

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung lahir sebagai suatu koreksi terhadap pelaksanaan Pilkada melalui perwakilan oleh DPRD sebagaimana pernah diamanatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.¹ Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 menyebutkan bahwa kedaulatan di tangan rakyat seperti berikut ini: "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"². Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945, di sana disebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Kelompok kata "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" inilah

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Bab V, pasal 34. UU ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

² Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NKRI Tahun 1945.

yang mendorong para pembuat Undang-Undang untuk menerapkan Pilkada yang melibatkan rakyat secara langsung. Dari sudut pandang ini, sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan sebelumnya, baik berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974³ maupun UU Nomor 22 tahun 1999⁴.

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004⁵ telah banyak terjadi perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia.⁶ Undang-Undang Nomor 32

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Bab III, pasal 15 dan pasal 16. Sebagai contoh dalam pasal 15 ayat (1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua (2) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Bab V, pasal 34 ayat (1) yang menyatakan "Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan."

⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Pasal 24 ayat 5.

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, salah satu pertimbangan Presiden mengeluarkan UU ini adalah bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Tahun 2004 ini kemudian diperbaiki melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.⁷

Paling kurang ada tiga hal penting yang berkaitan dengan pilkada langsung tersebut. *Pertama*, pilkada langsung merupakan salah satu unsur penting penerapan otonomi daerah⁸ dalam kerangka reformasi di tingkat lokal dan nasional. *Kedua*, dalam konteks pemilihan kepala daerah, birokrasi yang diharapkan adalah yang mampu bersikap netral dan profesional untuk mengawal terpilihnya eksekutif lokal secara demokratis. *Ketiga*, pilkada berkaitan

tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59. Perbaikan atas UU Nomor 32 Tahun 2004 didasari beberapa pertimbangan seperti telah terjadi perubahan setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan; belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya; perlu adanya pengaturan untuk mengintegrasikan jadwal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab I, pasal 1 ayat (5) disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 21 dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak memilih pimpinan daerah.

dengan persoalan kualitas dan upaya mewujudkan demokrasi substansial.⁹

Sehubungan dengan pilkada ini, tidak dapat dipungkiri akan selalu ada sorotan akan keberadaan KPUD yang direpresentasikan oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sorotan utama adalah tentang netralitas dan atau keberpihakan para birokrat kepada calon peserta pilkada tertentu.

Netralitas birokrasi diartikan sebagai tindakan yang sengaja dirancang dan dilakukan oleh institusi birokrasi dan individu PNS untuk menjaga jarak yang sama terhadap para kandidat dalam proses pemilu. Netralitas politik juga diartikan sebagai upaya dan sekaligus pengkondisian untuk menjaga ketidakberpihakan institusi birokrasi dan individu PNS pada proses kompetisi untuk mendapatkan kekuasaan politik.

⁹ Demokrasi substansial adalah terpenuhinya kesejahteraan rakyat melalui *rule of law*, berlangsungnya proses *checks & balances*, terlibatnya rakyat dalam proses pembuatan kebijakan, serta adanya kebijakan dan hukum yang pro-rakyat. Selama ini banyak perdebatan yang menempatkan demokrasi prosedural sebagai lawan demokrasi substansial. Padahal keduanya saling melengkapi. Demokrasi prosedural tetap diperlukan sebagai landasan pemenuhan hak dan kewajiban rakyat. Sedangkan demokrasi substansial diperlukan untuk mengawal pelaksanaan demokrasi serta memastikan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Lihat "Perjuangan Tanpa Henti Menuju Demokrasi Substansial" <http://jakarta45.wordpress.com/2009/06/07/perjuangan-tanpa-henti-menuju-demokrasi-substansial/>, diunduh 9 Juni 2010.

Dengan posisi netral tersebut birokrasi diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu birokrasi yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis.

Dalam tataran yuridis formal sebenarnya netralitas PNS dalam pilkada telah diatur seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah¹⁰, yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah¹¹ maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/18.1/M.PAN/5/2004 tentang Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam Kampanye

¹⁰ Lihat pasal 42 ayat (2) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

¹¹ Lihat pasal 54 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan larangan anggota DPRD merangkap sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Lihat juga pasal 79 ayat (4) 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 kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilu 2004¹². Namun bagaimanapun aturan yang ada tersebut tetap ada celah yang tak bisa ditembus oleh perangkat kaca mata hukum karena beragamnya motif, model dan bentuk keberpihakan PNS terhadap kontestan pilkada yang ada, apalagi aturan tersebut hanya mengatur secara normatif belum menyentuh aspek substansial.

