

## BAB IV

### NETRALITAS PNS DALAM PILKADA

#### A. Keberpihakan dan Keterlibatan Birokrat dalam Pilkada

Keterlibatkan PNS dalam Pilkada langsung sangat mungkin terjadi jika kita hubungkan dengan kondisi daerah pemilihan. Untuk daerah pemilihan tertentu, misalnya perkotaan, keterlibatan PNS dapat dibatasi, tetapi untuk daerah pinggiran yang manusianya terbatas, PNS dapat membantu menjadi panitia penyelenggara Pilkada. Ketentuan ini sangat penting agar tidak terjadi keraguan baik untuk PNS maupun untuk lembaga lain, seperti Panwas yang selalu mencatat setiap pelanggaran.

Sebenarnya, yang harus mendapat titik tekan pelarangan PNS terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada langsung adalah dalam konteks sebagai peserta, baik sebagai calon kepala daerah maupun tim kampanye pendukung kepala daerah. Mereka memosisikan diri pada salah satu pihak; keberpihakan merekalah yang sebetulnya harus "diharamkan" karena ketika mereka memutuskan menjadi PNS keberpihakan mereka hanya kepada kepentingan rakyat; mereka harus mengabdikan diri demi rakyat, bukan demi satu-dua kelompok atau

satu-dua kepentingan. Oleh karena itu, jika mereka terlibat menjadi panitia penyelenggara Pilkada Langsung demi kepentingan rakyat, sah-sah saja.<sup>132</sup>

Sebagaimana diketahui dalam Pasal ayat (1) Undang-Undang No.43 Tahun 1999 bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan pada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Kemudian di Pasal 3 ayat (2) dijelaskan bahwa dalam kedudukan dan tugas yang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Kemudian Pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 Pasal 13 sangat jelas bahwa syarat untuk menjadi anggota PPK, PPS, dan KPPS adalah<sup>133</sup>:

---

<sup>132</sup> Leo Agustino, *Op.Cit.*, hlm. 174-175.

1. Warga Negara Republik Indonesia;
2. Berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun;
3. Berdomisili di wilayah kerja PPK, PPS, dan KPPS
4. Terdaftar sebagai pemilih; dan
5. Tidak menjadi pengurus partai politik.

Menyimak persyaratan tersebut, tidak tersurat bahwa PNS tidak boleh menjadi panitia penyelenggara Pilkada langsung. Namun, realitanya sering terjadi kontradiksi kebijakan di antara kepala daerah yang berkuasa terhadap para pegawainya (PNS), perlu lagi pasal penegasan bahwa PNS diperbolehkan menjadi panitia penyelenggara Pilkada langsung, sehingga terjadi kesamaan kebijakan.

Ketegasan yang dimaksud seperti halnya larangan PNS untuk ikut serta dalam kampanye Pilkada langsung. Dalam Pasal 61 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 disebutkan:<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Pengertian dari PPK adalah Panitia Pemilihan Kecamatan, PPS adalah Panitia Pemungutan Suara, dan KPPS adalah Kelompok Pelaksana Pemilihan Suara.

<sup>134</sup> Lihat Pasal 61 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- 1) Dalam kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan:
  - a. hakim pada semua peradilan;
  - b. pejabat BUMN/BUMD;
  - c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri;
  - d. kepala desa.
- 2) Larangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.
- 3) Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
- 4) Pejabat negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti.
- 5) Cuti pejabat negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), bagi gubernur dan wakil gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan bagi bupati/wakil bupati dan wali kota/wakil wali kota diberikan oleh gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri.

Dimanfaatkannya birokrasi oleh beberapa pihak dalam Pilkada, disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya:

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam Pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam Pilkada, entah menjadi tim sukses atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa serta institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam Pilkada.
2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi

miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tak terperi oleh para kandidat Pilkada. Muskil kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.

3. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. Masyarakat tidak dapat mengelak bahwa birokrasi memiliki beraneka ragam keahlian teknis yang sangat diperlukan dalam pelbagai macam hal kebutuhan sehari-hari, terutama dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Memanipulasi data pemilih sampai dengan mengundang hantu-hantu pemilih (*ghost voters*) menjadi pekerjaan yang sangat mungkin untuk dilakukan oleh birokrasi. Bukan hanya itu, meniadakan kartu pemilih bagi kelompok oposisi non-pendukung dukungan birokrasi pun bukan perkara sulit untuk dilakukan. Maka dari itu sulit kiranya menampilkan kenetralan birokrasi bila mereka dapat melakukan ini semua.
4. Ada faktor internal berupa kepentingan individu PNS yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya *vested-interest*

berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrat berpolitik dalam Pilkada. Walaupun dampaknya bisa 'menggusur' posisi birokrat profesional yang independen (non-partisan)<sup>135</sup>. Lain dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.

5. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam Pilkada<sup>136</sup> Selain itu, ada juga tarikan

---

<sup>135</sup> Kepentingan yang mapan bercokol (*vested interest*) selalu berusaha keras pula untuk menyabotnya demi kepentingan mereka, Lihat "Ekonomi Rakyat Sepanjang Tahun 2002" [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_12/artikel\\_1.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_12/artikel_1.htm), diunduh tanggal 7 Juni 2010.

<sup>136</sup> Budaya *patron-client* bila dilihat dari akar terbentuknya merupakan kepanjangan sejarah dari konteks aristokrat Indonesia kuno. Bagaimana pada konsep tersebut, Raja adalah segalanya dan masyarakat adalah abdi atau kawula bagi Rajanya. Pada konteks kekinian, budaya *patron-client* yang dimaksud adalah kesanggupan seorang patron (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi *client* (bawahannya) dengan imbal-jasa bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya pada pemberi jabatan/pekerjaan, melalui bentuk-bentuk upeti, amplop, "kesenangan", dll. Oleh karena itu, perlakuan bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat, yang seharusnya mereka layani selaku *public-servant*, menjadi budaya yang mengakar kuat di negeri ini hingga era reformasi saat ini. Lihat "Memahami Belenggu Pelayanan Publik Birokrasi", <http://kiasite.blogspot.com/>, diunduh tanggal 7 Juni 2010.

kepentingan jaringan 'bisnis dan politik' dari *shadow-government in bureaucracy*<sup>137</sup>.

Adapun dampak dari keberpihakan birokrasi dalam Pilkada di beberapa daerah, yaitu:

1. Birokrasi dan birokrat yang berpolitik cenderung menghasilkan faksi-faksi dan ketegangan sosial antar-individu dan kelompok di dalam kantor. Dampak ini terjadi saat ada yang mendefinisikan kawan (*the ours*) dan lawan politik (*the others*).
2. Sangat terbuka kemungkinan digesernya birokrat-birokrat dari kursi-kursi penting administratif-organisasional oleh 'orang-orang' atau tim sukses kepala daerah pemenang Pilkada. Penggeseran birokrat karier juga sangat mungkin dilakukan pada para birokrat yang diidentifikasi sebagai lawan politik kepala daerah pemenang pemilihan.
3. Kekhawatiran APBD digunakan untuk 'mengganti untung' uang para investor politik yang pada masa kampanye

---

<sup>137</sup> Dalam prakteknya, *shadow bureaucracy* (pengusaha, kontraktor, pemilik media massa, ormas, LSM) menjadi kelompok bayangan untuk kemenangan kandidat tertentu. Lihat "Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005 (Studi kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara)", <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/en/publication?task=view&catid=2&id=46>, diunduh tanggal 7 Juni 2010.



menginvestasikan dananya besar-besar untuk memberikan sokongan pada kandidat yang keluar sebagai pemenang Pilkada. Bahkan lebih lanjut, APBD bisa terbajak oleh perilaku kepala daerah dan kompartornya untuk membayar pegawai honorer yang direkrut sebagai balas budi kepala daerah kepada 'orang-orangnya' dalam memenangkan dirinya.

