

**NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG**

**Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa
dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar
Magister Hukum

Laura Astrid H. Purba

0806425531



**PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
JUNI 2010**

**NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG**

**Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa
dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar
Magister Hukum

Laura Astrid H. Purba

0806425531



**PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
JUNI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Laura Astrid H. Purba
NPM : 0806425531
Tanda Tangan :
Tanggal : 21 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Laura Astrid H. Purba
NPM : 0806425531
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof.Dr.Satya Arinanto, S.H, M.H. (.....)

Penguji : Prof.Dr.Bhenyamin Hoessein, S.H. (.....)

Penguji : Dr. Wukir Ragil S.H., M.Ed. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 21 Juni 2010

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa karena dengan kasihnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, diantaranya:

1. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Anna Erliyana, SH, MH, Prof. Dr. Benyamin Hoessein, SH, Prof. Dr. Harun Alrasid, SH, Prof. Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH, Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH, MH, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Prof. Dr. Abdul Bari Azed, SH, MH, Prof. Dr. Ramli Hutabarat, SH, MH, Prof. Dr. Valerine J.L.K., SH, Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, Dr. Jufrina Rizal, SH, MA, Dr. Supandi, SH, MH, Dr. Wukir Ragil, SH, M.Ed., Sri

Mamudji, SH, MLL, selaku dosen Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selama ini telah mengasuh, memberikan, dan membagikan pengetahuannya kepada saya;

3. Orang tua penulis Mama April Linie Simanjuntak, S.H. dan Alm. Papa Dr. Med. R. Tua Purba, SpB-TKV yang telah mendidik dan membesarkan saya. Terima kasih atas dukungan Mama dan pengertiannya;
4. Suami tercinta Donny Marthen Sitompul, ST. karena telah mendukung dan memberikan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini selama masa hamil sampai penulis melahirkan putri pertama kami Sydney Mabelle Sitompul;
5. Kakak penulis Dr. Lydia Theresia Purba, Sp.Rad dan Dr. Adrian Purba; Terima kasih atas perhatian dan dukungannya.
6. Rekan-rekan Biro Hukum Pemprov DKI Jakarta;
7. Seluruh staf akademik Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, rekan-rekan kuliah (Evy, Abdi, Agung, Anggi, Fauzan, Rian, Veni, Tete, Qiqi, dan Trypu), serta semua pihak yang telah membantu dan tidak tersebut satu persatu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pembaca. Amin.

Jakarta, 30 Juni 2010

Laura Astrid H. Purba



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Laura Astrid H. Purba
NPM : 0806425531
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SECARA LANGSUNG: Studi Kasus Kabupaten Malang,
Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 21 Juni 2010

Yang menyatakan

(Laura Astrid H. Purba)

ABSTRAK

Nama : Laura Astrid H Purba
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul : Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar)

Dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah melalui PP No. 12 tahun 1999 diharapkan netralitas politik birokrasi akan dapat terjamin tidak hanya dengan cara melepaskan keanggotaan PNS dalam Parpol, namun yang lebih penting adalah menegakkan sikap dan perilaku PNS agar benar-benar berorientasi kepada kepentingan publik dan profesional serta bersikap imparial terhadap parpol. Penulisan tesis yang berjudul "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada" ini menggunakan metode penelitian hukum normatif maupun metode penelitian empiris, dengan titik berat pada penelitian normatif. Maksud dan tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui secara yuridis netralitas pegawai negeri sipil dalam Pilkada dan mengetahui keberpihakan Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara. Secara yuridis netralitas Pegawai Negeri Sipil telah diatur dalam suatu Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 secara tegas menetapkan bahwa seorang pegawai negeri yang aktif dalam partai politik harus melepaskan statusnya sebagai pegawai negeri, namun yang sering terjadi, bahwa di Indonesia jabatan menteri misalnya, jabatan menteri bukan jabatan pegawai negeri, tetapi jabatan politik. Seringkali seorang menteri (yang berasal dari pegawai negeri) sulit memisahkan jabatan dirinya sebagai pejabat pemerintah yang juga sebagai fungsionaris partai. Yang menjadi permasalahannya adalah mengapa netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah sangat diperlukan dan bagaimana mengupayakan netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah? ada sejumlah larangan yang perlu diperhatikan sehubungan dengan penegakan netralitas birokrasi dan PNS, yakni: *pertama*, dalam kampanye dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD pejabat struktural, pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta Kepala Daerah, kecuali apabila pejabat tersebut menjadi calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah. *kedua*, Pejabat negara yang menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dalam jabatannya, menjalani cuti di luar tanggungan negara dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah. *Ketiga*, PNS, anggota TNI/POLRI dilarang dilibatkan sebagai peserta kampanye atau juru kampanye pilkada. *Keempat*, Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan Kepala Daerah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Pada akhirnya diharapkan pemilu mendatang merupakan tonggak bagi redefinisi peran birokrat/ PNS sebagai public servan, tentunya berlaku juga pada pilkada langsung.