Selain itu sulitnya membedakan antara kegiatan administratif formalistik yang dijalankan oleh birokrasi antara tuntutan profesionalitas dengan balutan yang sebenarnya dukungan informalistik terselubung terhadap pasangan calon tertentu, apalagi jika kegiatannya berlangsung disaat diluar jam dinas para PNS, maka kata netralitas itu hanya akan menjadi sebuah bayangan semu belaka dan akan tetap menjadi sebuah lobang yang gelap untuk diselidiki, dia terasa tetapi tidak teraba. Oleh karena itu, menarik untuk mempelajari lebih lanjut mengenai netralitas PNS dalam Pilkada.

¹² Lihat dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/18.1/M.PAN/5/2004 tentang Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam Kampanye Pemilu 2004.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan ditelaah sebagai berikut :

1. Mengapa terjadi ketidaknetralan birokrasi pada Pemilihan Kepala Daerah periode tersebut?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadi ketidaknetralan KPUD tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Pokok-pokok permasalahan tersebut di atas perlu diteliti dengan maksud untuk :

1. Menganalisis terjadinya ketidaknetralan birokrasi (KPUD) dalam pemilihan kepala daerah;
2. Turut berpartisipasi dalam pembangunan hukum nasional, khususnya bidang Hukum Tata Negara, dengan membahas netralitas PNS dalam Pilkada.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, penelitian atau penelaahan dalam tesis ini untuk mengetahui:

1. Mengapa KPUD dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah tidak netral?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadi ketidaknetralan

KPUD tersebut?

Keempat maksud dan tujuan tersebut sangat penting agar kebijakan netralitas PNS dapat diterapkan dengan baik dalam Pemilihan Kepala Daerah.

D. Kerangka Teoritis

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif¹³, oleh karena itu untuk menganalisa netralitas PNS dalam pemilihan kepala daerah, penulis menggunakan kerangka teoritis sebagai berikut:

1. Birokrasi

Blau dan Meyer menyebutkan bahwa birokrasi adalah jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis. Konsep ini dapat diterapkan dalam prinsip-prinsip organisasi yang tujuannya adalah meningkatkan efisiensi administrasi, walaupun kadang-kadang

¹³ Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 10.

malah berakibat sebaliknya. Birokrasi juga merupakan suatu lembaga yang sangat berkuasa, yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala besar. Birokrasi dapat menunjang ekspansi yang bersifat imperialistic serta eksploitasi ekonomi terhadap negara-negara lemah dan masyarakat miskin. Akan tetapi, mekanisme-mekanisme administrasi berskala besar juga dibutuhkan dalam masyarakat-masyarakat modern masa kini yang kompleks, baik itu untuk mendistribusikan pendapatan secara tepat atau meningkatkan pengaruh warga negara terhadap pemerintahnya.¹⁴

Max Weber, Frederick Taylor dan Henry Fayol percaya bahwa organisasi paling efisien dan efektif mempunyai struktur hirarkis berdasar pada otoritas formal dan legal. Organisasi demikian biasa diasosiasikan dengan konsep birokrasi rumusan Max Weber.

Weber membangun konsep birokrasi berdasar teori sistem kewarganegaraan yang dikembangkannya. Ada tiga jenis kewenangan yang berbeda. Kewenangan tradisional (*traditional authority*) mendasarkan legitimasi kewenangan pada tradisi yang diwariskan

¹⁴ "Birokrasi", <http://irend.wordpress.com/2008/07/10/birokrasi/>, diunduh tanggal 26 Juni 2010.

antar generasi. Kewenangan kharismatik (*charismatic authority*) mempunyai legitimasi kewenangan dari kualitas pribadi dan yang tinggi dan bersifat supranatural. Kewenangan legal-rasional (*legal-rational authority*) mempunyai legitimasi kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Dalam analisis Weber, organisasi "tipe ideal" yang dapat menjamin efisiensi yang tinggi harus mendasarkan pada otoritas legal-rasional.