Ketidaknetralan birokrat (selaku individu) dan birokrasi (sebagai institusi) terbesar tampak terjadi di Pilkada Kukar, kemudian Pilkada Malang, baru (kemudian keterlibatan birokrat dan birokrasi) agak rendah intensitasnya terjadi di Pilkada Gowa. Bentuk keberpihakan dan keterlibatan birokrat dalam Pilkada Gowa, Malang, dan Kutai Kartanegara akan penulis kemukakan dibawah ini;

## **1. Kasus Kabupaten Kukar**

### **a. Pelaksanaan Pilkada**

Pemilihan kepala daerah secara langsung pertama di Indonesia 1 Juni 2005 berlangsung di kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Pilkada langsung tersebut

diikuti sekitar 73,4 persen dari 375.281 pemilih yang terdaftar.<sup>138</sup> Namun narasumber Titi Nurhayati, pemantau pilkada Kukar yang lain, menilai bahwa meski warga Kutai Kartanegara mendapat kesempatan menjadi warga Indonesia pertama yang memilih kepala daerahnya secara langsung, ternyata mereka tidak terlalu bersemangat. Animo masyarakat Kukar cenderung sudah berkurang. Hari H pemilihan pilkada langsung tanggal 1 Juni 2005, cenderung disambut kurang antusias dibanding pemilihan legislatif ataupun pemilihan presiden langsung waktu sebelumnya.

Sebuah media massa daerah memberitakan bahwa keunggulan duet Syaukani H.R. Syamsuri Aspar dalam pemilihan kepala daerah di kabupaten Kukar, sedikit ternoda. Pihak wartawan menduga telah terjadi kecurangan tiga dari delapan belas kecamatan yakni Muara Jawa Handil Dua, Muara Badak dan Marang Kayu. Namun, kecurangan-kecurangan ini diperkirakan tidak mampu menghambat laju pasangan tersebut menjadi pemenang pilkada karena lebih dari 50 persen TPS sudah melaporkan hasil penghitungan suara dengan posisi teratas diduduki Syaukani-Syamsuri Aspar.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Data Pilkada Kukar 1 Juni 2005 yang dikeluarkan situs KutaiKartanegara.com menunjukkan jumlah Pemilih Terdaftar se-Kukar: 375.925. Partisipasi Pemilih : 265.684 (70.67%), Suara Sah: 261.790 (98.53%) Suara Tidak Sah: 3.894 (1.47%).

<sup>139</sup> Lihat artikel: *Pilkada Kukar Penuh Kecurangan Tenggara, Banjarmasin Post*, Jumat, 03 Juni 2005.

## **b. Jenis Pelanggaran Pilkada**

Pelanggaran Pilkada yang menyangkut netralitas PNS yang dijumpai di Kabupaten Kukar diantaranya seorang guru ikut dalam kampanye di tingkat kecamatan, termasuk di dalam penyediaan materi. Ketika ditemui dia mengaku bukan PNS akan tetapi Panwas mengetahui bahwa yang bersangkutan tercatat sebagai pegawai Pemda dan Sekretariat DPRD.

Temuan lainnya didapati dari kasus seorang guru menjadi juru kampanye. Guru tersebut ikut dalam memberikan orasi pada saat kampanye dan menggerakkan massa dalam pawai keliling. Dengan demikian seorang guru tadi melakukan mobilisasi politik untuk kandidat yang didukungnya.

Panwas melaporkan ada tiga orang PNS yaitu seorang guru dan dua orang staff Pemkab/DPRD. Laporan tersebut diteruskan ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Sang guru diberhentikan dan dua orang lagi diturunkan pangkatnya.

Temuan adanya indikasi trend penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa alokasi gaji pegawai honorer dari sejumlah pendukung yang direkrut kemudian. Hal ini berpotensi menguras anggaran daerah untuk belanja pegawai mengalahkan alokasi dana untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah itu. Lebih jauh lagi, para dosen dan

administrasi kampus mengeluh lamanya waktu yang dibutuhkan sampai berbulan-bulan untuk pencairan anggaran untuk sektor pendidikan tinggi seperti dana operasional Universitas Kartanegara di Tenggarong.

Luka politik pun terjadi pasca pilkada Kabupaten Kukar. Sebagai contoh Kepala Dinas Perkebunan dan Ketua Bappeda yang kehilangan jabatan dan dimutasikan, digantikan oleh pejabat baru yang merupakan tim sukses bupati terpilih. PNS yang menyatakan diri netral harus menerima konsekuensi sedangkan pihak kedua tergusur karena ia menjadi tim sukses kandidat lain.

### **c. Analisis Pilkada Kabupaten Kukar**

*Pertama*, seorang guru yang merupakan PNS Pemda ikut dalam kampanye di tingkat kecamatan, termasuk di dalam penyediaan materi. Ketika ditemui dia mengaku bukan PNS akan tetapi Panwas mengetahui bahwa yang bersangkutan tercatat sebagai pegawai Pemda dan Sekretariat DPRD. Dalam kasus ini PNS yang merupakan abdi negara melanggar Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat 3 untuk menjaga netralitas, lalu guru tersebut juga dikenai PP No.6/2005 Pasal 61 ayat 3 karena berdasarkan temuan lainnya didapati dari kasus seorang guru adalah menjadi juru kampanye. Guru tersebut ikut dalam memberikan orasi pada saat kampanye.

Dengan demikian seorang guru tadi melakukan mobilisasi politik untuk kandidat yang didukungnya. Lebih lanjut guru dikenai PP No 5/1999 dan PP No 12/1999 khususnya Pasal 7 Ayat (2) mengatur, seorang PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol, selambat-lambatnya tiga bulan setelah berlakunya PP itu harus mengajukan permohonan melalui atasan langsung. Jika diizinkan, yang bersangkutan harus melepaskan jabatannya. Jika dalam tenggang waktu itu tidak mengajukan permohonan melalui atasan langsung, yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat dari PNS (dipecat). Guru juga melanggar Pasal 58 ayat 1 PP No.6/2005 karena yang berkewajiban menyampaikan materi kampanye yang diwujudkan dalam visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat adalah pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bukan tim kampanye. Jadi, solusi kunci permasalahan ini sebenarnya terletak pada upaya penegakan hukum (*law enforcement*) bagi pelanggar aturan itu.

*Kedua*, Panwas melaporkan ada tiga orang PNS yaitu seorang guru dan dua orang staff Pemkab/DPRD. Laporan tersebut diteruskan ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Sang guru diberhentikan dan dua orang lagi diturunkan pangkatnya. Dalam kasus ini melanggar UU No.43 tahun 1999 Pasal 3 ayat 3 Lebih lanjut PP No 5/1999 dan PP No 12/1999 khususnya Pasal 7 Ayat (2) mengatur, seorang PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus

parpol, selambat-lambatnya tiga bulan setelah berlakunya PP itu harus mengajukan permohonan melalui atasan langsung. Jika diizinkan, yang bersangkutan harus melepaskan jabatannya. Jika dalam tenggang waktu itu tidak mengajukan permohonan melalui atasan langsung, yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat dari PNS (dipecat).

*Ketiga*, temuan adanya indikasi trend penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa alokasi gaji pegawai honorer dari sejumlah pendukung yang direkrut kemudian. Hal ini berpotensi menguras anggaran daerah untuk belanja pegawai mengalahkan alokasi dana untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah itu. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Bagian Ketiga perihal Larangan Kampanye Pasal 60 butir h dengan jelas melarang menggunakan fasilitas dan anggaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah;

## **2. Kasus Kabupaten Malang**

### **a. Pelaksanaan Pilkada**

Dalam pilkada di Kabupaten Malang yang diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2005 ada tiga pasangan yang bertarung, yakni pertama, Noeryanto-Zaenal Fahrís; kedua, Sujud Pribadi-Rendra

Kresna; ketiga, Dade Angga-Kamilun Muhatadin. Dade Angga adalah mantan Bupati Pasuruan dan pensiunan TNI. Sujud Pribadi merupakan calon *incumbent* (yang tetap menjabat meskipun ikut mencalonkan dalam pilkada). Sedanow Kamilun adalah kepala dinas pendidikan Kabupaten Malang.

