

**PELANGGARAN NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH (PEMILUKADA) TAHUN 2010
DI KABUPATEN LIMAPULUH KOTA**

SKRIPSI

*Diajukan Kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Sosial Politik FIS UNP Sebagai Salah Satu Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Administrasi Publik*



Oleh :

**NOVIA RANI
2006/73358**

**PROGRAM STUDI
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2011**

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan
Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada)
Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota

Nama : Novia Rani

NIM : 2006/73358

Jurusan : Ilmu Sosial Politik

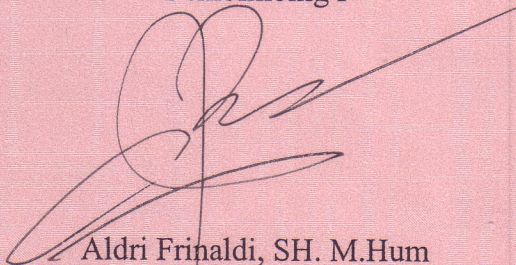
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 12 Mei 2011

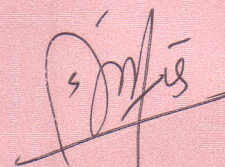
Disetujui Oleh:

Pembimbing I



Aldri Frinaldi, SH. M.Hum
19700212 199802 1 001

Pembimbing II



Dra. Al Rafni, M.Si
19680212 199303 2 001

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

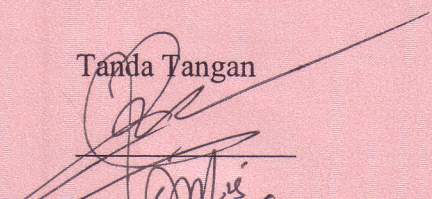
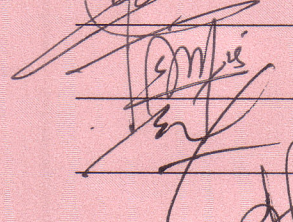
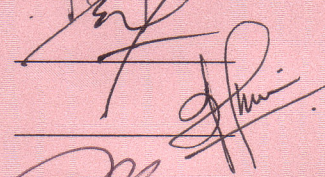
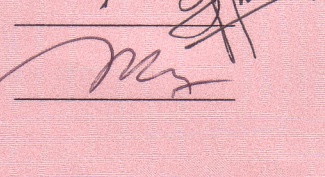
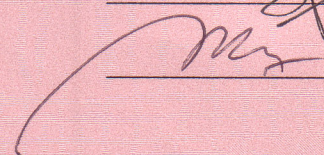
Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di Depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Padang
Pada Hari Kamis 12 Mei 2011 pukul 11.00 s/d 12.30 WIB

Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota

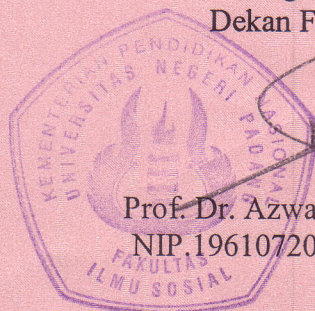
Nama : Novia Rani
BP/NIM : 2006/73358
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 12 Mei 2011

Tim Penguji:

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Aldri Frinaldi, SH. M.Hum	
Sekretaris	: Dra. Al Rafni, M.Si	
Anggota	: Drs. M. Fachri Adnan, M.Si. Ph. D	
Anggota	: Drs. Dasman Lanin, M.Pd. Ph.D	
Anggota	: Afriva Khaidir, MAPA. Ph.D	

Mengesahkan:
Dekan FIS UNP,



Prof. Dr. Azwar Ananda, MA.
NIP.19610720 198602 1 001

ABSTRAK

Novia Rani. 2006/73358, Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih ditemukan adanya pelanggaran netralitas pegawai negeri sipil dalam Pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota seperti masih adanya seorang PNS yang terlibat memberikan dukungan pada pasangan calon tertentu. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelanggaran netralitas PNS yang terjadi dalam Pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota dan bagaimana pemberian sanksi kepada PNS yang tidak netral dalam Pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *Purposive sampling*. Jenis datanya data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumentasi. Uji keabsahan data dilakukan dengan cara triangulasi sumber. Analisis data yang digunakan yaitu reduksi data, klasifikasi data, interpretasi data dan penarikan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa dalam Pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota ditemukan adanya pelanggaran netralitas PNS. Pelanggaran yang terjadi ada tiga, yaitu: 1). Ikut mencarikan dana untuk biaya kampanye pasangan calon nomor 3 atas nama Ir. Irfendi Arbi dan Ir. Zadri Hamzah, 2). Mengikuti rombongan pasangan calon nomor 3 yang sedang mengadakan kampanye di kecamatan, 3). Merubah angka hasil perolehan suara di TPS (Tempat Pemungutan Suara). Pemberian sanksi terhadap PNS yang tidak netral diberikan oleh atasannya langsung. Sanksinya berupa penurunan pangkat, mutasi, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai seorang PNS dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS. Laporan pelanggaran yang diterima tidak cukup bukti, sehingga tidak sampai pada pengadilan dan kepolisian. Dengan demikian tidak ada diberikan sanksi kepada PNS tersebut.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan Rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota”**. Shalawat dan salam untuk Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam jahiliyah kepada alam dengan ilmu pengetahuan yang canggih dan modern seperti sekarang ini.

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk melengkapi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang. Selama penulisan skripsi ini penulis banyak memperoleh bimbingan, saran, motivasi dan bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu penulis menyampaikan rasa penghargaan dan ucapan terimakasih yang setulusnya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Azwar Ananda, MA selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
2. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si dan Dra. Hj. Aina selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Ilmu Sosial Politik.
3. Bapak Aldri Frinaldi, SH. M.Hum selaku pembimbing I yang telah membimbing, membantu dan memberikan arahan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

4. Ibu Dra. Al Rafni, M.Si selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, informasi, dan arahan kepada penulis selama menyelesaikan skripsi ini hingga selesai.
5. Bapak Drs. M. Fachri Adnan, M.Si. Ph. D, Bapak Drs. Dasman Lanin, M.Pd. Ph. D dan Bapak Afriva Khaidir, MAPA. Ph. D selaku tim penguji yang telah memberikan kritik dan saran kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Bapak Drs. Suryanef, M.Si selaku pembimbing akademik.
7. Ibu O, SH selaku Ketua Panwaslu kabupaten Limapuluhkota dan Ibu Hermayuli selaku Kasubag Hukum KPU kabupaten Limapuluhkota yang telah memberikan waktu serta data dan informasi yang penulis butuhkan.
8. Bapak dan Ibu Dosen program studi Ilmu Administrasi Negara dan staf tata usaha jurusan Ilmu Sosial Politik.
9. Kedua orang tua penulis atas segala do'a, semangat, dorongan, perhatian dan curahan kasih sayangnya baik dari segi moril maupun materil sehingga penulisan skripsi ini berjalan lancar.
10. Orang terdekat dan teman-teman program studi Ilmu Administrasi Negara angkatan 2006 yang telah membantu dalam proses pembuatan skripsi ini, terimakasih atas kebaikannya.

