

**NETRALITAS BIROKRASI DALAM PEMILU LEGISLATIF 2009
(Studi di Kabupaten Labuhan Batu)**

Riris Katharina*

Abstract

The issue of neutrality of bureaucracy in the general election always becomes problematic. The Indonesian bureaucracy remains to be seen unneutral. Several legal frameworks have so far been made to maintain the neutrality of bureaucracy in Indonesia. This research was conducted to see the neutrality of bureaucracy following the passage of the Law No. 10/2008 on the Election of the House of Representatives, the Regional Representative Council and the Regional House of Representatives. The issue is approached through a theoretical thinking of the neutrality of bureaucracy and its relations to the need of good governance. The technique used to collect data is through interviews and information gathered from the text books, journals, papers and internet sites. This research using qualitative approach and descriptively analysed secondary data concluded that the bureaucracy has not been neutral in the legislative general election of 2009.

Abstrak

Netralitas birokrasi dalam pemilihan umum selalu menjadi persoalan. Birokrasi Indonesia selalu dinilai tidak netral. Berbagai peraturan telah dibuat untuk menciptakan netralitas birokrasi di Indonesia. Penelitian ini dilakukan untuk melihat netralitas birokrasi setelah UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD diundangkan. Permasalahan didekati dari kerangka pemikiran netralitas birokrasi dan kaitannya dengan pemerintahan yang baik. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara dan memperoleh informasi

*Penulis adalah Peneliti Madya bidang Administrasi Negara.

dari buku, majalah ilmiah, kliping, jurnal, makalah, dan situs internet. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sedangkan hasil wawancara dan data sekunder dianalisa dengan metode deskriptif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 masih bersikap tidak netral.

Kata Kunci: Netralitas Birokrasi, Pemilu Legislatif 2009.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Penelitian ini dilatarbelakangi sejarah birokrasi di Indonesia yang dikaitkan dengan pelaksanaan netralitas birokrasi. Netralitas birokrasi semakin terasa kembali gaungnya ketika Indonesia mulai membuka diri bagi lahirnya partai politik baru pada tahun 1999. Sejarah Indonesia telah membuktikan bahwa dalam alam demokrasi dengan sistem multi partai, peran birokrasi akan semakin dibutuhkan. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu dari tiga peran birokrasi adalah sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.¹ Oleh karena itu, birokrasi selalu menjadi target bagi partai politik untuk dijadikan sebagai mesin partai. Dalam hal inilah netralitas birokrasi menjadi sangat diperlukan.

Lahirnya berbagai partai politik mengakibatkan lahirnya UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang memang dimaksudkan untuk menjaga netralitas birokrasi. Dalam Pasal 3 UU No. 43 Tahun 1999 diatur (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 tugasnya tersebut, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan itu, Pemerintah mengeluarkan PP No. 37 Tahun 2004 tentang Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dimana ditegaskan bahwa PNS

¹ Priyono Tjiptoherijanto, Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Era Otonomi Daerah, www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8576/, diakses pada tanggal 18 November 2010.

dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik dan PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai PNS.

Di lain pihak, dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dipilih secara demokratis, maka mulai dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Terkait dengan hal ini, untuk menjaga netralitas birokrasi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Edaran Nomor SE/08/M.PAN/2/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Sesungguhnya upaya mengeluarkan berbagai aturan tersebut dimaksudkan untuk dapat menjaga netralitas birokrasi itu dari pengaruh partai politik. Namun dari berbagai penelitian yang dilakukan terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada tahun 2005 memperlihatkan bahwa netralitas birokrasi menjadi satu masalah serius yang mempengaruhi nilai demokrasi dari pemilihan itu sendiri.² Birokrasi masih tetap memperlihatkan ketidaknetralannya. Salah satu faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi dikemukakan adalah aturan yang mengatur para birokrat tersebut dalam perilaku politiknya. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan melakukan perubahan pengaturan terkait dengan birokrasi dalam menghadapi pemilu 2009, yaitu melalui diundangkannya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD.