ABSTRACT

Name : Laura Astrid H Purba
Study Program : Master of Law Science
Title : Neutrality of Civil Servants in the Direct Election of Regional Head of Case Study in Malang regency, and Gowa regency (Kukar)

With the issuance of government policy through the PP No. 12 Tahun 1999 expected the political neutrality of the bureaucracy will be guaranteed not only by civil servants to release membership in political parties, but more important is to uphold the attitude and behavior of civil servants in order to really oriented to the public interest and professional and impartial attitude towards political parties. The writing methods of this thesis entitled "Neutrality of Civil Servants in the elections" is a normative legal research methods and empirical research methods, with emphasis on normative research. The purpose and objective of this thesis is to obtain judicial neutrality of civil servants in the election and find out partisanship in the election of Civil Servants in Malang, Gowa and Kutai Kertanegara. Judicially, neutrality of Civil Servants has been regulated in PP No. 12 Tahun 1999 provides that a civil servant who is active in a political party should let go of his status as civil servants, but that often happens, that in the Indonesia office of the minister for instance, the post office of civil servants rather than ministers, but political office. Often a minister (which comes from civil servants) is difficult to positions itself as a government official who is also a party functionary. The problem is why the neutrality of civil servants in the Regional Head Election is needed and how to seek the neutrality of civil servants in local elections? There are some restrictions that need to be considered in connection with the enforcement of the neutrality of the bureaucracy and civil servants, namely: first, the campaigns are prohibited from involving judges in all courts, enterprises structural officers, functional officers in the country as well as regional head office, unless the officer is a candidate for the Head Regional / Deputy Regional Head. Second, the state officials who become candidates for Regional Head / Deputy Head of the Region in implementing the campaign does not use the associated facilities in the office, taking temporary leave without pay. Third, civil servants, members of the TNI/Police involved as participants are prohibited from campaign or election campaigners. Fourth, state officials, officials of the structural and functional in the country and regional heads of office are prohibited from making decisions and/ or actions that benefit or harm one of the candidates during the campaign. In the end, it expects the upcoming election is a major milestone for the redefinition of the role of bureaucrats / civil servants as a public servant, of course, applies also to direct election.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR BAGAN.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kerangka Teoritis	8
1. Birokrasi.....	8
2. Netralitas.....	13
3. Demokrasi.....	16
E. Kerangka Konseptual	19
1. Pegawai Negeri Sipil.....	19
2. Birokrasi.....	24
3. Demokrasi.....	27
4. Pemilihan Kepala Daerah	30
F. Asumsi dan Hipotesis	31
G. Metode Penelitian	31
1. Pendekatan Pembahasan.....	32
2. Metode Penelitian.....	32

	3. Jenis dan Sumber Data.....	33
	H. Sistematika Penulisan	34
BAB II	PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI BIROKRAT YANG NETRAL DAN PROFESIONAL.....	36
	A. Pengertian dan Hakikat Birokrasi.....	36
	1. Teori-teori Birokrasi.....	41
	2. Pendekatan dalam Memahami Birokrasi.....	51
	a. Karakteristik Ideal Birokrasi	51
	b. Gejala Weberisasi dalam Birokrasi	56
	c. Gejala Parkinsonisasi dalam Birokrasi	58
	d. Gejala Orwellisasi dalam Birokrasi	60
	B. Sejarah Birokrasi di Indonesia	62
	1. Birokrasi Era Orde Lama.....	63
	2. Birokrasi Era Orde Baru.....	64
	3. Birokrasi Era Reformasi.....	71
	C. Pengertian dan Hakikat Pegawai Negeri Sipil	72
	1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil.....	72
	2. Jenis dan Kedudukan PNS.....	74
	3. Netralitas PNS.....	74
	D. Profesionalisme PNS dalam Birokrasi	76
	1. Kriteria Profesionalisme.....	76
	2. Pembinaan dan Pengembangan Aparat Birokrasi.....	82
	a. Pengembangan Karier	83
	b. Penempatan Sesuai Kompetensi.....	83
	c. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)	84
BAB III	PILKADA DAN DEMOKRASI.....	87
	A. Demokrasi di Indonesia	87
	B. Pemilihan Kepala Daerah	96