Dua tabel di bawah adalah jadwal agenda pemilihan bupati Malang dan jadwal pemungutan dan penghitungan suara yang dipersiapkan oleh KPUD. Dari urutan jadwal yang tertera itu menunjukkan bahwa pilkada langsung di Malang dipersiapkan cukup matang untuk menghindari kemungkinan munculnya masalah sebagaimana yang terjadi di daerah lain.

Tabel 4.1. Agenda Pemilihan Bupati Kabupaten Malang

Tanggal	Tahapan
27 Juni 2005	Pengumuman pendaftaran pasangan calon
29 Juni - 4 Juli 2005	Pengambilan formulir pendaftaran
13-19 Juli 2005	Masa Pendaftaran pasangan calon
19 Agustus - I September 2005	Masa kampanye bagi pasangan calon yang telah ditetapkan KPUD
2 - 4 September 2005	Masa tenang sebelum coblosan
5 September 2005	Hari H Pencoblosan
17 September 2005	Penetapan pasangan calon yang terpilih
19 - 21 September 2005	Penyampaian penetapan pasangan calon terpilih ke DPRD
22 September 2005	Penilaian masyarakat terhadap proses pilbup
26 Oktober 2005	Pelantikan pasangan calon terpilih

Sumber: SK KPUD No.1/2005 tentang tahapan pemilihan bupati.

Tabel 4.2 Pemungutan dan Penghitungan Suara

No.	Program Kegiatan	Jadwal/Waktu	Keterangan
1.	Pemungutan dan penghitungan suara	5 September 2005	
2.	Penghitungan suara di KPPS, PPS, PPK dan KPUD Kabupaten Malang	5 September 2005 s/d 16 September 2005	
	a. Penyusunan dan penyerahan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS.		Dilakukan oleh KPPS
	b. Penyusunan dan penyerahan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan Suara di PPS kepada PPK.		Dilakukan oleh PPS
	c. Penyusunan dan penyerahan berita acara sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPUD Kabupaten Malang.		Dilakukan oleh PPK
	d. Penyusunan, penyerahan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPUD Kabupaten Malang.		Dilakukan oleh KPUD Kabupaten Malang

Sumber: SK KPUD No.1/2005

Pada Pilkada pertama (2005) di kabupaten Malang tercatat sebanyak 1.765.305 warga Kabupaten Malang yang menggunakan hak pilihnya. Jumlah pemilih tersebut tersebar di 3.665 TPS (tempat



pemungutan suara). Bagi kabupaten Malang pemilihan ini adalah untuk memilih bupati yang ke 20 dengan masa jabatan 2005-2010. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa ada tiga pasangan calon bupati yang bersaing dalam pilkada di Malang. Masing-masing adalah pasangan dengan nomor urut sebagai berikut;

1. Pasangan Noeryanto dan Zaenal Fahrís
2. Pasangan Sujud Pribadi dan Rendra Kresna
3. Pasangan Dade Angga dan Kamilun Muhtadin

Pilkada Malang dimenangkan oleh pasangan Sujud-Rendra. Kemenangan mereka tak dapat dilepaskan dari kiprah pasangan calon tersebut, khususnya di pemerintahan dan legislatif. Sujud sebagai wakil bupati yang menggantikan Bupati Ibnu Rubianto yang meninggal tahun 2002, adalah sosok yang kalem dan tidak banyak menimbulkan masalah.

## **b. Jenis Pelanggaran Pilkada**

*Pertama;* ada seorang kepala dinas yang mengumpulkan pegawainya tiga bulan menjelang pilkada dan memberikan pengarahan, yang intinya meminta PNS di instansinya memahami posisinya. Tetapi, kepala dinas tersebut kemudian diingatkan atasannya tentang SK pengangkatannya yang ditandatanganinya. Peristiwa tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa PNS

harus menunjukkan loyalitasnya pada atasan yang mengangkatnya. Secara tak langsung kenyataan ini telah mengundang pekerjaan rumah baru bagi kepala dinas.

*Kedua;* menurut beberapa narasumber, khususnya masyarakat rukun warga (RW) Kecamatan Kepanjen mengatakan bahwa tidak ada penggalangan suara menjelang pilkada. Diakui pula bahwa, baik kepala kecamatan maupun kepala desa, tidak pernah memberikan instruksi terkait dengan pilkada, seperti keharusan memberikan dukungan kepada calon tertentu. Mereka mengakui bahwa desanya mendapatkan kunjungan Bupati. Tetapi kunjungan tersebut berhubungan dengan aktivitas pengaspalan jalan desa. Dalam kunjungan tersebut Bupati hanya mengungkapkan bahwa pengaspalan jalan di desa tersebut merupakan bantuan pribadi. Hal ini dilakukan sebagai realisasi pengajuan permohonan Kepala Desa kepada Bupati<sup>140</sup>.

Menanggapi kunjungan Bupatinya, masyarakat merasa bangga karena orang tertinggi di daerahnya mau bertandang ke daerahnya yang terpencil sekadar untuk meninjau pengaspalan jalan. Ketika

---

<sup>140</sup> Dikatakan bahwa 9 bulan menjelang pilkada dilaksanakan, Kepala Desa mengajukan bantuan pengaspalan jalan. Menurut Kepala Desa, ada program kemitraan dari Bupati. Hasil wawancara LIPI mendalam dengan warga desa, 12-13 Juni 2006.

ditanyakan apakah dalam kunjungan itu Bupati memberikan arahan agar masyarakat memilihnya dalam pilkada, masyarakat tidak melihat hal tersebut. Menurut masyarakat, Bupati hanya menyatakan bahwa bila masih dipercaya rakyat, ia bersedia dicalonkan. Dalam penuturannya "pengaspalan jalan yang dilakukannya tidak ada hubungannya dengan pilkada".<sup>141</sup>

*Ketiga;* menjelang Pilkada, Kamilun (Kepala Dinas Pendidikan) mengundang beberapa kepala desa. Pers lokal sempat mengangkat informasi tersebut kepada masyarakat. Oleh karena itu, beberapa kepala desa yang datang dalam pertemuan itu mendapatkan peringatan keras dan ancaman atau sanksi dari Pemkab karena sebagai PNS dinilai tidak netral dalam berpolitik karena ingin mendukung salah satu pasangan calon.

*Keempat;* program sosialisasi atau fasilitasi Pemkab yaitu berupa pertemuan langsung di seluruh kecamatan atau "sambang deso" tidak mendapat pemberitaan. Dalam program tersebut tampak adanya mobilisasi aparat desa, guru-guru negeri dan tokoh-tokoh masyarakat. Dalam acara sosialisasi, digunakan pula alat-alat peraga seperti kaos, pin, piring-piring, payung, mug, dan lain-lain

---

<sup>141</sup> Hasil wawancara LIPI dengan masyarakat di Kecamatan Kepanjen, 14 Juni 2006.

yang bergambar pasangan calon (*incumbent*). Alat-alat tersebut dibagikan kepada setiap peserta yang hadir.

*Kelima*; selama masa persiapan dan kampanye, misalnya, Badan Kesbang Linmas ikut "turba" memantau kondisi dan situasi di lapangan, sehingga mereka bisa mengetahui secara persis apa yang sedang terjadi. Selain karena ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pilkada, langkah tersebut dianggap masyarakat sebagai upaya untuk mengamankan pencalonan *incumbent*.

*Keenam*; kasus di kabupaten Malang menunjukkan bahwa *incumbent* tidak memiliki surat cuti ketika hendak mencalonkan diri (*incumbent* tidak mau mundur dan terus menjabat). *Ketujuh*; duet *incumbent* dengan Ketua Golkar Kabupaten Malang (yang juga anggota DPRD dari Fraksi Golkar) secara langsung maupun tidak langsung turut menyeret keterlibatan birokrasi dalam pilkada dengan meluasnya penggunaan fasilitas birokrasi, misalnya kegiatan Bupati dalam peresmian beberapa proyek selama periode Januari-Juni 2005 atau beberapa bulan menjelang pilkada.

*Kedelapan*; indikasi lainnya ditunjukkan oleh camat dan kepala desa yang menghadiri kampanye. Juru kampanye seringkali menegaskan masa jam kerja camat dan kepala desa adalah antara pukul 08:00 - 14:00 WIB. Diluar jam itu mereka bebas berpolitik.

