

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. KPUD sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah harus menjunjung tinggi netralitas. KPUD adalah birokrasi harusnya bersikap netral. Tudingan tidak netral yang dialamatkan kepada KPUD saat penyelenggaraan pilkada Malang karena salah satu peserta *incumbent* sudah ada hubungan *patron client relationship*.
2. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadi ketidaknetralan KPUD dalam pilkada langsung di tiga daerah penelitian, yaitu antara lain:
Pertama, 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)".

Kedua, 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.

Ketiga, 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 didukung 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.

3. Dalam prakteknya, ada gejala *shadow bureaucracy* dalam pilkada yaitu keberadaan kelompok bayangan birokrasi (pengusaha, kontraktor, pemilik media massa, ormas, LSM) pun berkepentingan menjadi penyandang dana kampanye dengan imbalan memperoleh perlindungan, pasokan dana, lisensi atau tender proyek pascapilkada. Hal ini mengarah kepada kebutuhan ketokohan atau pelindung. Suatu hubungan loyalitas PNS terhadap patron-nya. Hubungan *Patron-client* yang terbangun dalam jangka waktu yang

relatif tidak sebentar dari seorang tokoh terhadap institusi birokrasi guna merintis tangga menuju kekuasaan.

4. Pada proses pelaksanaan pilkada di tiga daerah, terjadi berbagai indikasi yang mengarah kepada pelanggaran netralitas birokrasi. Kasus di Kukar, terjadi indikasi mobilisasi oleh motor tim sukses yang dilakukan oleh salah seorang guru (PNS) untuk mendukung salah satu kandidat. Di Gowa, terjadi mobilisasi pemilih dari desa tetangga yang mana masyarakat mencurigainya sebagai tim sukses salah satu kandidat bupati yang memiliki hubungan kerabat. Sedangkan di Malang meskipun tidak ada mobilisasi terbuka, tetapi mobilisasi terjadi terhadap tafsir soal jam kerja. Di luar jam kerja PNS dianggap boleh menjadi tim pendukung kandidat tertentu.
5. Indikasi pelanggaran lainnya yang diketahui terjadi penggelembungan suara sebanyak 175 suara di Kukar, Di Gowa, terjadi pemalsuan data oleh petugas dan adanya "*sistem block*" yang dirancang oleh oknum petugas untuk tidak ikutnya pemilih yang mendukung kandidat tertentu. Berbeda dengan kondisi di Malang yang relatif berlangsung jujur dalam penghitungan suara. Di Gowa juga terjadi pemanfaatan fasilitas dinas oleh tim sukses, meskipun tidak karat mats. Di Malang, indikasi penggunaan fasilitas dinas dikarenakan

posisi *incumbent* yang masih terus menjabat dan tidak mengundurkan diri selama pilkada berlangsung.

6. Selain pelanggaran penggunaan fasilitas dinas yang dilakukan birokrat, *money politics* juga terjadi di Kukar dan Gowa. Di Kukar adanya indikasi politik uang yaitu dengan pembagian uang sebesar Rp. 10.000 ,- per orang. Di Gowa indikasi politik uang yang terjadi dilakukan oleh oknum diantaranya PNS, dari dinas kehutanan, tim sukses kandidat, tokoh perempuan, tokoh agama dan tokoh adat. Kondisi tersebut membutuhkan tindakan tegas berupa sanksi dari panwas. Meskipun sanksi-sanksi sudah diberlakukan oleh panwas namun masih dirasakan kurang oleh masyarakat karena kurang tanggapnya panwas terhadap pelanggaran yang terjadi selama proses pilkada berlangsung.
7. Di Kukar terjadi hubungan yang relatif sinergis antara deskpilkada dengan KPUD untuk menyukseskan pilkada langsung. Hubungan ini ditunjukkan dengan pemberian dana dan fasilitas pinjaman kendaraan kepada KPUD untuk kelancaran proses pilkada . Selain itu desk pilkada juga mensosialisasikan seluk beluk pilkada langsung kepada staf mereka di pemerintahan. Pemda kabupaten Malang dan KPUD juga melakukan sosialisasi pilkada kepada masyarakat. Dengan demikian masyarakat kabupaten Malang relatif lebih

siap dalam melaksanakan pilkada langsung.

8. Kesiapan masyarakat dalam pilkada langsung di tiga daerah ini (Kukar, Gowa dan Malang) dapat diketahui dari peran serta masyarakat untuk memilih kandidatnya. Di Kukar partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pilkada langsung cenderung tidak terlalu bersemangat (hanya sekitar di bawah 80% pemilih). Hal tersebut dikarenakan alasan mereka sibuk dengan pekerjaan, karyawan/pegawai terdaftar tidak tinggal di tempat saat pemilihan, dan menjadi golput karena mereka tidak percaya akan ada perubahan siapapun yang terpilih.
9. Kondisi pascapilkada di Gowa juga terjadi ketegangan sosial yang menimbulkan barisan sakit hati. Karier birokrasi mengalami ketidakpastian begitupun di Malang. Di Malang posisi birokrasi dalam pilkada agak sulit dikarenakan adanya loyalitas PNS kepada atasan yang berpengaruh pada karier mereka. Di Gowa, pendukung yang memilih kandidat terpilih mendapatkan jaminan dan bisa bernapas lega dengan terpilihnya kandidat mereka. Mereka yang mendukung bisa mendapatkan proyek dan menempati posisi yang diinginkan.
10. Di Malang penyelenggaraan pilkada oleh KPUD, Panwas dan *stake holders* lainnya cenderung berjalan konsekuen dan konsisten. KPUD dan *stake holders* tidak bersikap

diskriminatif terhadap calon. Namun kondisi belum tentu menandakakan birokrasi yang ada bersikap netral.