Semoga segala bimbingan, bantuan dan perhatian yang telah diberikan untuk penulis selama ini mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan baik dari segi materi maupun teknik penulisan. Untuk itu saran dan kritikan sangat diharapkan untuk kesempurnaan di masa yang akan datang. Semoga penulisan skripsi ini bermanfaat bagi kita semua.

Padang, Mei 2011

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN	
A. Kajian Teoritis	9
1. Pemilukada	9
2. Netralitas dalam Pemilu	19
3. Pelanggaran dan Sanksi yang Diberikan	34
B. Kerangka Konseptual	39
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	42
B. Lokasi Penelitian	43
C. Informan Penelitian	43
D. Jenis dan Sumber Data	43
E. Teknik dan Alat Pengumpulan Data	44
F. Teknik Menguji Keabsahan Data	45
G. Analisis Data	46

BAB IV TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Temuan Umum	47
B. Temuan Khusus	55
C. Pembahasan	66

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	77
B. Saran	78

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tatbel 1.	Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Lima puluh Kota di Tingkat Kabupaten Limapuluh Kota dari Yang Tertinggi.....	47
Tabel 2.	Jumlah Daftar Pemilih, PPS Dan TPS Tiap Kecamatan	48
Tabel 3.	Nama Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Limapuluh Kota tahun 2010	49
Tabel 4.	Nama PNS yang diduga melakukan pelanggaran selama pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota	65

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Bagan Kerangka Konseptual.....	41
Gambar 2.	Stuktur Organisasi Panwaslu Kabupaten/Kota	54

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Pedoman Wawancara
- Lampiran 2. Foto Penelitian
- Lampiran 3. Surat Izin Penelitian dari Fakultas
- Lampiran 4. Surat Rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten Limpuluh Kota
- Lampiran 5. Surat Telah melakukan penelitian dari PANWASLU Kabupaten Limpuluh Kota
- Lampiran 6. Surat Telah melakukan penelitian dari KPU Kabupaten Limpuluh Kota

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, telah banyak terjadi perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sebelumnya begitu sentralistik, secara perlahan mulai menuju ke arah yang lebih desentralistik. Satu persatu kewenangan pemerintah pusat ditanggalkan dan harus direlakan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Satu hal yang paling berubah secara signifikan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah mengenai pemilihan kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah sebagaimana pemilihan umum nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung akan memilih pemimpin di daerahnya sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui pemilihan kepala daerah perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*). (Mustafa Lutfi. 2010:130).

Pemilihan kepala daerah langsung pada dasarnya merupakan alternatif untuk menjawab permasalahan-permasalahan ketatanegaraan, hiruk-pikuk, gaduh, kisruh, dan jeleknya proses maupun hasil pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah menjadi kebutuhan mendesak guna mengatasi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pemilihan kepala daerah masa lalu. Diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat memperdalam dan memperkuat demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (governance) maupun lingkungan kemasyarakatan (civil society).

Ada lima implikasi penting dari kehadiran pemilihan kepala daerah langsung terhadap manajemen pemerintahan daerah ke depan. *Pertama*, dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung mengakibatkan berkurangnya arogansi lembaga DPRD yang selama ini seringkali mengklaim dirinya sebagai satu-satunya institusi pemegang mandat rakyat yang representatif. *Kedua*, pemilihan kepala daerah langsung berpotensi membatasi kekuasaan dan kewenangan DPRD yang terlalu besar seperti memegang fungsi memilih, meminta pertanggungjawaban dan menghentikan kepala daerah. *Ketiga*, terwujudnya kepala daerah yang lebih bermutu. *Keempat*, pemilihan kepala daerah langsung berpotensi menghasilkan suatu pemerintahan daerah yang lebih stabil, produktif dan efektif. *Kelima*, pemilihan kepala daerah berpotensi menghentikan praktik politik uang (Mustafa Lutfi, 2010:103).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek- aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global. Hal itu dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas- luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi cermin dari wujud sebuah demokrasi rakyat. Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memungkinkan adanya pelanggaran atau sengketa. Secara praktis yuridis, pelanggaran adalah suatu tindakan yang melanggar ketentuan perundang- undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Mustafa Lutfi. 2010:104).

Salah satu bentuk pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan suatu proses ketidaknetralan dalam pemilu. Netralitas dikemukakan sebagai posisi birokrasi pemerintah yang seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Jika birokrasi dibuat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, netralitas birokrasi pemerintah dari kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis (Miftah Thoha. 2007:8).

Disamping itu, dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dibutuhkan netralitas PNS. Seperti yang telah tercantum pada Peraturan

Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004, bahwa PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, pegawai negeri harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Sri, Hartini. 2008:80)

Namun, apa yang terjadi berbeda dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Masih ada PNS yang tidak netral dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seperti yang terjadi pada pemilu pada Juni 2005, dimana pada masa itu Panwas masih menemukan adanya pelanggaran netralitas PNS. Akan tetapi, pelanggaran yang terjadi pada masa ini masih relatif kecil. (Mochtaraim. 2005:2). Berbeda dengan pemilu pada Juni 2010, Sumatera Barat menerima 16 laporan dugaan pelanggaran pidana. Laporan tersebut berasal dari 19 Panwas di 8 Kab/Kota yang ada di Sumatera Barat, antara lain Panwas Kota Padang, Kota Bukittinggi, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Pesisir Selatan, dan Kota Solok (Mochtaraim. 2005:2).