*Kesembilan;* desk pilkada Pemkab tidak mampu menunjukkan konsistensi dan netralitasnya. Terbukti ketika Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Unit, Camat, dan Kepala Desa melakukan mobilisasi untuk mendukung pasangan *incumbent*, mereka diam saja. Tetapi ketika hal tersebut dilakukan oleh pasangan calon seperti Kamilun, pihak Pemkab memberikan teguran.

### **c. Analisis Pilkada Malang**

*Pertama;* ada seorang kepala dinas yang mengumpulkan pegawainya tiga bulan menjelang pilkada dan memberikan pengarahan, yang intinya meminta PNS di instansinya memahami posisinya. Tindakan kepala dinas tersebut telah melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 62 yang menyatakan: "Pasangan calon dilarang melibatkan Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan", dimana kepala dinas tidak boleh mengumpulkan bawahannya tiga bulan menjelang pilkada dan memberikan pengarahan.

*Kedua;* Dalam kunjungan tersebut Bupati hanya mengungkapkan bahwa pengaspalan jalan di desa tersebut merupakan bantuan pribadi. Hal ini dilakukan sebagai realisasi pengajuan

permohonan Kepala Desa kepada Bupati<sup>142</sup>. Disini ada indikasi pelanggaran Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan : "Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih".

*Ketiga;* menjelang Pilkada, Kamilun (Kepala Dinas Pendidikan) mengundang beberapa kepala desa. Pers lokal sempat mengangkat informasi tersebut kepada masyarakat. Dalam hal ini jelas melanggar Pasal 61 ayat (1) butir (d) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dimana dalam kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan kepala desa.

*Keempat;* program sosialisasi atau fasilitasi Pemkab yaitu berupa pertemuan langsung di seluruh kecamatan atau "sambang deso" tidak mendapat pemberitaan. Dalam program tersebut tampak adanya mobilisasi aparat desa, guru-guru negeri dan tokoh-tokoh masyarakat. Dalam acara sosialisasi, digunakan pula alat-alat peraga seperti kaos, pin, piring-piring, payung, mug, dan lain-lain yang bergambar pasangan calon (*incumbent*). Alat-alat tersebut dibagikan kepada setiap peserta yang hadir. Pemasangan

---

<sup>142</sup> Dikatakan bahwa 9 bulan menjelang pilkada dilaksanakan, Kepala Desa mengajukan bantuan pengaspalan jalan. Menurut Kepala Desa, ada program kemitraan dari Bupati. Hasil wawancara LIPI mendalam dengan warga desa, 12-13 Juni 2006.

alat-alat peraga di tempat umum yang bergambar pasangan calon *incumbent* tersebut tidak lain adalah kampanye terselubung karena berdasarkan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 bahwa Kampanye dapat dilaksanakan melalui pemasangan alat peraga di tempat umum. Tidaklah tepat alat-alat peraga tersebut dibagikan kepada setiap peserta program sosialisasi karena bukan acara kampanye.

*Kelima*; Upaya untuk mengamankan pencalonan *incumbent* oleh Kesbang Linmas selama masa persiapan dan kampanye bisa mengindikasikan pelanggaran Pasal 61 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan "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."

*Keenam*; kasus di kabupaten Malang menunjukkan bahwa *incumbent* tidak memiliki surat cuti ketika hendak mencalonkan diri (*incumbent* tidak mau mundur dan terus menjabat). Ini sudah melanggar Pasal 61 ayat (4) dan Pasal 61 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan : "Pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), yang menjadi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti" dan "Izin cuti yang telah diberikan

sebagaimana dimaksud pada ayat (5), wajib diberitahukan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPUD dan Panitia Pengawas Pemilihan".

*Ketujuh;* duet *incumbent* dengan Ketua Golkar Kabupaten Malang (yang juga anggota DPRD dari Fraksi Golkar) secara langsung maupun tidak langsung turut menyeret keterlibatan birokrasi dalam pilkada dengan meluasnya penggunaan fasilitas birokrasi, misalnya kegiatan Bupati dalam peresmian beberapa proyek selama periode Januari-Juni 2005 atau beberapa bulan menjelang pilkada.

*Kedelapan;* indikasi lainnya ditunjukkan oleh camat dan kepala desa yang menghadiri kampanye. Juru kampanye seringkali menegaskan masa jam kerja camat dan kepala desa adalah antara pukul 08:00 - 14:00 WIB. Diluar jam itu mereka bebas berpolitik. Ini sudah melanggar Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyebutkan "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".

*Kesembilan;* desk pilkada Pemkab tidak mampu menunjukkan konsistensi dan netralitasnya. Terbukti ketika Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Unit, Camat, dan Kepala Desa melakukan



mobilisasi untuk mendukung pasangan *incumbent*, mereka diam saja. Tetapi ketika hal tersebut dilakukan oleh pasangan calon seperti Kamilun, pihak Pemkab memberikan teguran. Tindakan Pemkab ini melanggar Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang mengatur "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".

Selama pelaksanaan pilkada di kabupaten Malang, Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2005 mencatat beberapa pelanggaran. Hal ini khususnya diterima dari Panitia Pengawas Kecamatan se Kabupaten Malang (lihat tabel 4.3)

Dalam menyelesaikan beberapa pelanggaran tersebut pola musyawarah dan mufakat telah dilakukan oleh Anggota Panitia Pengawas Kecamatan dan Tim Kampanye dan instansi terkait dengan mempertimbangkan peraturan yang berlaku.

Tabel 4.3 Pelanggaran Pemungutan dan Penghitungan Suara di Kabupaten Malang

No.	Tanggal	Jenis Pelanggaran	Tempat Kejadian	Penyelesaian
1	Pemakaian Atribut Saat Pemungutan Suara			
	5-9-05	Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian TPS di Kecamatan Dau	Atribut dilepas
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Wagir	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Wonosari	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Desa Sumbersuko TPS 1, 2, 3 Kec. Dampit	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Singosari	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Kalipare	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Donomulyo	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Tajinan	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Tumpang	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Pagelaran	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Ampelgading	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Gondanglegi	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Kepajen	
		Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Kromengan	
Pemakaian atribut oleh saksi Sujud-Rendra	Sebagian besar TPS Kec. Jabung			
2	Lain-lain			
	5-0-05	Surat suara dicoblos dan dinyatakan tidak sah	TPS 16 Desa Candi Renggo Kec. Singosari	Dihitung ulang dan surat suara tersebut dianggap sah
		Kekeliruan pembendelan surat suara yang rusak bercampur dengan surat suara yang sah	Desa Tlogosari TPS 3 Kec. Tirtoyudo	Dilakukan penghitungan ulang

	Kesalahan penghitungan antara pencatat skor dan jumlah suara	TSP 02 Kec. Tirtoyudo	Penghitungan ulang
	Ditemukan selisih penghitungan	Desa Boro Kec. Jabung	Dilakukan penghitungan ulang
	Ditemukan kekurangan surat suara	Desa Argosari TPS 2.3 Kec. Jabung	Mengambil surat suara cadangan di PPK Jabung
	Salah seorang pemilih memiliki dua kartu panggilan	Desa Jambangan Kec. Dampit	Kartu pemilih diamankan
	Ditemukan tanda gambar pasangan calon Sujud-Rendra dalam bilik suara	Desa Majangtengah TPS 2.3 Kec. Dampit	Tanda gambar tersebut dilepas

Sumber: Laporan Pengawasan, Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2005, Malang.

### 3. Kasus Kabupaten Gowa

#### a. Pelaksanaan Pilkada

Pilkada di kab. Gowa diselenggarakan pada tanggal 27 Juni 2005, pengumuman hasilnya pada 7 Juli 2005, serta pelantikan pasangan terpilih dilakukan oleh gubernur Sulsel pada tanggal 13 Agustus 2005.<sup>143</sup> Dalam pilkada tersebut calon *incumbent* kalah. Hampir dapat dipastikan, salah satu penyebab kekalahannya adalah karena minim atau tidak adanya dukungan birokrasi pemda terhadap calon *incumbent*. Dukungan birokrasi merupakan salah satu *resources* bagi kandidat dalam memenangi pilkada walaupun secara

---

<sup>143</sup> Sumber diolah dari : KPUD Kabupaten Gowa, Mei, 2006.

normatif perundangan, birokrasi diharapkan untuk bersikap netral/tidak memihak.