Birokrasi sebagaimana diyakini oleh Max Weber, menciptakan efisiensi dalam kehidupan adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern.¹⁵ Kecocokan ini bermula dari landasan pembangunan birokrasi di atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat "*legal-rational*" dan oleh karena itu diharapkan tidak mengenal terjadinya diskriminasi bagi setiap warganegara.

Dalam tipe ideal dari birokrasi, Max Weber menyatakan beberapa karakteristik birokrasi. *Pertama*, birokrasi akan selalu mencerminkan hirarki yang terumuskan dengan baik. Hirarki ini antara lain menunjukkan jenjang kewenangan yang berimplikasi pada berlangsungnya proses atasan dan bawahan. *Kedua*, birokrasi juga ditandai oleh adanya sistem aturan, yang menegaskan hak dan kewajiban setiap pemegang jabatan. Aturan ini dimaksudkan untuk

¹⁵ Michael M. dan Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*. (Boston: Little, Brown and Company, 1986), hlm. 69-71.

memudahkan proses-proses dan hubungan kerja antar pemegang jabatan, disamping menjadi rujukan akuntabilitas bagi setiap pemegang jabatan tersebut. *Ketiga*, birokrasi juga selalu menampilkan sistem prosedur, yang bertujuan memberikan kejelasan bagaimana suatu pekerjaan diselesaikan, dalam bentuk tahap-tahap penyelesaian dan saling keterkaitan antar kegiatan.¹⁶ *Keempat*, sebagai upaya menjamin tidak terjadinya diskriminasi, birokrasi juga mendorong berkembangnya hubungan yang bersifat impersonalitas.¹⁷ *Kelima*, birokrasi juga sangat mensyaratkan berlangsungnya seleksi dan promosi personil atas dasar pertimbangan kompetensi.

Dengan pelbagai karakteristik tersebut, maka birokrasi diharapkan menjadi alat ampuh untuk mewujudkan tujuan pemerintahan. Menurut perkembangan awal dari konsepsi birokrasi ini, kenetralan birokrasi itu sudah ramai dibicarakan oleh para pakar.

¹⁶ Knott Jack H. & Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1998, hlm. 108.

¹⁷ *Spoil System* (Nepotisme, diskriminasi, reward berdasarkan ikatan primordial (suku, ras, agama), Lihat "Model Reformasi Birokrasi Indonesia" <http://www.bpkp.go.id/unit/Sultra/reformasi.pdf>, diunduh tanggal 7 Juni 2010.

Misalnya, polemik antara Karl Marx dan Hegel yang menyoroti tentang konsep kenetralan birokrasi. Marx memulai mengelaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengkritik falsafah Hegel mengenai negara. Analisis Hegelian menggambarkan bahwa birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakatnya (*the civil Society*). Masyarakat ini terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Di antara kedua hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum. Tiga susunan ini (negara, birokrasi dan masyarakat) diterima oleh Marx, akan tetapi diubah isinya. Birokrasi Hegel meletakkan pengertiannya dengan melawankan antara kepentingan khusus dan umum, maka Marx mengkritiknya bahwa meletakkan posisi birokrasi semacam itu tidak mempunyai arti apa-apa. Menurut Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi itu sebenarnya merupakan perwujudan kelompok sosial yang amat khusus. Lebih tepatnya birokrasi itu menurut Marx merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dalam hal ini, jelas masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsepsi Marx pada

tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas yang dominan dalam suatu negara. Dari polemik antara Karl Marx dan Hegel inilah netralisasi birokrasi sudah ramai dibahas.

Dari polemik pendapat antara Hegel dan Marx ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi. Sedangkan Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan¹⁸.

2. Netralitas

Netralitas atau neutrality (kenetralan) berasal dari kata *neutral* yang berarti murni. Murni dalam hal ini disamakan dengan tidak memihak. Pengertian netral dapat berarti *pertama*; sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/golongan, *kedua*; tidak diskriminatif, *ketiga*; steril dari kepentingan kelompok, *keempat*; tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik¹⁹.

¹⁸ "Netralitas Birokrasi", <http://lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/16/netralitas-birokrasi/>, diunduh tanggal 10 Juni 2010.

¹⁹ "Netralitas PNS" http://www.kepegawaian.kebumenkab.go.id/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=0&page_id=20, diunduh tanggal 11 Juni 2010.