Adapun rincian jumlah pelanggarannya antara lain, Panwaslu Kota Padang meneruskan 1 kasus laporan black campaign yang diduga dilakukan salah satu pasangan calon gubernur, ke Gakumdu (sentra penegakan hukum terpadu) Sumatera Barat. Kabupaten Sijunjung, ada 3 laporan politik uang, 1 dugaan intimidasi dan 1 dugaan bagi-bagi bibit coklat untuk mempengaruhi warga saat memilih. Kabupaten Pasaman Barat ada 1 laporan dugaan politik uang, Kabupaten

Dhamasraya ada 1 laporan dugaan politik uang. Kabupaten Pesisir Selatan ada 1 laporan salah satu pasangan calon berkampanye di mesjid, dan 1 laporan Pegawai Negeri Sipil terlibat menjadi salah satu tim sukses pasangan calon bupati dan wakil bupati di daerah tersebut. Kota Solok ada 3 laporan dugaan adanya orang yang memilih menggunakan identitas orang lain dan 1 laporan politik uang. Kabupaten Sijunjung menduduki peringkat tertinggi dengan 5 pelanggaran pidana yang terjadi selama Pilkada 30 Juni 2010 (Boedysas. 2010:1-2)

Realitas yang terjadi menunjukkan bahwa di Kabupaten Limapuluh Kota, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) mendapat 7 laporan pelanggaran selama Pilkada. Enam dari tujuh laporan itu diajukan tim pemenangan Alis Marajo-Asyirwan Yunus. Sedangkan 1 laporan lagi diajukan oleh tim relawan pasangan Irfendi Arbi-Zadri Hamzah. Ketua Panwaslu Limapuluh Kota O,SH, didampingi anggota M. Siebert dan Ely mengungkapkan, 6 laporan pelanggaran dari tim Alis Marajo berbentuk pelanggaran di luar jadwal ada 3 laporan, 3 laporan lagi terkait netralitas PNS di lingkungan Kabupaten Limapuluh Kota yang tidak netral dalam Pilkada. Pelanggaran netralitas PNS yang terjadi seperti, dugaan merubah data di TPS, dugaan membantu memberikan bantuan uang tunai kepada masing-masing saksi pasangan calon tertentu dan dugaan memberikan dukungan atau berusaha memenangkan pasangan calon tertentu. Sementara pasangan Irfendi Arbi yang sudah memasukkan gugatan hasil Pilkada ke MK, hanya melaporkan 1 pelanggaran ke Panwaslu, yaitu terkait dengan adanya anggota KKPS yang mendukung salah satu pasangan calon dengan membujuk pemilih untuk memilih calon tertentu (Boedysas. 2010:1-2).

Dari uraian di atas dapat dilihat ada beberapa permasalahan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mengingat pentingnya netralitas PNS dalam Pemilukada, maka penulis tertarik untuk meneliti **“Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota”**

B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka masalah yang teridentifikasi adalah:

- a. Pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- b. Netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka penulis membatasi permasalahan pada Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Tahun 2010 di Kabupaten Limapuluh Kota, bagaimana pelanggaran netralitas PNS terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta bagaimana pemberian sanksi bagi PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

3. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pelanggaran netralitas PNS yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Limapuluh Kota?
- b. Bagaimana pemberian sanksi kepada PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Limapuluh Kota?

Berdasarkan rumusan masalah, maka fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana pelanggaran netralitas PNS yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dan bagaimana pemberian sanksi bagi PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelanggaran netralitas PNS yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Mengetahui pemberian sanksi bagi PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis manfaat hasil penelitian ini adalah untuk perkembangan konsep ilmu pengetahuan terutama Sistem Politik Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan rujukan bagi penelitian berikutnya yang terkait dengan pelanggaran netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teoritis

1. Netralitas dalam Pemilu

Sondang P. Siagian menguraikan bahwa pada tahun tigapuluhan ada teori-teori administrasi yang mengatakan bahwa "when politics end, administration begins..". Teori ini diikuti lagi oleh teori lain yang mengatakan bahwa netralitas daripada kepegawaian negeri harus dipertahankan. Tetapi pada awal masa-masa tumbuhnya ilmu administrasi negara muncul sebuah aksioma yang mengatakan bahwa administrasi pada hakekatnya adalah pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan (*administration is basically implementation of politics*). Perkembangan dewasa ini batas antara politik dan administrasi tidak dapat ditarik tegas, karena keduanya sudah saling kait mengkait (Sondang P. Siagian. 1995:126).

Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik.

Ada beberapa model yang bisa dipergunakan untuk mengatur birokrasi pemerintah, yaitu:

1) Model pertama adalah *model perwakilan konstitusional*.

Model ini menyatakan bahwa dalam suatu negara rakyatnya bebas berserikat, berkumpul dan memilih ke dalam partai-partai politik. Model perwakilan konstitusional ini meletakkan pegawai pemerintah sebagai mesin birokrasi yang harus netral dari keterpengaruhan pejabat-pejabat pemerintah (*political appointees*) yang dipilih dan didukung oleh parlemen.

Netralitas di sini mempunyai makna bahwa pegawai pemerintah berkeinginan dan harus mampu melayani secara sama (*equal effectiveness*) kepada perbedaan administrasi yang datang silih berganti. Dengan demikian model ini menghendaki dalam pemerintahan itu ada pejabat politik dan ada pula pejabat birokrasi. Pejabat politik berasal dari kekuatan partai politik yang ada di lembaga konstitusional parlemen, dan pejabat birokrasi merupakan pejabat karier yang meniti kariernya di dalam hierarki birokrasi pemerintah.

2) Model kedua adalah *model pluralist*

Model pluralis menekankan agar pegawai pemerintah dan instansi pemerintah dibebaskan dari keterpengaruhan dan kepemihakan kepada kekuatan politik yang ada.

Perbedaan yang menonjol dari model ini dengan model perwakilan adalah bahwa model pluralis memandang organisasi birokrasi pemerintah itu adalah sebagai kelompok kepentingan sebagaimana juga kelompok-kelompok kepentingan lainnya yang ada dalam masyarakat. Pegawai pemerintah harus

netral dari keterpengaruhan dan kepemihakan partai poltik dan kelompok kepentingan tersebut kecuali kelompok kepentingan birokrasi pemerintah sendiri.

3) Model ketiga adalah *model otonomi yang demokratis*

Model ini memberikan solusi agar birokrasi pemerintah mempunyai otonomi dalam menentukan kebijaksanaan akan tetapi tidak bisa sama sekali melepaskan dari kepentingan kelompok-kelompok kepentingan.

4) Model terakhir adalah *model kanan baru (New Right)*

Model ini sangat normative dan terbuka bukan hanya untuk menjelaskan bagaimana seharusnya birokrasi pemerintah itu bekerja, melainkan juga menjelaskan bagaimana sebaiknya birokrasi itu bisa dibuat lebih efisien (Miftah Thoha. 2010:172-176).