Terdapat empat pasangan calon yang masuk dalam pilkada langsung kabupaten Gowa seperti yang tercantum dalam tabel ini berikut parpol-parpol yang memilih mereka sebagai pasangan calon Pilkada:

Tabel 4.4 Pasangan Calon Pilkada Kab. Gowa dan Parpol Pendukungnya

No	Nama Pasangan Calon	Diajukan Oleh Parpol/ Gabungan Parpol
1.	H. Ichsan Yasin Limpo, S.H. H. Abd. Razak Badjidu, S.Sos.	Partai Golongan Karya Partai PDK Partai Demokrat
2.	Drs. H. Hasbullah Djabar, M.Si. ( <i>incumbent</i> ) Drs. H. Abd. Latif Hafid	Partai Amanat Nasional Partai Merdeka
3.	Drs.Sjachrir Sjafruddin Dg, Jarung Drs. H. Abd. Jabbar Hijaz Dg. Sanre, M.Si.	PSI, PKPB, PDIP, PNI- Marhaen, PPIB, PPDI, PBSB, PPNUI, PKPI, 3P, PKS,
4.	Drs. A. Maddusila Andi Idjo Drs. Ir. Usman Mahyuddin, M.T.	Partai Persatuan Pembangunan Partai Bintang Reformasi

Sumber: KPUD Kabupaten Gowa (diolah), Mei 2006.

Pada pilkada ini *incumbent* kalah seperti telah disebutkan sebelumnya. Sebagai pemenang pilkada adalah H. Ichsan Yasin Limpo. Ia adalah anggota DPRD Sulsel dari partai Golkar yang sebelumnya berprofesi sebagai pengusaha sukses di Makassar. Ichsan Yasin Limpo berasal dari keluarga terpandang walaupun bukan dari kalangan Andi (bangsawan). Kakak dia (Syahrul Yasin

Limpo) adalah wakil gubernur provinsi Sulsel, sekaligus bupati lama (yang digantikan oleh Hasbullah Djafar).

Dalam pilkada tersebut H. Ichsan Yasin Limpo mendapat saingan berat dari dua rival utamanya, salah satunya putra raja Gowa. Ia bernama Drs. Andi Madusilla Andi Idjo. Madusilla adalah putra daerah yang berkarier sebagai PNS di Jakarta dan pulang kampung untuk ikut dalam kompetisi pemilihan bupati secara langsung. Walaupun akhirnya kalah, ia mendapatkan jumlah suara kedua terbesar setelah pemenang pertama (Ichsan Yasin Limpo 32,20% dan Andi Madusilla 28,32%. Pemenang ketiga (seorang pengusaha) mengumpulkan 25,65%. Perihal perolehan suara pilkada langsung di Kabupaten Gowa bisa dicermata pada tabel 4.5. Mengenai latar belakang para calon, secara lebih lengkap bisa dilihat tabel 4.6 di bawah ini.

Tabel 4.5 Jumlah Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa 2005

No	Nama Pasangan Calon/Partai	Perolehan Suara	Persentase
1	H. Ichsan Yasin Limpo dan H. Abdul Razak Badjidu	98.336	32.20%
2	Drs. H. Hasbullah Djafar dan Drs. H. Abdul Latif Hafid	42.260	13.83%
3	Sjachrir Sjafruddin dan Drs. H. Abd. Jabbar Hijaz	78.348	25.65%
4	Drs. A. Madusilla dan Drs. Ir. Usman Mahyuddin, MT.	86.494	28.32%
	Jumlah	305.438	100%

Sumber : KPUD Kabupaten Gowa (diolah), Mei 2006.

Tabel 4.6

Latar Belakang Calon dalam Pilkada Kabupaten Gowa 2005

Calon terpilih : Pengusaha, politisi.

Nama	Umur (pada Th.2005)	Pendidikan Terakhir	Pengalaman Organisasi	Pengalaman Jabatan
Calon Bupati Ichsan Yasin Limpo, S.H.	44 tahun	S1(S.H.)	Wkl.Ket.GM Kosgoro Sulsel Ketua GM FKPPPI Sulsel; Wkl.Bendahara DPD I Partai Golkar Sulsel; Gewan Kerja Pramuka Sulsel Anggota DPRD Prop. Sulsel	Komisaris PT.Resultan Perkasa Direktur Multi Kontrindo Direktur PT. Fita Ayu Direktur PT Multi Engkatama Komisaris Utama PT.Latimojong Citra Makmur Sejahtera
Calon Wakil Bupati H.Abd.Razak Badjidu, S.Sos	53 tahun	S1(S,Sos,)	Korpri	Kepala Desa; Pemeriksa Pembantu Bid.Agraria Camat (2 periode); Kabag.Pem.Kab. Gowa. Sekcam; Kabag Ketertiban;

Sumber: KPUD Kabupaten Gowa (diolah), Mei 2006.

Calon *the Incumbent* : Birokrat karier

Nama	Umur	Pendidikan	Pengalaman	Pengalaman Jabatan
Calon Bupati Drs. H. Hasbullah Djabar, M.Si.	53	S2 (M.Si.)	Waka FKPPI Pembina Keluarga PPP; Kelg. Besar Muhamadiyah Kab.Gowa.	Wakil Camat; Kabag Pemda Kab.Gowa; Ka.Dinas; As.1 Bid.Pem,Kab.Gowa, Wkl Bupati Gowa 1999-2003; Bupati Gowa 2003-2005.
Calon Wakil Bupati Drs. H. Abd. Latif Hafid	56	S1 (Drs) (Drs.)		Kades; Camat. Kabag Tata Pem.Kab.Gom Ka.Dinas Perhub.Kan. Gowa 2003- 2005.

Pasangan Calon No.3 : Pengusaha.

Nama	Umur	Pendidikan Terakhir	Pengalaman Organisasi	Pengalaman Jabatan
Calon Bupati Drs.Sjachrir Sjafruddin Dg Jarung	51 tahun	S1 (Drs.) dari F.E. Unhas	Pengusaha di Bekasi/Jakarta Angg.Partai Golkar	Direktur Perusahaan di Bekasi/Jakarta
Calon Wakil Bupati Drs.H Abd. Jabbar Hijaz Dg. Sanre, M.Si.	54 tahun	S2 (M.Si.)	Pengurus MUI Kab.Gowa. Pengurus Golkar Kab.Gowa	Kabag.Sosial Pemda Kab.Gowa tahun 1998.

Sumber: KPUD Kabupaten Gowa (diolah), Mei 2006

Pasangan calon no.4 : Anak raja Gowa, birokrat karier di Jakarta

	Umur	Pendidikan	Organisasi	Jabatan
Calon Bupati Drs. Andi Madusilla Andi Idjo	55 tahun	IIP Jakarta	Anggota Korpri DKI Jakarta Ketua Umum Keluarga Gowa Se-Jabotabek Anggota Dewan Penasihat Kerukunan Keluarga Sulsel DKI Jakarta	Pegawai Kec. di Kab Gowa Staf Biro Pemda DKI Jakarta; Sekwilcam Pasar Minggu, Jaksel; Camat di Jakarta: Kepala Badan Kesbang Kodya Jakarta Utara tahun 2003.
Calon Wakil Bupati Drs. H. Hasbullah Djabar, M.Si	38 tahun	S2 (Magister Teknik/M.T) ITS Surabaya	Ikatan Keluarga Masyarakat Pare-Pare, Ikatan Arsitektur Indonesia; Persatuan Insinyur Indonesia	Anggota Fraksi TNI/Polri Kota Makassar 2002- 2004, Anggota TNI-AL (Lantamal IV 2004)

Sumber: KPU Kabupaten Gowa (diolah), Mei 2006.