Dalam konteks manajemen PNS, UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 (3) Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian kata 'netralitas' menyatakan:

(1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

(2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

(3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Mengapa Pegawai Negeri Sipil harus netral? Adapun tujuan dari PNS harus bersikap netral adalah *pertama*; untuk menghindari pengkotak-kotakan, konflik kepentingan dan diskriminasi pelayanan, *kedua*; menjamin PNS sebagai perekat persatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, *ketiga*; netralitas PNS sebagai salah satu prakondisi untuk meningkatkan profesionalisme PNS.

Adapun pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam:

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 3 (1-3) antara lain *pertama*; Pegawai Negeri Sipil harus Profesional, *kedua*; Pegawai Negeri Sipil harus Netral dan tidak

diskriminatif, *ketiga*; Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota atau pengurus Parpol;

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, Pasal 84 (3, 4 dan 5) yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil dan Kampanye serta Pasal 273 yang mengatur tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 84.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil harus mengundurkan diri dari jabatan negeri;

4. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

5. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 10 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah

6. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/08/M.PAN/3/2005 tanggal 31 Maret 2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah

Dampak dari ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil adalah *pertama*; peran dan fungsi Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemersatu, pelayan, penyelenggara pemerintahan tidak berjalan, *kedua*; Diskriminasi pelayanan, *ketiga*; pengkotak-kotakan Pegawai

Negeri Sipil, keempat; konflik kepentingan, kelima; tidak profesional lagi.

3. Demokrasi

Menurut bahasa Yunani, *demos* berarti rakyat dan *kratein* berarti pemerintahan²⁰; demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, demokrasi bukanlah suatu bentuk pemerintahan yang timbul dengan sendirinya, tetapi tumbuh dan berkembang seperti semua lembaga-lembaga masyarakat. Demokrasi secara harafiah merupakan sistem pemerintahan yang membuka pintu lebar-lebar kepada masyarakat.

Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Begitulah pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang²¹. Berbicara mengenai demokrasi adalah memperbincangkan tentang kekuasaan, atau lebih tepatnya pengelolaan kekuasaan secara beradab. Demokrasi adalah sistem manajemen kekuasaan yang

²⁰ Kata *demos* dan *kratein* ini membentuk satu kata Yunani yaitu *demokratia* yang artinya pemerintahan rakyat. Istilah ini populer pada abad ke-5 dan ke-6 sebelum Masehi yang menyatakan sistem politik negara kota Yunani terutama Athena.

²¹ Hamid Basyaib, *Membela Kebebasan : Percakapan tentang Demokrasi Liberal*, (Jakarta : Freedom Institute, Pustaka Alvabet, 2006).

dilandasi oleh nilai-nilai dan etika serta peradaban yang menghargai martabat manusia. Pelaku utama demokrasi adalah kita semua, setiap orang yang selama ini selalu diatasnamakan namun tak pernah ikut menentukan. Menjaga proses demokratisasi adalah memahami secara benar hak-hak yang dimiliki, menjaga hak-hak itu agar siapapun menghormatinya, melawan siapapun yang berusaha melanggar hak-hak itu. Demokrasi pada dasarnya adalah kekuasaan rakyat (*people rule*), dan di dalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur pemerintahan di dunia publik. Sedang demokrasi adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak.

Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip demokrasi, dapat ditinjau dari pendapat Almadudi yang kemudian dikenal dengan "soko guru demokrasi". Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah *pertama*, kedaulatan rakyat; *kedua*, pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah; *ketiga*, kekuasaan mayoritas; *keempat*, hak-hak minoritas; *kelima*, jaminan hak asasi manusia; *keenam*, pemilihan yang bebas dan jujur; *ketujuh*, persamaan di depan hukum; *kedelapan*, proses hukum yang wajar; *kesembilan*, pembatasan pemerintah secara konstitusional; *kesepluluh*, pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;

kesebelas, nilai-nilai tolerensi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Lebih jauh lagi, demokrasi tidak dapat diartikan sebagai pembunuhan terhadap suara minoritas; secara filosofis demokrasi tidak berhubungan dengan terminologi yang membeda-bedakan mana yang mayoritas dan mana yang minoritas. Demokrasi merupakan system pemerintahan yang anti otoritarianisme dan kemungkinan kolusi/konspirasi yang sangat mungkin muncul dalam system monarki dan oligarkhi. Artinya, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang memberikan penekanan pada fungsi kontrol atau dengan kata lain *check and balance* dari semua pos kekuasaan yang ada. Dari sini diharapkan akan lahir keadilan (*justice*) yang secara mekanistik memberikan kebaikan kepada seluruh elemen masyarakat²². Dari sini diharapkan akan lahir keadilan yang akan memberikan kebaikan kepada seluruh elemen masyarakat.