Masing-masing dari keempat model ini mempunyai cara sendiri-sendiri bagaimana seharusnya pilar sentral dari suatu pemerintahan, yakni pegawai pemerintah (the civil service) harus bekerja melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Apakah mereka itu memihak atau netral dalam hubungannya dengan kekuatan politik yang ada. Keempat model ini bisa memberikan solusi untuk menindaklanjuti kebijaksanaan pemerintah tentang netralisasi pegawai negeri dari partai politik. Keempat model tersebut memberikan penjelasan bahwa netralitas dan otonomi birokrasi pemerintah dari keterpengaruhan kepentingan-kepentingan kekuatan politik dan kelompok-kelompok kepentingan amat diperlukan dalam menata kehidupan birokrasi pemerintah. Netralitas birokrasi pemerintah diharapkan akan

menciptakan tata pemerintahan yang demokratis yang memihak kepada semua lapisan masyarakat, dan semua rakyat (Miftah Thoha. 2010:177).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia "Netralitas" berasal dari kata netral yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi netralitas (=kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas. Berdasarkan Ensiklopedi Indonesia Netralitas berasal dari bahasa Inggris *Neutrality*. Konsep netralitas semula merupakan pengertian hukum internasional yang menunjukkan posisi dan sikap politik tidak memihak (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 688).

Netralitas dalam Pemilu antara lain:

- 1) Berkewajiban mensukseskan Pemilu.
- 2) Menciptakan situasi yang kondusif.
- 3) Ikut mensosialisasikan makna dan manfaat Pemilu sesuai dengan kewenangan dan kemampuan yang ada.
- 4) Tidak Golput/menggunakan hak politiknya sesuai hati nurani yang ada.
- 5) Mentaati pelaksanaan Pemilu sebagai petugas dalam KPU, KPUD, Panwaslu dan KPPS apabila dibutuhkan dengan seijin pimpinan.

Netral adalah tidak memihak/mendukung pada partai tertentu, tidak ikut kampanye, tidak menggunakan fasilitas dinas untuk keperluan kemenangan partai/golongan tertentu, tidak menggunakan atribut/tanda-tanda yang mengarah pada partai/golongan tertentu, dilarang menjadi anggota/pengurus partai/golongan tertentu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia "Netralitas" berasal dari kata netral yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi netralitas (=kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas. Berdasarkan Ensiklopedi Indonesia Netralitas berasal dari bahasa Inggris *Neutrality*. Konsep netralitas semula merupakan pengertian hukum internasional yang menunjukkan posisi dan sikap politik tidak memihak (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 688).

Menurut ketentuannya, PNS diminta netral dalam artian tidak terlibat dalam aktifitas dukung-mendukung calon. Hal itu dituangkan dalam Surat Edaran (SE) Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) RI Nomor: 07 tahun 2009 tanggal 30 Juni 2009.

Dalam SE Menpan RI tersebut jelas dinyatakan bahwa PNS harus netral dalam Pemilu. Netralitas PNS dalam Pemilu meliputi anggota legislatif (Pileg), pemilihan presiden/wakil presiden (Pilpres) dan pemilihan umum kepala daerah/wakil kepala daerah (Pemilukada). Dalam Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, asas netralitas PNS berbenturan dengan tujuan Pemilukada itu sendiri, dimana Pemilukada dimaksudkan untuk memilih atasan langsung dari PNS di suatu daerah. Tentu saja PNS daerah memiliki selera tertentu, menginginkan tipe majikan tertentu yang akan memimpin mereka setidaknya untuk periode lima tahun kedepan.

Masalah netralitas itu akan bertambah rumit, jika ternyata kepala daerah incumbent ikut bertarung dalam Pemilukada. Kondisi ini akan

menyebabkan PNS, terutama lingkaran elit PNS termasuk jajaran cabinet incumbent (Sekda, Asisten, Kepala SKPD, bahkan Camat, Walinagari dan Lurah) akan berada di persimpangan jalan, simpangnya pun bisa jadi tidak dua, tapi tiga.

Jalur pertama, apakah akan mendukung incumbent, sebagai konsekwensi kepatuhan bawahan terhadap atasan, dan wujud balas jasa kepada incumbent yang telah mempercayakan jabatan strategis di pemerintahan kepada mereka. Kedua, mendukung calon lain, sebab kandidat tersebut berpeluang besar memenangkan Pemilukada dan mengalahkan incumbent. Ketiga, sama sekali tidak mau bersentuhan dengan aktifitas dukung mendukung, dalam artian memegang teguh asas netralitas PNS dalam Pemilu.

Ketiga pilihan di atas mempengaruhi karier bagi seorang PNS. Setiap pilihan memiliki nilai plus-minus. Ibarat bertaruh, semakin besar nilai taruhan, semakin besar potensi keuntungan dan potensi kerugian yang akan diterima. Begitupun sebaliknya.

Jika seorang PNS memilih jalur pertama, yaitu mendukung incumbent, maka kemungkinan besar kariernya akan melonjak pada masa pra-pemilihan. Incumbent tentu akan memberikan jabatan strategis baginya baik dalam tugas di pemerintahan maupun dalam tugas pemenangan incumbent. Resikonya, jika incumbent kalah, kariernya akan terjun bebas. Kepala daerah terpilih jelas tidak akan mau memberikan jabatan strategis baginya. Lebih parah lagi, bisa saja dia akan di nonjobkan atau dimutasi.

Jika seorang PNS memilih jalur kedua, yaitu mendukung calon kepala daerah lain, maka kariernya pada masa pra-pemilihan akan suram. Bisa jadi jabatannya akan dicopot oleh incumbent karena dinilai tidak loyal, atau diposisikan “musuh” oleh incumbent. Dibeberapa daerah kasus ini sudah mengemuka. Karier PNS tersebut akan semakin suram jika ternyata incumbent kembali memenangkan Pilkada. Sebaliknya “cuaca akan cerah” jika calon kepala daerah yang didukungnya berhasil menang.

Sementara, jika seorang PNS memilih jalur ketiga, yaitu tidak terlibat dalam aktifitas dukung mendukung calon, pilihan inipun tidak bisa dianggap nyaman dikaitkan dengan karier kedepan. Sebab, sifat pilihan ini tidak mengandung resiko, maka pilihan ini juga tidak memberikan peluang untuk lompatan karier bagi PNS tersebut.

Ketiga kondisi di atas sesungguhnya bisa menjawab pertanyaan, kenapa asas netralitas PNS dalam pemilukada kerap dilanggar? Pemilukada justru dianggap peluang bagi sebagian PNS untuk menaikkan posisi tawarnya dihadapan kepala daerah maupun calon kepala daerah.

Sebagaimana diketahui, kepala daerah memiliki kewenangan untuk memilih pejabat karier (PNS) yang akan mambantunya menjalankan roda pemerintahan. Dalam memilih pejabat tersebut, tak jarang kepala daerah terjebak kepada sikap subjektif (like or dislike). Hal inilah yang membuat para pejabat karier berupaya menyenangkan kepala daerah tersebut. Kaitannya dengan Pemilukada, tentunya bentuk menyenangkan itu adalah dengan

mensukseskan kepala daerah incumbent atau calon kepala daerah dalam Pemilukada.