## b. Jenis Pelanggaran Pilkada

Bentuk keberpihakan dan keterlibatan birokrat (selaku individu) dan birokrasi (sebagai institusi) yang terjadi di Gowa antara lain:

*Pertama;* pada Pilkada 2005 ada kandidat yang memasang atribut calon jauh sebelum waktu kampanye dimulai, di wilayah



yang seharusnya menjadi tempat yang netral seperti perkantoran. Hal ini sempat diingatkan oleh KPUD kepada tim kandidat yang bersangkutan saat itu.

*Kedua;* ada oknum misalnya Camat yang menjadi tim sukses, otomatis ia menggunakan mobil dinas camatnya. Begitu pula dengan PNS yang menjadi anggota tim sukses. Memang tidak mudah untuk membedakan kendaraan yang digunakan untuk kepentingan dinas atau kepentingan politik.

*Ketiga;* Mantan Lurah Sungguminasa, yang jelas-jelas pendukung atau tim sukses calon Bupati Ichsan Yasin Limpo. Calon lain pun punya pendukung dari kalangan birokrasi. Cara meraih dukungan massa lewat kumpul-kumpul dengan masyarakat, membuat acara dan memberikan barang kepada masyarakat agar memilih calon tersebut. Ia mengaku memberikan atas nama pribadi, tetapi masyarakat tahu posisinya adalah seorang Lurah.

*Keempat;* Ketua Bappeda dan Kepala Dinas Perkebunan Gowa yang dulu, sekarang posisinya *non-job* menjadi asisten ahli. Ketua Bappeda itu aktif menjadi pendukung salah satu kandidat lain bukan pendukung Bupati terpilih. Sebaliknya Kepala Dinas Perkebunan yang netral terkena dampak sehingga posisinya tergeser oleh PNS yang menjadi tim sukses kandidat terpilih.

*Kelima;* banyak masyarakat yang tidak terdaftar/didaftar oleh petugas sebagai calon pemilih. Seperti kita ketahui para pendaftar tersebut sebagian besar adalah PNS yang berasal dari Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, Biro Pusat Statistik, para petugas KPPS dan PPS yang sebagian besar adalah guru negeri. Mereka sebagai bagian dari Birokrasi terlibat dalam pendaftaran calon pemilih dan dalam prakteknya tampak tidak netral karena mendukung Ichsan Yasin Limpo. Banyak pendukung Andi Madusilla dan Sjachrir yang tidak masuk dalam Daftar Calon Sementara/Daftar Calon Tetap.

### **c. Analisis Pilkada Kabupaten Gowa**

*Pertama;* pada Pilkada 2005 ada kandidat yang memasang atribut calon jauh sebelum waktu kampanye dimulai, di wilayah yang seharusnya menjadi tempat yang netral seperti perkantoran. Hal ini sempat diingatkan oleh KPUD kepada tim kandidat yang bersangkutan saat itu. Pemasangan atribut di tempat umum sudah merupakan bentuk kampanye seperti ditentukan dalam Pasal 57 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan melanggar Pasal 55 ayat (1) karena memasang atribut jauh sebelum masa kampanye dimulai.

*Kedua;* ada oknum misalnya Camat yang menjadi tim sukses, otomatis ia menggunakan mobil dinas camatnya. Begitu pula dengan PNS yang menjadi anggota tim sukses. Tindakan oknum ini jelas sudah melanggar Pasal 60 butir h Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

*Ketiga;* Mantan Lurah Sungguminasa, yang jelas-jelas pendukung atau tim sukses calon Bupati Ichsan Yasin Limpo. Calon lain pun punya pendukung dari kalangan birokrasi. Cara meraih dukungan massa lewat kumpul-kumpul dengan masyarakat, membuat acara dan memberikan barang kepada masyarakat agar memilih calon tersebut. Ia mengaku memberikan atas nama pribadi, tetapi masyarakat tahu posisinya adalah seorang Lurah. Tindakan Lurah Sungguminasa itu jelas melanggar Pasal 61 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 menyatakan "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".

*Keempat;* Ketua Bappeda dan Kepala Dinas Perkebunan Gowa yang dulu, sekarang posisinya *non-job* menjadi asisten ahli. Ketua Bappeda itu aktif menjadi pendukung salah satu kandidat lain bukan pendukung Bupati terpilih. Sebaliknya Kepala Dinas Perkebunan yang netral terkena dampak sehingga posisinya

tergeser oleh PNS yang menjadi tim sukses kandidat terpilih. Oknum Ketua Bappeda sebagai pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri telah melanggar Pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan juga melanggar Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Sedangkan untuk kasus Kepala Dinas Perkebunan yang netral tadi, lebih kepada pelanggaran Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan "Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih".

*Kelima;* banyak masyarakat yang tidak terdaftar/didaftar oleh petugas sebagai calon pemilih. Seperti kita ketahui para pendaftar tersebut sebagian besar adalah PNS yang berasal dari Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, Biro Pusat Statistik, para petugas KPPS dan PPS yang sebagian besar adalah guru negeri. Mereka sebagai bagian dari Birokrasi terlibat dalam pendaftaran calon pemilih dan dalam prakteknya tampak tidak netral karena mendukung Ichsan Yasin Limpo. Banyak pendukung Andi Madusilla dan Sjachrir yang tidak masuk dalam Daftar Calon Sementara/Daftar Calon Tetap. PPS yang sebagian besar adalah guru tadi telah melanggar ketentuan Pasal 11 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan "Anggota PPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebanyak 3 (tiga) orang

berasal dari tokoh masyarakat yang independen". Tindakan mengabaikan hak pilih masyarakat yang mendukung salah satu calon dengan cara tidak dimasukkan ke dalam Daftar Calon Sementara/Daftar Calon Tetap telah melanggar Pasal 16 ayat 1 Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 yang menyatakan "Untuk dapat menggunakan hak memilih dalam pemilihan, Warga Negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih."

## **B. Analisis Perbandingan Kasus Netralitas Birokrasi di Kabupaten Kukar, Kabupaten Malang, dan Kabupaten Gowa**

Pilkada di tiga daerah yang diteliti oleh LIPI<sup>144</sup>, cenderung tidak terlepas dari keberadaan instrumen birokrasi dengan kadar keterlibatan politik yang beragam. Ada atau tidaknya keberpihakan dan keterlibatan institusi birokrasi atau individu birokrat-birokrat dalam Pilkada langsung 2005 di tiga daerah dapat dilihat dari tabel berikut:

---

<sup>144</sup> <http://www.lipi.go.id/>

Tabel 4.7 Tabel Keberpihakan dan Keterlibatan Institusi Birokrasi.

No.	Jenis kegiatan	Lokasi Penelitian		
		Malang	Gowa	Kukar
1	Pada saat pendaftaran pemilih (BPS, catatan sipil, pihak kecamatan, dsb.) tidak mendata pemilih dibasis lawan politik kandidat yang didukungnya, memuluskan jalan penduduk luar untuk memiliki KTP daerahnya	Tidak ada laporan	Ada keberatan dari Kandidat Andil Madusila (Aristokrata) bahwa penduduk daerah lain masuk saat pemberian suara, Pendukungnya tidak Terdaftar sebagai Pemilih. Adanya pemilih ganda.	Tidak ada laporan
2	Menyusun, menggunakan program/anggaran pembangunan dari APBN/APBD untuk kepentingan salah satu kandidat saat atau sebelum pilkada dengan modus bantuan atas nama kandidat untuk calon pendukung.	Ada, Peresmian proyek menjelang pilkada, atau penggunaan dana bidang keagamaan untuk kampanye.	Tidak ada laporan	Ada, untuk anggaran advertorial lewat media massa.

