari suara sebanyak-banyaknya untuk memenangkan Pilkada di kota palopo, sikap memihak PNS hanya untuk menjaga karir seorang PNS agar tak di intimidasi oleh calon incumbent. Akan tetapi sikap keberpihakan PNS terhadap calon incumbent bertentangan terhadap terselenggaranya asas pemilihan yang jujur dan adil, menyebabkan terbentuknya pemerintahan buruk di mata masyarakat dan akan sulit mendapat kepercayaan rakyat.
2. Penegakan ketentuan hukum tentang netralitas pns Didalam pilkada di kota palopo dapat dilihat dalam tidak adanya seorang atau sekelompok PNS yang didisiplinkan atas keberpihakannya kepada kandidat / calon incumbent yang menitik beratkan pada pelanggaran peraturan atau per Undang-undangan akan netralitas PNS dalam pilkada di kota palopo. Maraknya kasus ketidaknetralan PNS didalam PILKADA dikota palopo, sepatutnya wajib dijatuhi sanksi atau pendisiplinan kepadanya sesuai

dalam perundang-undangan yang mengatur sikap netralitas PNS dalam pilkada.

Saran-saran

1. Sekiranya PNS dikota palopo sudah sewajibnya netral dalam pilkada agar PNS tak dianggap sebagai panutan yang buruk di mata masyarakat dan sudah sepatutnya sebagai pelayan masyarakat harus bertanggung jawab dan profesional didalam pekerjaannya bukan meialaikan pekerjaannya hanya untuk kepentingan mencari suara rakyat untuk calon incumbent didalam PILKADA palopo.
2. Untuk masa mendatang pendisiplinan PNS harus diprioritaskan dan tak memandang golongan. Agar tak mengulangi kejadian yang sama guna untuk mewujudkan PILKADA yang jujur.

DAFTAR PUSTAKA

- Djoko,Prakoso. *Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Indonesia* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Jayadi Nas,Kamaludis. *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah* Pt.Rineka Cipta Jakarta,1999
- Mahfud, MD, Mohammad. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta, Liberty, 1999.
- Mashad, Dhurorudin. *Korupsi politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta, PT. Cidesindo, 1998.
- Moekijat. *Administrasi Kepegawaian* Mandar Mas, Bandung, 1991
- Nadir, Ahmad. *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*. Malang (Jawa Timur), Averroes Press, 2005
- Othrect. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ichtiar Jakarta, 1963
- Raharjo, Dawam (ed). *Sistem Pemilu : Demokrasi dan Pembangunan*, Jakarta, PT. Pustaka Cidesindo, 1996.
- Sudarsono. *kamus hukum*.Pt Asli Mahasatya, Jakarta, 2005
- Tiga Undang-undang Politik*. Jakarta, Sinar Grafika, 1999.
- Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian*. Biro Humas Depdagri, 2000.