Berkaca pada realitas di atas, ada beberapa hal yang perlu disoal ulang terkait aturan netralitas PNS dalam Pemilu, khususnya Pemilukada. Pertama, wewenang besar yang dimiliki kepala daerah untuk mengangkat pejabat karier mesti direduksi, sebab hal inilah yang memicu PNS berlomba-lomba untuk tidak netral dalam Pemilukada, terkait masa depan karier mereka.

Kedua, jika netralitas PNS sudah merupakan harga mati, maka apa tidak sebaiknya netralitas PNS disamakan dengan netralitas TNI/POLRI dalam Pemilu. Sebagaimana kita ketahui, netralitas TNI/POLRI dalam Pemilu lumayan terjaga, sebab netralitas mereka itu diiringi dengan pencabutan hak memilih dan dipilih (Irwan Suwandi. 2010:1-2).

Netralitas dalam Pilkada sesuai dengan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/03.A/M.PAN/5/2005, ditentukan bahwa:

- a. PNS yang menjadi calon kepala atau wakil kepala daerah wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan.
- b. Bagi PNS yang bukan calon kepala atau wakil kepala daerah dilarang:
 - 1) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala dan atau wakilnya.

- 2) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kampanye.
- 3) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
- 4) PNS dapat menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Pengawas Pemilihan dengan ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau atasan langsung.

Atas dasar dan kenyataan masa orde baru, seyogianya PNS itu Netral. Netralitas PNS dalam partai politik memang untuk saat ini sangat diperlukan. Hal ini seperti dinyatakan oleh Mahfud:

Salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri karena teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan- kegiatan politik praktis.

Netralitas yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik adalah bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, pegawai

negeri harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan hal di atas dalam Pasal 2 disebutkan bahwa:

- a. Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.
- b. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil (Sri, Hartini 2008:80).

Adapun yang menjadi larangan PNS tercantum dalam PP Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS):

- a. Menyalahgunakan wewenang.
- b. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain.
- c. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional.
- d. Bekerja pada perusahaan, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing.
- e. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
- f. Melakukan kerjasama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.

- g. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan.
- h. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya.
- i. Bertindak sewenang-wenang pada bawahannya.
- j. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.
- k. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan.
- l. Memberi dukungan kepada calon presiden/atau wakil presiden, DPR, DPD, atau DPRD dengan cara:
 - 1) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
 - 2) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
 - 3) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
- m. Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara:
 - 1) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
 - 2) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.

- n. Memberikan dukungan kepada calon anggota DPD atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopy KTP surat keterangan tanda Penduduk sesuai aturan perundang-undangan.
- o. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - 1) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - 2) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye.
 - 3) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
 - 4) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, seruan, atau pemberian, barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin PNS :

- 1. Hukuman disiplin ringan:
 - a. Teguran lisan
 - b. Teguran tertulis
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis
- 2. Hukuman disiplin sedang:
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1(satu) tahun

- b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1(satu) tahun
- c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1(satu) tahun

3. Hukuman disiplin berat:

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah 3(tiga) tahun
- b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
- c. Pembebasan dari jabatan
- d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaannya sendiri sebagai PNS, dan
- e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS

Hukuman disiplin sedang dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap:

Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Hukuman disiplin berat dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap:

Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye dan atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Dampak yang terjadi apabila PNS tidak netral adalah:

- a. PNS sebagai aparatur negara, dalam melaksanakan tugasnya sebagai abdi masyarakat, harus memberikan pelayanan secara adil dan merata namun akibat dari adanya pengaruh golongan dan partai politik menyebabkan terjadinya diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan parpol terutama yang memiliki haluan yang tidak sama dengan pandangannya.
- b. PNS sebagai aparat negara profesional merupakan alat perekat persatuan bangsa namun akibat adanya tidak netral maka PNS akan terkotak-kotak dalam bingkai partai, hal ini menyebabkan hubungan antar sesama pegawai mudah pecah dan goyah sehingga dapat membahayakan bagi keamanan negara disamping itu akibat lain yang akan terjadi adalah terjadinya konflik dimasyarakat.
- c. Apabila PNS tidak netral maka kemungkinan adanya penggunaan fasilitas dan kebocoran dan negara untuk kepentingan partai politik tertentu walaupun dilakukan secara terselubung.

Upaya agar netralitas PNS tetap terjaga:

- a. Adanya aturan main yang jelas bagi PNS.

Penguatan netralitas PNS harus dilakukan melalui pembuatan aturan pelaksana berupa petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) bagi PNS, salah satu pemberi kontribusi adalah aturan mengenai pembatasan PNS dalam partai politik sebagaimana diatur dalam PP Nomor 5 tahun 1999 dan PP Nomor 12 tahun 1999. Disamping itu, dalam

Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada pasal 3 ayat 2 dan 3 secara eksplisit memberikan rambu dan arahan bagi PNS. Dalam ayat 2 Undang-undang tersebut menyebutkan PNS harus netral dari pengaruh semua golongan dan parpol serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam ayat 3 disebutkan untuk menjamin netralitas, PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus Parpol.

b. Sistem pola pengangkatan dan pemberhentian pejabat karier.

Pengangkatan dan pemberhentian pejabat, terutama pada tataran eselon yang lebih tinggi, aspek kemampuan manajeria harus lebih dominan, tetapi hal tersebut sebaiknya dilandasi dengan kemampuan teknis yang memadai. Dengan demikian, jabatan akan dipegang oleh pejabat yang sesuai dengan keahlian dan latarbelakang pendidikan dan bidang pekerjaannya bukan karena adanya sistem like and dislike, ataupun dukungan pada pilkada.

c. Perubahan mindset dan peningkatan profesionalitas bagi PNS.

Hal yang paling penting adalah perubahan mindset (pola pikir) dari PNS itu sendiri mengenai bagaimana pentingnya netralitas bagi profesionalitas pelaksanaan tugasnya, caranya dapat melalui sosialisasi dan penataran kembali bagi PNS soal politik.

- d. Penegakan hukum/punishment bagi PNS yang melanggar aturan.

Dalam hal ini pemberian sanksi harus dilaksanakan secara tegas tanpa pandang bulu, sebab ketidakoptimalan pelaksanaan kebijakan netralitas PNS berawal dari kurang kuatnya aturan main, lemahnya pengawasan, dan belum berjalannya penegakan hukum dengan baik (Eko Prasajo. 2009:1-2).