3	Indikasi aliran dana/barang dari dinas dinas basah (Dispendida, Bapeda, Kimpraswil, dst. ke media massa, ke LSM/Ormas/parasistem/ <i>state-shadow</i> , ke kandidat tertentu, ke <i>incumbent</i> dengan motif mempertahankan posisi bila yang bersangkutan nanti terpilih.	Tidak ada laporan	Ada indikasi, terlihat pada pasca pilkada berkaitan dengan mutasi jabatan kepala dinas dan siapa yang memperoleh tender proyek pembangunan infrastruktur.	Ada indikasi, terlihat pada pasca pilkada berkaitan dengan mutasi jabatan kepala dinas dan siapa yang memperoleh tender proyek pembangunan dan pertambangan.
4	Birokrat memanfaatkan fasilitas dinas (kendaraan, alat telekomunikasi, ruangan) untuk mendukung kemenangan calon kepala dan wakil kepala daerah tertentu saat kampanye.	Ada indikasi penggunaan fasilitas dinas Pemadam kebakaran untuk kampanye.	Tidak ada laporan	Tidak ada laporan untuk <i>incumbent</i> , tapi ada pada kubu kandidat yang kalah. Pelakunya guru dan staf protokoler Sekab & DPRD.
5	Mempengaruhi para pemilih dengan melontarkan janji-janji terutama yang dikaitkan langsung dengan urusan masa depan "proyek" atau "obyek sampingan" jika kandidat tertentu menang.	Ada laporan	Ada indikasi pasca pilkada	Ada indikasi pasca pilkada.
6	Menggunakan waktu kerja (jam dinas) dan anggaran kantor untuk kepentingan kemenangan kandidat yang diusung partai politik tertentu.	Ada mobilisasi tapi diinstruksikan setelah jam kantor.	Tidak ada laporan	Tidak ada laporan

7	PNS memasang/mencabut satu atau lebih atribut partai politik/kandidat pada kantor, gedung, kendaraan, alat-alat milik negara.	Tidak ada laporan	Tidak ada laporan	Ada laporan dilakukan oleh seorang guru PNS.
8	PNS memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum untuk kepentingan kemenangan kandidat, baik berupa dukungan atau kritik diluar proporsi yang berimbang dari bidang keahliannya.	Tidak ada laporan	Tidak ada laporan	Ada laporan dilakukan oleh seorang guru.
9	Memberikan keistimewaan atau melakukan diskriminasi terhadap tim kampanye/tim sukses dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengolahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, untuk kepentingan partai atau kandidat tertentu.	Tidak ada laporan	Ada indikasi penyidikan dan tindak lanjut pengaduan pelanggaran oleh tim pemantau dan tim sukses kandidat lain, kurang aktif dilakukan oleh Polisi dan Jaksa.	Ada indikasi diskriminasi dilakukan oleh Polisi saat pengamanan kampanye.



10	Sekretaris daerah setempat sebagai pembina korps PNS tidak menggunakan kewenangannya membuat aturan teknis (peringatan dini) untuk menjaga netralitas PNS. Tidak ada sosialisasi yang cukup tentang sanksi terhadap ketidaknetralan PNS. Akibatnya implementasi aturan main yang lebih spesifik di tingkat lokal mengalami kekosongan.	Tidak ada laporan	SE Menpan secara fisik tidak sampai ke beberapa dinas	Tidak ada laporan
11	Birokrat menggunakan dana APBD untuk membiayai kampanye kandidat tertentu melalui liputan media setempat/nasional secara besar-besaran.	Tidak ada laporan	Ada indikasi	Ada indikasi

Sumber: penelitian LIPI tentang Pilkada di tiga daerah: Kutai Kertanegara, Malang, dan Gowa (2006).

Penjelasan rinci tentang substansi tabel di atas diuraikan dalam analisis berikut:

### 1. Analisis Netralitas Pendataan Pemilih

Dalam Pilkada Gowa 2005 ada keberatan dari pasangan kandidat Andi Madusila terhadap birokrasi yang melakukan

pendaftaran pemilih. Ada penduduk yang kebetulan menjadi konstituen pendukungnya tidak terdaftar sebagai pemilih sehingga kehilangan haknya dalam memberikan suara. Pendaftaran pemilih di Gowa dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, berkoordinasi dengan pihak kelurahan dan kecamatan. Bagi calon berlatar belakang aristokrat Gowa ini, petugas cenderung sengaja tidak mendata pemilih dibasis lawan politik kandidat yang didukungnya untuk kepentingan kemenangan Ichsan Limpo.

Ketika dikonfirmasi ke BPS Gowa, instansi ini lewat salah satu stafnya menjelaskan tidak terlibat pendataan pemilih. BPS Gowa posisinya tidak tahu menahu jika ada pelanggaran netralitas birokrasi dalam pendataan pemilih karena mereka tidak dilibatkan. Selain itu dikeluhkan juga adanya penduduk daerah lain masuk dan ikut 'bermain' saat pemberian suara. Ada pula kasus pemilih ganda yang memberikan suara untuk kandidat Ichsan. Hal ini berkaitan dengan dugaan ketidaknetralan birokrasi pendata pemilih sehingga ada prang yang bisa mencoblos lebih dari sekali.

## **2. Analisis Netralitas Anggaran dan Program**

Pelanggaran netralitas birokrasi tampak terjadi dalam Pilkada kabupaten Malang berkaitan dengan digunakannya

anggaran/program oleh *incumbent* untuk kemenangannya. Ini dirasakan tidak adil oleh kandidat lain. Indikasinya ada peresmian proyek menjelang pilkada yang merupakan bagian kampanye kemenangan kandidat *incumbent*. Selain itu adanya pengaduan tentang penggunaan dana bidang keagamaan untuk kampanye salah seorang kandidat.

Untuk kasus Pilkada Kukar ada gejala penggunaan anggaran APBD untuk dana advetorial mempromosikan keberhasilan *incumbent* lewat media massa lokal. Hal ini ada dalam 'wilayah abu-abu' karena pendanaan itu ada dalam setiap tahun anggaran untuk mensosialisasikan keberhasilan kinerja *incumbent*. Hal yang mencolok tampak lebih kuat pada saat menjelang pilkada dengan munculnya advetorial dan berita di tabloid dan surat kabar lokal yang merupakan media kampanye bagi *incumbent*.

### **3. Analisis Netralitas Mutasi Pegawai dan Tender Proyek**

Ada indikasi pascapilkada Gowa, berkaitan dengan mutasi jabatan kepala dinas dan siapa yang memperoleh tender proyek pembangunan infrastruktur. Hal ini cenderung terkait dengan kepentingan balas jasa terhadap tim sukses/pengusaha yang menjadi pendukung kampanye. PNS yang menjadi kepala dinas dan

menyatakan dirinya netral diganti dengan PNS yang menjadi tim, sukses yang tidak punya keahlian dan pengalaman di bidang tersebut. Karir PNS yang profesional menjadi kacau dan dikhawatirkan berimbas terhadap kualitas pelayanan publik. Begitu juga konteks keadilan dalam persaingan usaha dimata para kontraktor dan pengusaha setempat lainnya.

Hal yang sama cenderung terjadi pascapilkada Kukar, berkaitan dengan mutasi jabatan kepala dinas yang netral dialihkan kepala pejabat baru dari kalangan tim sukses. Juga pengusaha mana yang memperoleh tender proyek pembangunan dan pertambangan. Pola yang sama terjadi berkaitan dengan problem netralitas birokrasi dalam konteks internal (mutasi pegawai) dan konteks internal (keadilan dan transparansi dalam tender proyek daerah).

#### **4. Analisis Netralitas Penggunaan Fasilitas Publik**

Pada pilkada Malang 2005, ada indikasi penggunaan fasilitas dinas pemadam, kebakaran untuk kampanye salah satu kandidat. Untuk kasus Kukar, tidak ada laporan penggunaan fasilitas publik oleh *incumbent*, tapi ada penggunaan fasilitas publik oleh tim sukses dari kubu kandidat yang kalah. Pelakunya guru dan staf protokoler Sekab & DPRD. Mereka menggunakan sekolah dan

fasilitas tempat mereka bekerja untuk berkampanye bagi kandidat yang didukungnya.

## **5. Analisis Netralitas Posisi Pelayanan**

Untuk kasus Pilkada Gowa dan Kukar ada indikasi beberapa oknum PNS yang menjadi tim sukses kandidat mempengaruhi para pemilih dengan melontarkan janji-janji politik dan bisnis, terutama yang dikaidm langsung dengan urusan mass depan "proyek" atau "obyek sampingan" jika kandidat tertentu menang. Hal ini menyalahi aturan netralitas birokrasi yang melarang posisi PNS terlibat langsung dalam proses kompetisi dalam mendapatkan kekuasaan seorang pejabat publik di daerahnya. Di Gowa ada PNS dari Dinas Kehutanan dan Lurah yang turun membagikan *money-politics*.