Upaya untuk membangun demokrasi di Indonesia yang dipahami banyak orang adalah ketika demokrasi sudah berjalan pasca otoritarianisme²³, maka kesejahteraan atau kebaikan bersama harus

²² "Definisi Demokrasi" , <http://gredinov.phpnet.us/?p=65>, diunduh tanggal 10 Juni 2010.

²³ Otoritarianisme adalah bentuk organisasi soaial yang dicirikan oleh penyerahan diri kepada otoritas. Bentuk ini merupakan lawan dari individualisme dan demokrasi. Di dalam politik, pemerintahan otoritarian adalah suatu pemerintahan yang memusatkan kekuasaan politik pada pemimpin yang memegang kekuasaan eksklusif, tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban.

dan bahkan wajib diberikan demokrasi dengan serta merta kepada warga masyarakat. Tidak ada jaminan bahwa demokrasi akan dilangsungkan oleh penguasa, ketika penguasa tersebut merasa nyaman dengan rezim yang dibangunnya.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memperoleh pemahaman dan persepsi yang sama tentang makna dan definisi konsep dalam tesis ini, berikut peneliti kemukakan konsep-konsep berikut ini.

1. Pegawai Negeri Sipil

Reformasi di bidang kepegawaian yang merupakan konsekuensi dari perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial yang begitu cepat terjadi sejak tahun 1998 ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.²⁴ Peraturan perundang-undangan yang merupakan

²⁴ Pada waktu itu diperkirakan Pemilu yang paling demokratis tersebut akan menghasilkan suatu pemerintahan multi-partai yang kurang stabil dan dalam birokrasi publik akan terjadi praktek "*spoils*", atau penempatan konco-konco sealiran politik dalam jabatan-jabatan kunci di birokrasi. Dengan antisipasi seperti itu, dan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dirasa perlu pergantian sistem kepegawaian yang sentralistis seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan suatu sistem kepegawaian yang desentralistis, lebih independen dari intervensi eksekutif, lebih mengetatkan pelaksanaan *merit system* sambil tetap menjaga kualitas dan peranan PNS sebagai perekat kesatuan bangsa dan negara. Inilah prinsip-prinsip reformasi kepegawaian yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut.

perubahan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan pokok bahasan yang sama tersebut, kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yaitu *Pertama*, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. *Kedua*, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. *Ketiga*, PNS wajib mengelola pemerintahan.²⁵

Birokrat disebut juga sebagai abdi Negara, abdi masyarakat ataupun pelayan masyarakat.²⁶ Sebagai abdi Negara birokrasi

²⁵ "Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Era Otonomi Daerah - Oleh Prijono Tjiptoherijanto " <http://www.bappenas.go.id/node/48/2330/mewujudkan-netralitas-pegawai-negeri-sipil-pns-dalam-era-otonomi-daerah---oleh-prijono-tjiptoherijanto/> , diunduh tanggal 11 Juni 2010.

²⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Bab II, pasal 3. Bunyi lengkapnya adalah "Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

adalah salah satu perekat persatuan, kesatuan bangsa dan perekat administrasi Negara. Birokrasi sebagai abdi masyarakat harus dapat mengedepankan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam tubuh birokrasi memang terkandung kewajiban-kewajiban untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Masyarakat masuk dalam komunitas yang lebih besar yaitu Negara. Di atas pundak birokrasi terbentang tanggungjawab kepada Negara²⁷.