2. Pemilukada

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilukada adalah proses demokrasi untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh penduduk daerah setempat (Noorhalis Majid. 2010:1-2). Pemilukada dapat dilakukan dalam beberapa tahap. Secara umum, pentahapan pemilihan kepala daerah dibagi kedalam dua periode, yakni: Masa Persiapan, prosesnya meliputi:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
- c. Perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pemilihan kepala daerah.
- d. Pembentukan panitia pengawas, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Masa Pelaksanaan, meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Pendaftaran dan penetapan calon, meliputi: pendaftaran, penelitian, melengkapi syarat, penelitian ulang, pengumuman pasangan
- c. Persiapan pelaksanaan kampanye
- d. Kampanye
- e. Persiapan pelaksanaan pemungutan suara
- f. Pemungutan suara
- g. Penghitungan suara
- h. Penetapan pasangan calon terpilih
- i. Pengusulan pasangan calon terpilih
- j. Pengesahan
- k. Pelantikan
- l. Kemungkinan ada masalah (Mustafa Lutfi. 2010:138)

Masa persiapan pemberhentian berdasarkan PP Nomor 6 tahun 2005 meliputi: pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah, perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS, dan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan. Kebutuhan anggaran untuk kegiatan pemilihan disampaikan oleh KPUD kepada Pemerintah Daerah untuk diproses sesuai dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah (Mustafa Lutfi. 2010:139).

Sebelum diberlakukannya undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, sejak Juni 2005 Indonesia menganut system pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pada dasarnya daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung (Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pasal 1 ayat 4). Berhasil tidaknya seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan kepala daerah, berhasil tidaknya ia menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.

Tugas kepala daerah adalah sangat berat. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepala daerah disamping merupakan alat daerah juga merupakan alat pemerintah pusat. Sebagai alat daerah, tugasnya adalah:

- a. Menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah.
- b. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan.
- c. Bersama-sama dengan DPRD membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Daerah.

Sebagai alat pemerintah pusat, tugasnya adalah:

- a. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.

- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi vertikal dan antara instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya.
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- e. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya.
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya (Josef Riwu Kaho, 2005:71).

Sebagai pejabat pemerintah kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah antara lain:

- a. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pejabat negara.
- b. 1) Pegawai negeri yang diangkat menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah dibebaskan dari jabatan organiknya tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri.
- 2) Selama menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah pegawai negeri yang bersangkutan dapat dinaikkan pangkatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3) Kepala daerah atau wakil kepala daerah yang berasal dari pegawai negeri yang berhenti dengan hormat dari jabatannya dikembalikan kepada instansi asalnya.

Sebelumnya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan pemilukada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, pemilukada (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah) belum dimasukkan dalam rezim pemilihan umum (pemilu). Pemilukada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilukada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama “pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Pemilukada pertama diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pemilukada DKI Jakarta 2007.

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

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peserta pemilukada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pemilukada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta pemilu pada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (HAW, Widjaja. 2002:202).

Proses penyelenggaraan pemilu pada diharapkan dapat berjalan dengan baik dan lancar. Agar pemilu tidak kehilangan roh demokrasi, dalam penyelenggaraannya harus sesuai dengan asas-asas pemilu yang menjamin bahwa hasil pemilu benar-benar merupakan representasi kehendak rakyat. Asas-asas pemilu tersebut secara gamblang ditegaskan dalam UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil). Penyelenggaraan pemilu yang memenuhi kualitas demokrasi ditentukan oleh banyak faktor, antara lain kelembagaan penyelenggara, kelengkapan pengaturan sistem dan mekanisme, kesiapan peserta, dan kematangan masyarakat sebagai pemilih dalam pemilu.

Kita telah berhasil melaksanakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden pada 2009 yang lalu. Pada 2010 Indonesia juga menyelenggarakan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada). Tahun ini diselenggarakan 244 pemilukada yang terdiri atas 7 (tujuh) pemilu gubernur/wakil gubernur serta 237 pemilu bupati/wakil bupati dan walikota/ wakil walikota. Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, penyelenggara pemilukada provinsi adalah KPU provinsi, sedangkan penyelenggara pemilukada kabupaten atau kota adalah KPU kabupaten/kota.

Namun, sesuai dengan sifat nasional organisasi penyelenggara pemilu, antara KPU dengan KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota terdapat

hubungan hierarkis. Dalam pelaksanaan pemilu, KPU memiliki wewenang regulasi, koordinasi dan evaluasi. Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pemilu adalah unsur penyelenggara, yaitu KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota. Secara khusus UUD 1945 pada Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan tersebut tidak menyebut nama satu lembaga secara spesifik sebagai penyelenggara pemilu. Selain itu perlu pemahaman pengertian sifat penyelenggara pemilu, yaitu nasional, tetap, dan mandiri (Anas Urbanigrum. 2005:2)

Ketentuan konstitusional tersebut tentu juga harus diwujudkan dalam kelembagaan penyelenggara pemilu. Dalam perkembangannya, telah terdapat tafsir konstitusional terhadap pengertian suatu komisi pemilihan umum, sebagai penyelenggara pemilu serta pengertian sifat mandiri bagi penyelenggara pemilu. Hal itu tertuang dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/ 2010 mengenai Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Dalam kesatuan sistem, penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang di dalamnya terdapat KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota, tetapi juga termasuk pengawasan pemilu yang dijalankan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang di dalamnya terdapat Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) provinsi dan kabupaten/kota. Keduanya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks pemilu, KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota sebagai penyelenggara pemilu yang mandiri sangat diperlukan demi terlaksananya pemilu yang memenuhi asas *luber dan jujur*. Disisi lain, penyelenggaraan

pemilukada juga membutuhkan mekanisme pengawasan sehingga baik penyelenggara maupun penyelenggaraan pemilukada dapat selalu dijaga agar memenuhi asas luber dan jurdil.

Penyelenggaraan pemilukada tanpa adanya pengawasan oleh lembaga yang mandiri dikhawatirkan memiliki potensi yang mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil. Dalam pertimbangan putusan MK dinyatakan bahwa dewan kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu harus juga diartikan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam pelaksanaan pemilukada dewan kehormatan diperlukan di tiap tingkat dan harus dijamin kemandiriannya. Hanya dengan demikian keseluruhan fungsi penyelenggaraan pemilukada dapat dijamin dilakukan secara mandiri dan independen serta tercipta mekanisme checks and balances dalam penyelenggaraan pemilukada.

Salah satu sifat penting dari kelembagaan penyelenggara pemilu adalah sifat mandiri. Sifat mandiri berarti bebas dari segala bentuk pengaruh atau intervensi pihak lain yang dapat mengurangi kemampuan penyelenggara pemilukada dalam melaksanakan pemilu yang luber dan jurdil. Sifat mandiri juga sering disebut dengan sifat independen. Kemandirian atau independensi penyelenggara pemilukada melekat baik pada kelembagaan maupun fungsi yang dijalankan. Upaya menjamin kemandirian penyelenggara pemilukada dilakukan sejak proses rekrutmen pelaksanaan tugas hingga pertanggungjawaban. Mekanisme dan proses rekrutmen harus dapat menjamin bahwa anggota yang

akan terpilih nantinya dapat bertindak secara mandiri sesuai dengan fungsi yang akan dijalankan.