## **6. Analisis Netralitas Jam Kerja PNS**

Pada kasus Pilkada Malang ada tafsir ulang yang diberikan terhadap hak PNS untuk berpolitik. Diluar jam kerja setelah pukul 14.00. PNS ditafsirkan boleh menggunakan kesempatan itu menjadi pendukung kandidat yang berkompetisi menjadi kepala

daerah. Untuk kasus Gowa dan Kuker, tidak ada indikasi tafsir PNS terhadap waktu di luar jam kerja PNS bisa berpolitik.

## **7. Analisis Netralitas Pemasangan Atribut di Sarana Publik**

Untuk kasus Pilkada Kuker ada kasus seorang guru yang merupakan PNS menjadi tim sukses kandidat lain. Ia memasang atribut kampanye kandidat yang ia dukung di kantor dan gedung sekolah untuk memenangkan dukungan. Pascapilkada kasus guru ini sudah diproses oleh panwas dan hasilnya Bawasda memutuskan memberhentikan yang bersangkutan sebagai PNS.

## **8. Analisis Netralitas Proporsi Pernyataan**

PNS memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum untuk kepentingan kemenangan kandidat, baik berupa dukungan atau kritik di luar proporsi yang berimbang dari bidang keahliannya. Hal ini dilakukan oleh seorang guru PNS saat Pilkada Kuker 2005.

## **9. Analisis Netralitas Perlakuan**

Ada indikasi dalam Pilkada Gowa, penyidikan dan tindak lanjut pengaduan pelanggaran oleh tim pemantau dan tim sukses kandidat lain, kurang aktif dilakukan oleh Polisi dan Jaksa. Begitu pula untuk kasus Pilkada Kukar, ada indikasi diskriminasi dilakukan oleh Polisi saat pengamanan kampanye yang memudahkan pergerakan kampanye salah satu kandidat dan menghambat yang lain.

## **10. Analisis Netralitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Birokrat menggunakan dana APBD untuk membiayai kampanye kandidat tertentu melalui liputan media setempat/nasional secara besar-besaran tampak terjadi dalam kasus Pilkada Kukar 2005. Hanya saja dana ini masuk ke dalam pos advetorial (biaya sosialisasi Pemda di media lokal dan nasional) setiap tahun. Sehingga sukar untuk disebut pelanggaran. Begitu juga pengangkatan pegawai honorer yang dibiayai oleh APBD.

Merujuk pada tabel 4.7 seolah ada kesempatan bagi sebagian birokrat untuk meraih atau mempertahankan jabatan birokrasinya melalui pelibatan dirinya pada arena politik praktis. Dengan

asumsi, apabila kandidat yang didukungnya menang, maka ia akan mendapatkan apa yang telah dinegosiasikan sebelumnya. Agar kandidatnya tidak kalah, maka tidak ada kata lain selain melakukan praktik apa saja demi kemenangan jagoannya. Yang tentunya berimbas positif terhadap dirinya namun ada yang berhasil dan ada pula yang gagal.

Netralitas PNS dalam Pilkada sangat diperlukan karena ada sejumlah faktor yang mempengaruhi keberpihakan birokrasi menjadi mesin politik kandidat dalam pilkada langsung di tiga daerah penelitian, yaitu antara lain:

- (1) Kuatnya ketokohan/*personality*, pengaruh kandidat dan *resources* yang dimiliki kandidat (material dan non material, posisinya dalam partai dan efektifitas mesin partai, prestasi dalam pembangunan daerah, visi dan misi yang telah teruji dalam praktek sebelumnya, asal-usul/keturunan, dll). Mobilisasi dalam birokrasi antara lain digerakkan melalui jalur primordialisme (kekerabatan/kekeluargaan dan tempat lahir/asal-usul kandidat)".
- (2) Faktor Rezim Pilkada dan Regulasi. Dalam kasus Malang, ada indikasi staf Kesbang (PNS) yang menjadi tim sukses "bisa

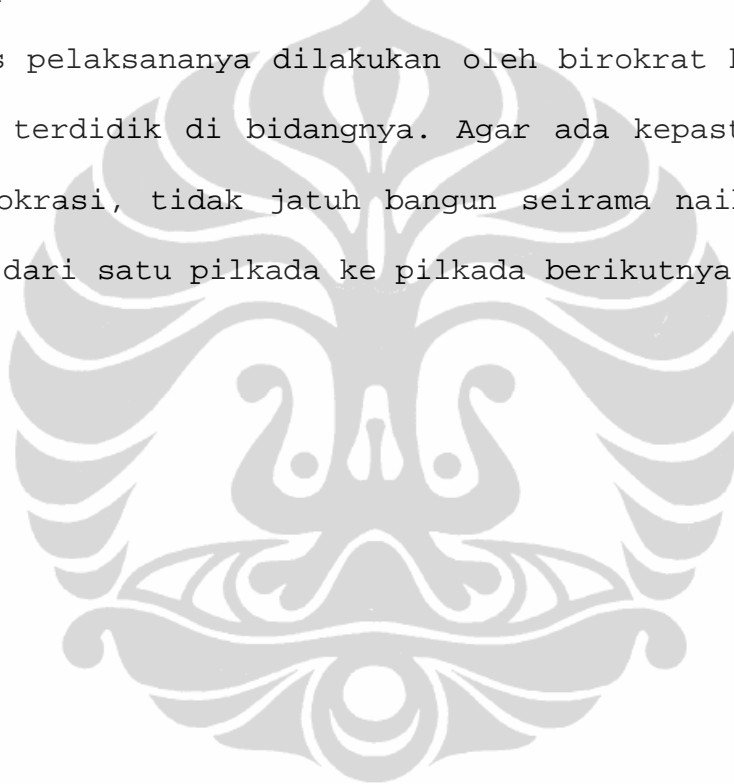


bermain" lewat desk pilkada untuk kemenangan kandidat yang didukungnya.

- (3) Faktor *vested-interest* yaitu kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan, juga kepentingan jaringan Bisnis dan Politik dari *shadow-bureaucracy*. Sebagian PNS berspekulasi menjadi tim sukses dengan harapan jika kandidat yang ia dukung menang, ia bisa mendapat posisi yang lebih penting atau pimpinan proyek. Bila terealisasi harapan tersebut, mereka bisa "menggusur" posisi birokrat yang netral yang menjaga jarak yang sama dengan semua kandidat.

Dan untuk mengupayakan netralitas PNS dalam pilkada mendatang, disarankan agar Menpan bersama legislatif mengusulkan satu UU/PP menyangkut Etika Pemerintahan yang secara rinci mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh PNS dan birokrasi dalam pemilu dan pilkada. Di samping itu harus tertera secara jelas hukumannya apa bagi si pelanggar dan lembaga mana yang akan menegakkan sanksi/hukuman pelanggaran netralitas birokrasi. Menurut Fajar Panjaitan dari Pemprov DKI Jakarta (Sekretaris Daerah DKI Jakarta), bahwa "Bagi PNS yang terlibat dalam dukung mendukung atau tim sukses salah satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah bisa dikenakan sanksi. PNS

yang terlibat dalam tim sukses pasangan calon tertentu bisa dikenakan sanksi. Sanksi itu diatur dalam PP 30/80 tentang Disiplin PNS."<sup>145</sup> Begitu juga wewenang mutasi jabatan, rekrutmen PNS pascapilkada, sebaiknya harus melalui Dewan Pertimbangan Karir dan Jabatan bukan lagi wewenang kandidat terpilih. Kepala daerah fungsinya menentukan formulasi dan arah kebijakan. Sedangkan proses pelaksanaannya dilakukan oleh birokrat karir yang profesional dan terdidik di bidangnya. Agar ada kepastian karir dalam tubuh birokrasi, tidak jatuh bangun seiring naiknya-turunnya pejabat politik dari satu pilkada ke pilkada berikutnya.



---

<sup>145</sup> Hasil wawancara dengan Fajar Panjaitan dari Pemprov DKI Jakarta pada tanggal 25 Mei 2010.