	C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kaitannya dengan Demokrasi Indonesia	104
	D. Pelaksanaan Pilkada Langsung	106
	1. Pilkada pada Era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Pra Putusan MK tentang Pilkada).....	106
	2. Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.....	113
	E. Kampanye	125
BAB IV	NETRALITAS PNS DALAM PILKADA.....	131
	A. Keberpihakan dan Keterlibatan Birokrat Dalam Pilkada	131
	1. Kasus Kabupaten Kukar.....	139
	a. Pelaksanaan Pilkada	139
	b. Jenis Pelanggaran Pilkada	141
	c. Analisis Pilkada Kabupaten Kukar	142
	2. Kasus Kabupaten Malang.....	144
	a. Pelaksanaan Pilkada.....	144
	b. Jenis Pelanggaran Pilkada.....	147
	c. Analisis Pilkada Kabupaten Malang.....	151
	3. Kasus Kabupaten Gowa.....	157
	a. Pelaksanaan Pilkada.....	157
	b. Jenis Pelanggaran Pilkada.....	162
	c. Analisis Pilkada Kabupaten Gowa.....	164
	B. Analisis Perbandingan Kasus Netralitas Birokrasi di Kabupaten Kukar, Kabupaten Malang, dan Kabupaten Gowa	167
	1. Analisis Netralitas Pendataan Pemilih.....	171
	2. Analisis Netralitas Anggaran dan Program.....	172
	3. Analisis Netralitas Mutasi Pegawai dan Tender Proyek.....	173
	4. Analisis Netralitas Penggunaan Fasilitas Publik.....	174
	5. Analisis Netralitas Posisi Pelayanan.....	175

6. Analisis Netralitas Jam Kerja PNS.....	175
7. Analisis Netralitas Pemasangan Atribut di Sarana Publik.....	176
8. Analisis Netralitas Proporsi Pernyataan.....	176
9. Analisis Netralitas Perlakuan.....	177
10. Analisis Netralitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	177
BAB V	
PENUTUP.....	181
A. Kesimpulan	181
B. Saran	186
DAFTAR PUSTAKA.....	190
A. Buku	190
B. Artikel, Jurnal dan Kamus	194
C. Tesis dan Disertasi	195
D. Makalah	196
E. Majalah Ilmiah	196
F. Internet	196
G. Peraturan Perundang-undangan	200
H. Putusan Peradilan	201

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1

Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada 2005-2007.....123

Tabel 4.1

Agenda Pemilihan Bupati Kabupaten Malang.....145

Tabel 4.2

Pemungutan dan Penghitungan Suara.....146

Tabel 4.3

Pelanggaran Pemungutan dan Penghitungan Suara di Kabupaten Malang.....156

Tabel 4.4

Pasangan Calon Pilkada Kab. Gowa dan Parpol Pendukungnya.....158

Tabel 4.5

Jumlah Perolehan Suara Pilkada Kabupaten Gowa 2005.....159

Tabel 4.6

Latar Belakang Calon dalam Pilkada Kabupaten Gowa 2005.....160

Tabel 4.7

Tabel Keberpihakan dan Keterlibatan Institusi Birokrasi.....168

DAFTAR BAGAN

Bagan 3.1

Tahapan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung.....	104
--	-----



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I

Data Jumlah Penduduk dan Jumlah Pemilih serta Jumlah Badan Penyelenggara pada Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara

Sumber : Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kutai Kartanegara

Lampiran II

Data Pemilih Tetap Jumlah Pemilih Pemilu Legislatif, Pilpres I, Pilpres II 2004, Pilkada 2005, dan Jumlah TPS

Sumber : Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kutai Kartanegara

Lampiran III

Hasil Pilkada Langsung Gubernur, Bupati dan Walikota Juni 2005 -
Data Kabupaten Gowa

Sumber : Hasil Riset NDI dari berbagai sumber

Lampiran IV

Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Malang

Sumber : KPUD Kabupaten Malang