Dalam putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, MK menyatakan bahwa proses rekrutmen dan pembentukan lembaga pengawasan pemilu mempunyai kaitan erat dengan kualitas pengawasan untuk mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu apabila pembentukan lembaga pengawas tidak dilaksanakan dengan menerapkan sifat dan asas mandiri secara konsisten, asas jujur dan adil dalam penyelenggaraan pemilu akan menjadi potensial dilanggar. Untuk menjamin kemandirian lembaga pengawasan, salah satu hal yang harus diwujudkan adalah kemandirian anggota lembaga itu.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Pasal (70) dinyatakan bahwa Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas pemilu luar negeri. Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas pemilu lapangan, dan Pengawas pemilu luar negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai (Anas Urbanigrum. 2005:3-4). Adapun yang menjadi tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota (Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007):

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/ kota yang meliputi:
 - 1) Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.

- 2) Pencalonan yang bderkaitan denagn persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/ Kota.
 - 3) Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
 - 4) Penetapan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kabupaten/kota.
 - 5) Pelaksanaan kampanye.
 - 6) Perlengkapan pemilu dan pendistribusiannya.
 - 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu.
 - 8) Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara.
 - 9) Pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.
 - 10) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dari seluruh kecamatan.
 - 11) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
 - 12) Proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.

- c. Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur pidana.
- d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti.
- e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang.
- f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota.
- g. Mengawasi pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung.
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu.
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-undang.

Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang:

- a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g.
- b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana.

3. Pelanggaran dan Sanksi yang Diberikan

Secara garis besar pelanggaran-pelanggaran dalam setiap tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua pelanggaran, yaitu: 1). Pelanggaran administratif, dan 2). Pelanggaran pidana. Meskipun dalam ketentuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, maupun dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah yang dijadikan dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Adakalanya pelanggaran yang terjadi merupakan pelanggaran administratif saja, tetapi ada juga pelanggaran tersebut selain merupakan pelanggaran administratif juga merupakan pelanggaran pidana.(Mustafa Lutfi. 2010:37-38)

Pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan, tata cara, dan persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah yang tidak didefinisikan sebagai tindakan kriminal dan tidak berkaitan dengan hukuman dan atau denda. Konsekwensi dari pelanggaran administratif ini adalah gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti sebagian tahapan pilkada dan atau gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti tahapan pilkada, karena tidak memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, apabila pelanggaran administratif ini yang berkaitan dengan pelanggaran tata cara kampanye, maka dapat dikenai sanksi oleh KPU daerah yang berupa; (i). Peringatan tertulis, apabila penyelenggara kampanye melanggar

larangan walaupun belum terjadi gangguan. (ii). Penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau diseluruh daerah pemilihan yang bersangkutan, apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain.

Sedangkan pelanggaran pidana adalah tindakan-tindakan yang oleh Undang-undang pemilihan kepala daerah ditetapkan sebagai tindakan kriminal dan berakibat pada hukuman penjara dan atau denda. Ketentuan pidana pilkada ini dapat dilihat lebih lanjut dalam ketentuan pasal 115 sampai dengan pasal 119 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasal-pasal tersebut ancaman pidananya paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 3 (tiga) tahun serta penjatuhan denda paling sedikit Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) tergantung dari tindakan pelanggaran yang dilakukan. Ketentuan pidananya sebagai berikut:

Pasal 115

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut mengadakan,

diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah).

Pasal 116

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk masing-masing pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf j dan Pasal 79 ayat (1), (3), dan (4), diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

- (4) Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (6) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 117

Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). (H. Nur Syamsi Nurlan. 2005:40-48)

Secara teoritik apabila pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran administratif, maka Panwaslu merekomendasikan kasus tersebut ke KPU daerah, sedangkan untuk pelanggaran yang mengandung unsur pidana, maka Panwaslu merekomendasikan atau meneruskan kasus tersebut ke penyidik kepolisian. Namun demikian, terdapat kelemahan dalam penyelesaian atau pemberian sanksi administratif yang merupakan kewenangan KPU daerah tersebut, dimana seringkali pemberian sanksi dilakukan ketika tahapan sudah berjalan, sehingga sanksi tersebut seolah-olah menjadi tidak bermakna. Hal ini akan sangat berbahaya, apabila pelanggaran administratif tersebut menyangkut persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon, akan tetapi hal tersebut baru diketahui setelah tahapan selesai, tentu saja hal ini akan rawan terjadi gugatan hukum dikemudian hari, terutama mempertanyakan keabsahan Pilkada apabila pasangan calon yang memenangkan Pilkada tersebut justru yang tidak memenuhi syarat seperti yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sedangkan kelemahan penyelesaian pelanggaran-pelanggaran pidana yang ditangani oleh Panwaslu adalah pelanggaran tersebut seringkali telah melampaui waktu yang telah ditentukan, dimana panitia pengawas pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan atau temuan pelanggaran selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan tersebut diterima atau pelanggaran tersebut ditemukan.