11. Di Kukar peran KPUD, Panwas dan Desk-pilkada cenderung sinergis. Dikaitkan dengan indikator netralitas birokrasi, masih terjadi beberapa kasus ketidaknetralan birokrasi, terutama 'tidak kasat mata' dari kalangan yang mendukung *incumbent* sejak pra-pilkada dan kasat mata oleh PNS pendukung kandidat *non-incumbent*. Pilkada langsung menjadi ajang untuk mempertahankan jabatan dan naik jabatan dikalangan PNS dan peluang bagi non-PNS serta pencari kerja untuk menjadi pegawai honoroer bila kanidat yang mereka dukung memenangkan Pilkada tersebut.

B. Saran

1. Untuk menjaga netralitas birokrasi dalam pilkada dan pemilu nasional, dimasa yang akan datang, disarankan agar Menpan bersama legislatif mengusulkan RUU atau PP menyangkut Etika Pemerintahan. Suatu regulasi yang secara rinci mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh PNS dan birokrasi dalam pemilu, termasuk pilkada. Dalam Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil

Menjadi Anggota Partai Politik harus tertera pengaturan secara jelas beserta sanksi hukumannya apabila PNS melanggar prinsip netralitas birokrasi dan instansi mana yang akan menegakan sanksi/hukuman tersebut secara struktural. Kelemahan sering terjadi pada saat penegakkan aturan saat implementasi kebijakan.

2. Wewenang mutasi jabatan, rekrutmen PNS pascapilkada harus melalui Dewan Pertimbangan Karir dan Jabatan. Kepala daerah berwenang menentukan formulasi dan arah kebijakan. Pelaksanaannya adalah birokrat karir yang profesional dan terdidik di bidangnya.
3. Negara harus memberikan perlindungan hukum bagi PNS yang dimutasikan karena alasan politis untuk diadili di Peradilan Tata Usaha Negara, (PTUN), dengan didampingi pengacara yang dibiayai oleh negara melalui pengadilan setempat.
4. Panwas Pilkada dari kalangan independen dan non partisan perlu lebih diberdayakan untuk juga mengawasi dampak pascapilkada, bukan hanya saat pilkada berlangsung. Terutama yang menyangkut nasib birokrasi yang menjadi korban politik saat pilkada. Evaluasi sengketa pilkada tidak boleh hanya berhenti ketika menyangkut hasil Pilkada.

Sebaiknya setiap proses pilkada (mulai pendaftaran hingga penghitungan suara) bisa diperkarakan di pengadilan bila ada keberatan tertentu dari kandidat. Ini artinya UU yang mengatur pilkada No.32/2004 soal sengketa pilkada perlu direvisi agar operasionalisasi fungsi pengawasan dan penindakan bisa berjalan baik pada Pilkada mendatang. Kenyataan selama ini, panwas dibubarkan sehingga banyak hal yang harus ditangani menyangkut keadilan, menjadi terbengkalai.

5. Panwas dan panitia pemilihan harus memiliki keberanian menegakkan prinsip netralitas birokrasi demi tegaknya keadilan dan kompetisi politik yang sehat di masa mendatang.
6. Ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan netralitas PNS berawal dari kurang kuatnya aturan main, lemahnya pengawasan, dan belum berjalannya penegakan hukum. Untuk menyempurnakannya perlu ditinjau kembali PP No. 5 Tahun 1999 dan PP. No. 12 Tahun 1999, diperketatnya pengawasan terhadap PNS, dan dilakukannya penegakan aturan tanpa Pandang bulu.
7. Agar kebijakan netralitas PNS dapat diterapkan dengan baik, perlu dikeluarkan ketentuan yang melarang PNS ikut serta

menghadiri secara langsung kegiatan kampanye yang diadakan partai-partai Politik maupun perseorangan, khususnya pada hari kerja. Di samping itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) bekerja sama dengan tim Desk Pilkada hendaknya secara aktif melakukan sosialisasi tentang netralitas PNS dalam penyelenggaraan Pilkada di tingkat kecamatan kepada sepuluh unsur masyarakat yang menjadi sasaran sosialisasi di tingkat kecamatan, yakni perwakilan muspika, kepala dinas/instansi tingkat kecamatan, anggota PPK, PPS, kepala desa, perwakilan partai politik, organisasi massa, maupun tokoh masyarakat.