Ditinjau dari pengalaman pemilu sebelumnya, bentuk ketidaknetralan birokrasi dapat dilihat dalam beberapa bentuk, antara lain yaitu *pertama*, mengedepankan hubungan personal daripada sistem (dominasi peran atasan). *Kedua*, memasukkan partai politik dalam sistem birokrasi (dicirikan oleh tidak diterapkannya sistem meritokrasi, penempatan eselon I dari orang-orang partai politik, monoloyalitas kepada salah satu partai politik, dan ekonomi biaya tinggi karena harus memburu rente untuk partai politik). *Ketiga*, keberpihakan terhadap *incumbent* dengan alasan dinas.³ *Keempat*, masuk dalam organisasi politik. Berdasarkan data BKN keadaan tanggal 31 Oktober 2004 ditemukan masih terdapat PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik,

² Penelitian antara lain dilakukan pada tahun 2006 oleh Siti Zuhro, et.al., di 4 provinsi yaitu di Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sumatera Barat. Lihat lebih lanjut dalam Siti Zuhro, et.al., *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah (Studi di Empat Provinsi)*, The Habibie Center, Jakarta, 2007.

³ Pikiran Rakyat, 17 Juni 2004, dalam [http://www.bkn.go.id/peneliti-an/buku%20penelitian%202005/Buku%20Netralitas%20PNS\(Nop%2005\)/BAB-1.htm](http://www.bkn.go.id/peneliti-an/buku%20penelitian%202005/Buku%20Netralitas%20PNS(Nop%2005)/BAB-1.htm), diakses tanggal 10 November 2008.

yakni sebanyak 623 orang masih mengisi formulir PUPNS, dengan perincian 186 orang PNS yang melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999; 168 orang PNS melanggar UU No. 43 Tahun 1999; dan 269 orang PNS menjadi calon legislatif.⁴

Selain bentuk pelanggaran di atas, dari praktek kampanye selama ini, tercatat ada 3 bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dalam pemilu, yaitu⁵:

Pertama, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan kepada parpol/caleg tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye parpol/caleg dari anggaran negara.

Kedua, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya.

Ketiga, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, memakai atribut parpol/caleg, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas negara kepada parpol/caleg.

Oleh karena itu, berbagai ketentuan yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut antara lain berupaya mengatasi berbagai praktek pelanggaran yang dilakukan oleh birokrat, sehingga dalam Pasal 84 ayat (2) huruf e diatur mengenai larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pelaksana kampanye yang tidak hanya pada pejabat struktural dan fungsional semata, namun dikenakan juga kepada seluruh pegawai negeri sipil. Dalam UU

⁴ Pikiran Rakyat, *loc.cit.*

⁵ Eko Prasajo, "Netralitas PNS dalam Pemilu", *Kompas*, 3 Maret 2009.

tersebut ditegaskan bahwa PNS (sebagai pemilih) dapat mengikuti kampanye sebagai peserta kampanye, tetapi tidak boleh menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Sebagai peserta kampanye, PNS juga dilarang mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara. Dalam penjelasan Pasal 84 ayat (2) tentang "dilarang mengikutsertakan" adalah dilarang secara aktif melibatkan PNS dalam kegiatan kampanye Pemilu sebagai panitia pelaksana kampanye dan/atau juru kampanye.

Dalam UU ini juga disepakati ditambah ayat baru dalam pasal ini, terkait dengan PNS sebagai peserta kampanye yaitu bahwa PNS dilarang menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Sebagai peserta kampanye, PNS dilarang mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.