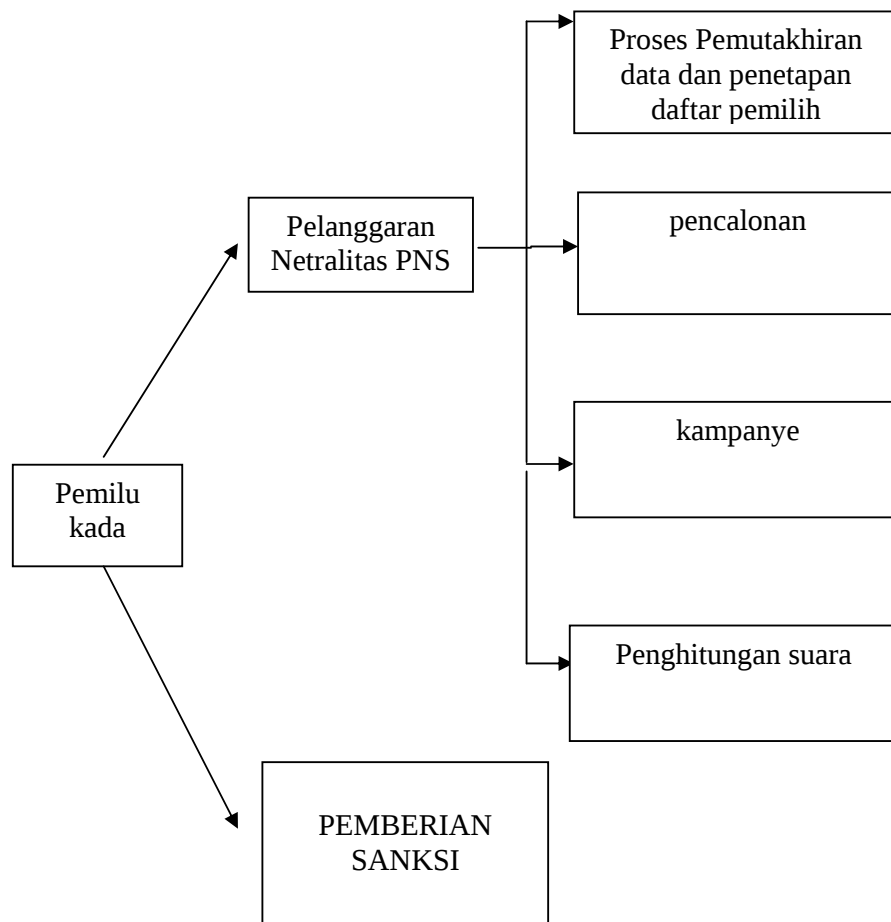
Dalam hal ini, panitia pengawas pemilihan memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan putusan dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima. Karena panwaslu tidak diberikan hak memaksa untuk menghadirkan pihak-pihak yang terkait dengan pelanggaran yang disangkakan untuk dimintai klarifikasi, maka seringkali kasus-kasus pelanggaran pilkada yang mengandung unsur pidana berlarut-larut penanganannya, mengingat hanya pihak penyidiklah yang mempunyai hak memaksa untuk menghadirkan saksi (H. Nur Syamsi Nurlan 2005:49-50).

B. Kerangka Konseptual

Netralitas pegawai negeri sipil sangat dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Agar melahirkan pemerintahan yang demokratis maka seorang PNS harus bersifat netral dalam pemilihan umum. Keberhasilan pembangunan suatu daerah sangat ditentukan oleh kepala daerah yang menjabat. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat merugikan semua pihak. Bagi PNS yang melakukan pelanggaran akan diberikan sanksi yang tegas. Hal ini dilakukan agar pelaksanaan pemilu dapat berjalan dengan baik, jujur dan adil.

Netralitas PNS dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat sulit ditemukan sekarang ini. Masih banyak pegawai negeri sipil yang diam-diam terlibat dalam politik praktis. Mereka dijanjikan dengan jabatan yang lebih tinggi untuk bisa memberikan dukungan terhadap partai politik tertentu. Seorang PNS dilarang menjadi anggota/pengurus partai politik, namun ia berhak untuk memilih. Kejujuran pegawai negeri sipil sangat dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Netralitas PNS bertujuan agar tidak terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam suatu daerah. Dengan demikian keberhasilan pembangunan suatu daerah dapat terwujud dan terciptanya pemerintahan yang demokratis. Untuk menemukan PNS yang netral maka dibutuhkan peranan dari pemerintah seperti memberikan sanksi yang tegas bagi PNS yang melakukan pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Perlu adanya upaya yang dilakukan agar tidak terjadi lagi pelanggaran-pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sehingga terciptanya keberhasilan pembangunan suatu daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu penulis ingin mengetahui bagaimana pelanggaran netralitas PNS yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Limapuluh Kota serta bagaimana pemberian sanksi kepada PNS yang diduga tidak netral dalam Pemilukada di kabupaten Limapuluh Kota. Dari uraian tersebut, maka dapat disimpulkan kerangka konseptualnya sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Konseptual

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Selama Pemilukada tahun 2010 di kabupaten Limapuluh Kota, ditemukan adanya pelanggaran netralitas PNS. Pelanggaran yang ditemukan ada tiga (3) yaitu: 1). PNS yang memenangkan pasangan calon nomor 3 atas nama Ir. Irfendi Arbi dan Ir. Zadri Hamzah dengan ikut mencarikan dana untuk biaya kampanye pasangan calon tersebut, 2). mengikuti rombongan pasangan calon nomor 3 yang sedang mengadakan kampanye di kecamatan, 3). Merubah angka hasil perolehan suara di TPS (Tempat Pemungutan Suara).
2. Tidak ada pemberian sanksi terhadap PNS tersebut, karena pelanggaran yang diterima oleh Panwaslu tidak cukup bukti. Sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi selama Pemilukada terdiri atas sanksi ringan, sanksi sedang dan sanksi berat. Sanksi yang diberikan sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan. Pelanggaran dalam Pemilukada terdiri atas pelanggaran administratif, pelanggaran pidana dan pelanggaran netralitas PNS. Apabila pelanggaran administratif, maka sanksinya berupa⁷⁷ peringatan tertulis dan penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran. Sedangkan pelanggaran pidana sanksinya berupa hukuman penjara dan atau denda. Untuk pelanggaran netralitas PNS, sanksinya diberikan oleh atasannya langsung. Sanksi yang diberikan berupa penurunan pangkat, mutasi (pemindahan dalam rangka penurunan pangkat setingkat lebih rendah), pembebasan dari jabatan,

pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

B. Saran

Sehubungan dengan kesimpulan di atas, maka saran yang dapat penulis berikan adalah sebagai berikut:

1. Kepada PNS agar lebih memahami Surat Edaran Menteri Nomor 07 Tahun 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilu sehingga PNS sebagai aparatur negara dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat dan professional.
2. Panwaslu lebih memantau proses tahapan Pemilukada agar tidak terjadi pelanggaran selama Pemilukada berlangsung.
3. Pemberian sanksi yang tegas bagi PNS yang melakukan pelanggaran netralitas PNS agar tidak terulang lagi pada Pemilukada berikutnya.
4. Memberikan sosialisasi kepada PNS tentang netralitas PNS dalam Pemilu agar tidak terjadi pelanggaran selama Pemilukada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Burhan Ashshofa. 1998. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : Renika Cipta.
- HAW, Widjaja. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- H. Nur Syamsi Nurlan. 2005. *Kiat-kiat Memenangkan Pilkada*. Sumatera Barat: Katulistiwa Press.
- Josef Riwu Kaho. 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Lexy J. Moleong. 1988. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- Lexy J. Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Miftah Thoha. 2010. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: PT.Grafindo Persada.
- Miftah Thoha. 2007. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Mustafa Lutfi. 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Sondang P. Siagian. 1995. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sri, Hartini dan Setiajeng Kadarsih. 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Dokumen Resmi Pemerintah:

- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang *Pokok-pokok Kepegawaian*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang *Larangan PNS menjadi anggota Partai Politik*.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang *Penyelenggaraan Pemilu*.