Hal ini juga diatur dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dikatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah abdi Negara dan abdi masyarakat. Akan tetapi, peran seorang abdi sangat terabaikan karena tuntutan untuk menyenangkan para atasan. Sejarah pernah mencatat bagaimana peran para birokrat yang tercampur aduk dalam semangat politik ikatan kungkungan Golongan Karya yang pada saat itu bukanlah partai politik namun menjalankan fungsi-fungsi politik praktis.²⁸ Ketika reformasi bergulir, lahirlah Undang-undang Nomor 22 Tahun

²⁷ "Pegawai Negeri Sipil Sebagai Penggerak Birokrasi" <http://sanjaya.combat.blogspot.com/2009/02/pegawai-negeri-sipil-sebagai-penggerak.html>, diunduh tanggal 11 Juni 2010.

²⁸ Politik praktis adalah suatu kegiatan, aktifitas atau gerakan dari satu orang atau sekelompok orang yang dapat mempengaruhi pandangan, pendapat (opini) masyarakat tentang suatu keputusan/kebijakan pemerintah, atau bahkan dapat merubah keputusan pemerintah.

1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang sangat desentralistis²⁹ kemudian disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

PNS adalah birokrat di Indonesia. Upaya melepas birokrasi dari pengaruh politik bukan hanya sekedar kampanye-kampanye politik. Semasa pemerintahan Presiden Habibie, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik yang menekankan bahwa PNS harus netral dari partai politik.³⁰ Ada titik kemajuan dari langkah tersebut, namun belum mampu mewujudkan birokrasi yang netral dan independen mengingat birokrasi di Indonesia belum lepas dari pengaruh pemerintah (eksekutif) yang merupakan kekuasaan politik.

Adanya keterikatan PNS sebagai bagian dari birokrasi juga tercermin dari Sumpah pegawai negeri yang dimaksud dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan "Demi

²⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Bab I, pasal 1 huruf d. Lengkapnya adalah "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi."

³⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 11, pasal 3. Bunyi pasal 3 sebagai berikut "Dalam kedudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dan menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu".

Allah, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah."³¹ Setia dan taat menunjukkan bagaimana para PNS berperilaku dalam koridor yang telah ditentukan dalam kerangka loyalitas terhadap atasan. Ada banyak dilema yang dihadapi oleh para PNS dalam menjalankan tugasnya. Seharusnya loyalitas disini berhenti pada tatanan pekerjaan sesuai dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) masing-masing. Namun celakanya jika tidak "loyal penuh" para PNS tersebut dapat berkarir secara objektif berdasarkan kemampuan yang dimilikinya.

³¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Bab III, pasal 26 ayat (2). Bunyi sumpah secara lengkapnya : "Demi Allah, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah; bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab; Bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat Pegawai Negeri Sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan; bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan; bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan negara."

2. Birokrasi

Dalam kamus Akademi Perancis tahun 1798³², Birokrasi diartikan sebagai kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan pejabat biro pemerintahan. Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal³³ dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947. Menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan, hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi.

Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang

³² Kamus Akademi Prancis yang dimaksud adalah kamus dengan judul asli *Le Dictionnaire de l'Académie française* yang diterbitkan oleh para ilmuwan terkemuka Prancis di kota Paris pada tahun 1798 pada saat Revolusi Prancis terjadi, dibuat untuk memberikan definisi-definisi yang sesuai dengan ideologi baru pada saat itu.

³³ Organisasi formal adalah kumpulan dari dua orang atau lebih yang mengikatkan diri dengan suatu tujuan bersama secara sadar serta dengan hubungan kerja yang rasional. Contoh : Perseroan terbatas, Sekolah, Negara, dan lain sebagainya. Lihat "Pengertian, Definisi dan Arti Organisasi - Organisasi Formal dan Informal - Belajar Online Lewat Internet Ilmu Manajemen" http://organisasi.org/pengertian_definisi_dan_arti_organisasi_organisasi_formal_dan_informal_belajar_online_lewat_internet_ilmu_manajemen, diunduh 11 Juni 2010.

kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain³⁴.

Birokrasi diharapkan menjadi alat yang ampuh untuk mewujudkan tujuan pemerintahan. Untuk itu, birokrasi dilekati dengan berbagai peranan *Pertama*, birokrasi sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peranan ini, birokrasi dihadapkan pada keharusan untuk dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak dan lebih bermartabat. *Kedua*, birokrasi berkaitan dengan fungsi pengaturan. Melalui peranan ini, birokrasi banyak terlibat dengan pengarahan atau pembatasan perilaku masyarakat. *Ketiga*, Peranan lain adalah berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan ini sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memampukan masyarakat sebagai warga negara. Peranan ini biasanya dikaitkan pula dengan peranan yang dihubungkan dengan fungsi pembangunan pada umumnya. *Keempat*, Birokrasi juga sangat berperan sebagai "pendidik" masyarakat³⁵. Melalui kegiatan-kegiatan

³⁴ "Hubungan Birokrasi Dengan Demokrasi", <http://library.usu.ac.id/download/fisip/admnegara-aisyah.pdf>, diunduh tanggal 11 Juni 2010.

³⁵ Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta : Yarsif Watampone, 2002), hlm. 83.

pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi "mengajarkan" kepada masyarakat mengenai kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya. Isi dan cara kegiatan-kegiatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah secara nyata merupakan bahan ajaran bagi masyarakat tentang makna dan manfaat penyelenggaraan pemerintahan.

Masyarakat didominasi oleh para birokrat, ditulis oleh James Burnham tahun 1941 yang menekankan pentingnya kelompok manajerial di dalam perekonomian, dan tidak ada pemisahan yang tajam antara kelompok manajerial dan pejabat politik.³⁶ Berdasarkan tulisan tersebut James memberi persamaan antara kekuasaan kelas para manajer dengan kelas para birokrasi negara.

Masyarakat yang dibentuk dan diperintah oleh para birokrat akan menjadi masyarakat-masyarakat birokratis yang nantinya masyarakat tersebut akan menjadi birokrasi-birokrasi masyarakat yang patuh dan tunduk pada pengaruh sikap-sikap dan nilai-nilai para birokrat, karena adanya perubahan sikap dari masyarakat akan bergantung kepada pengaruh para birokrat. Hal ini akan cepat menjerat masyarakat akan runtuhnya nilai-nilai demokrasi

³⁶ James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, (New York: John Day Co., 1941), hlm. 71.

sehingga ada suatu pertentangan dengan nilai-nilai tersebut yang dianggap sebagai suatu problema yang memerlukan pemecahan.

3. Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* yang berasal dari *demos*, yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti pemerintahan³⁷. Demokrasi dapat diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³⁸ Pemerintahan yang kewenangannya pada rakyat. Semua anggota masyarakat (yang memenuhi syarat) dikutsertakan dalam kehidupan kenegaraan dalam aktivitas Pemilu.

Pelaksanaan dari demokrasi ini telah dilakukan dari dahulu di berbagai daerah di Indonesia hingga Indonesia merdeka sampai sekarang ini. Demokrasi di negara Indonesia bersumberkan dari Pancasila dan UUD NKRI 1945 sehingga sering disebut dengan

³⁷ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm.xiii.

³⁸ Salah satu pidato terbaik, menurut kebanyakan orang, adalah pidato Presiden ke-16 AS Abraham Lincoln (1861 - 1865) saat berakhirnya perang saudara di sana. Sampai kini penutup pidato Lincoln berupa, "government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth" tetap diingat dan sering dikutip.

demokrasi Pancasila³⁹. Demokrasi Pancasila berintikan musyawarah untuk mencapai mufakat, dengan berpangkal tolak pada faham kekeluargaan dan kegotongroyongan.

Indonesia pertama kali dalam melaksanakan Pemilu pada akhir 1955⁴⁰ yang diikuti oleh banyak partai ataupun perseorangan. Pada tahun 2004 telah dilaksanakan pemilu secara langsung untuk memilih wakil-wakil rakyat serta presiden dan wakilnya. Mulai bulan Juni 2005 telah dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah atau sering disebut pilkada langsung. Pilkada ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. *Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung. *Kedua*, Pilkada langsung merupakan

³⁹ Menurut Prof. Dr. Drs. Notonagoro, S.H., Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa, yang berkeprimanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pendapat Prof. Dardji Darmodihardjo, S.H. mengenai Demokrasi Pancasila adalah Paham demokrasi yang bersumber pada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan seperti dalam pembukaan UUD NKRI 1945.

⁴⁰ Pemilihan Umum Indonesia 1955 adalah pemilihan umum pertama di Indonesia dan diadakan pada tahun 1955. Pemilu ini bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante.

perwujudan UUD NKRI 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD NKRI 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *Ketiga*, Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*), menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. *Keempat*, Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan. *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin yang dimiliki hanya beberapa. Sebagian besar adalah para pemimpin

partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.

4. Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila memenuhi prasyarat dasar yaitu berbagai tahapan kegiatan (mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan, perhitungan dan penetapan calon) dan penunjang tahapan kegiatan (meliputi logistik pemilu) yang terbuka (*transparent*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Selain itu Prinsip utama dalam pilkada langsung adalah dengan prosedur yang terduga (*predictable*) dengan hasil yang tak terduga (*unpredictable result*) artinya ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat diketahui dan diakses oleh semua pemilih. Partai politik, calon dan yang lainnya untuk menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas⁴¹.

Pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) baik Gubernur

⁴¹ Joko J. Prihatmoko dan Moestafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 10.

dan Wakil Gubernur maupun Bupati dan Wakil Bupati, oleh rakyat merupakan perwujudan pengembalian "hak-hak dasar" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan dalam menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapapun.

F. Asumsi dan Hipotesis

Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan asumsi dan hipotesis bahwa netralitas PNS adalah mutlak demi mewujudkan Pilkada yang berlangsung secara jujur dan adil.

Asumsi dan hipotesis yang juga menjadi landasan penelitian ini adalah bahwa di Indonesia masih ditemui adanya ketidaknetralan PNS dalam Pilkada.

Disamping itu untuk mengembangkan pelbagai kajian ilmiah mengenai Netralitas PNS, berkembang pula asumsi dan hipotesis tentang belum dipahaminya posisi dan netralitas PNS di tingkat Daerah sehingga perlu diformulasikan bagaimana memperbaiki netralitas PNS dalam penyelenggaraan Pilkada.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian adalah suatu pengetahuan yang membicarakan langkah-langkah penelitian. Penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan

identifikasi masalah sebagaimana telah disebutkan di atas melalui pendekatan yuridis normatif. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengetahui netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

1. Pendekatan Pembahasan

Dalam mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian empiris, dengan titik berat pada penelitian normatif. Pendekatan yang bersifat yuridis normatif tersebut dilakukan dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dikatakan yuridis normatif, karena penelitian ini dilakukan terhadap norma-norma hukum positif yang ada, yang berkaitan dengan netralitas PNS dalam Pilkada, serta Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang berlaku saat ini.

2. Metode Penelitian

Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yang bersifat yuridis-normatif akan dilakukan dengan menggunakan

bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap narasumber, sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan, dokumen-dokumen, kliping-kliping koran, *websites*, dan lain-lain.

Sementara itu, penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui wawancara dan melakukan berbagai diskusi dengan pihak yang peneliti anggap memiliki pengetahuan yang mendalam di bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penyajian, data yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis dan perspektif-analitis. Sifat deskriptif ini terletak pada tujuannya untuk menggambarkan pentingnya netralitas PNS dalam Pilkada. Sifat analitis adalah terletak pada tujuannya untuk mengupayakan netralitas PNS dijalankan dalam Pilkada. Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder dan data primer yang berkaitan dengan hukum tata negara, khususnya di bidang kepegawaian. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan,

artikel, dan lain-lain. Kedua jenis data tersebut, baik data sekunder maupun data primer, akan saling mendukung dalam perumusan hasil penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, penyusun akan membagi dalam lima bab sebagai berikut :

1. PENDAHULUAN

Bab pertama adalah Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Maksud dan Tujuan Penelitian, Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Asumsi dan Hipotesis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

2. PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI BIROKRAT YANG NETRAL DAN PROFESIONAL

Di sini akan dipaparkan mengenai pengertian dan hakikat birokrasi, sejarah birokrasi di Indonesia, pengertian dan hakikat PNS, profesionalisme PNS dalam birokrasi.

3. PILKADA DAN DEMOKRASI

Bab ini membahas demokrasi di Indonesia, pemilihan kepala daerah, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kaitannya dengan demokrasi Indonesia, pelaksanaan pilkada langsung, kampanye.

4. NETRALITAS PNS DALAM PILKADA

Bab ini membahas tentang keberpihakan dan keterlibatan birokrat dalam pilkada, analisis perbandingan kasus netralitas birokrasi di kabupaten Kukar, kabupaten Malang, dan kabupaten Gowa.

5. PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas serta saran konstruktif.