Setelah UU No. 10 Tahun 2008 yang memuat berbagai ketentuan yang diharapkan dapat menciptakan netralitas birokrasi dikeluarkan, ingin dilihat apakah netralitas birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 tercipta. Netralitas birokrasi menjadi penting untuk diteliti karena ketidaknetralan birokrasi dapat menghasilkan berbagai hambatan dalam pembangunan antara lain, menghambat pertumbuhan ekonomi, menimbulkan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta tidak menciptakan birokrasi yang profesional. Ketidaknetralan birokrasi juga dapat menjadi sebuah masalah dalam terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Sebab, salah satu karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas. Birokrasi publik sebagai sebuah lembaga dalam negara yang mengemban misi pemenuhan kepentingan publik dituntut bertanggung jawab terhadap publik yang dilayaninya.⁶ Untuk dapat mengemban misi tersebut, birokrasi harus netral dari berbagai pengaruh politik.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Netralitas birokrasi sangat penting untuk dapat menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun demikian, hadirnya berbagai peraturan yang diharapkan dapat menciptakan netralitas birokrasi dari intervensi partai politik ternyata tidak berdampak signifikan terhadap terciptanya birokrasi yang netral. Pemilu 1999 dan 2004 masih

⁶ Joko Widodo, *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 4

memperlihatkan penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat di lingkungan PNS terutama terlihat dalam kegiatan kampanye Pemilu. Oleh karena itu, DPR dan Presiden telah mensahkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, yang antara lain mengandung kehendak untuk menciptakan netralitas birokrasi yang lebih tepat, melalui pengaturan tentang larangan kampanye sebagai pelaksana bagi PNS. Dengan adanya larangan sebagai pelaksana dalam kegiatan kampanye Pemilu bagi PNS diharapkan akan tercipta netralitas birokrasi. Namun, sekali lagi, berkaca dari pengalaman tahun 2004, dimana dengan aturan larangan kampanye bagi pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, masih tidak menjamin terciptanya netralitas birokrasi dalam kampanye Pemilu. Oleh karena itu maka penting untuk diketahui bagaimana netralitas birokrasi dalam Pemilu 2009 dan mencari faktor-faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi.

Berbagai permasalahan di atas menimbulkan beberapa pertanyaan penelitian yaitu: *pertama*, bagaimana pelaksanaan netralitas birokrasi di dalam Pemilu 2009 ditinjau dari pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 terkait dengan netralitas birokrasi dalam Pemilu? *Kedua*, apa saja faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk *pertama*, melihat pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD terkait dengan netralitas birokrasi dalam Pemilu. *Kedua*, mengidentifikasi faktor-faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi.

Hasil temuan penelitian di lapangan ini diharapkan dapat memberikan sebuah rekomendasi bagi DPR RI dalam merumuskan kebijakan yang dituangkan dalam rumusan undang-undang terkait dengan upaya menciptakan birokrasi yang netral.

D. Kerangka Pemikiran

Dalam perkembangan ilmu politik dan ilmu administrasi sebuah gagasan dari Woodrow Wilson pada tahun 1887 mulai berkembang dan terbukti membawa perkembangan positif dalam pemerintahan di Amerika Serikat. Wilson mengatakan bahwa disiplin administrasi publik merupakan produk perkembangan ilmu politik, namun Wilson mengusulkan adanya pemisahan

disiplin administrasi dari ilmu politik. Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Dalam kaitannya dengan pemerintah, Wilson mengemukakan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik terkait dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or expression of the state will*). Sedangkan fungsi administrasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan (*has to do the execution of these policies*).⁷

Selanjutnya, karena adanya pemisahan antara birokrasi sebagai pelaksana fungsi administrasi dan politisi sebagai pelaksana fungsi politik, maka prinsip netralitas birokrasi menjadi penting untuk ditaati. Dengan demikian, partai politik dalam pemerintahan harus dipandang sebagai master dari birokrasi pemerintahan, dan birokrasi tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang datang silih berganti.⁸

Menurut Weber, konsep birokrasi yang ideal dicirikan sebagai berikut: *pertama*, sistem pembagian kerja dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas. *Kedua*, birokrasi memiliki aturan yang jelas. *Ketiga*, jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional. *Keempat*, para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup. Kelima, sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional dan bukan kharismatik, tetapi legal.⁹ Konsep birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber tersebut sangat penting dalam menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi.

Untuk dapat menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi, kata kunci yang penting lainnya adalah netral, artinya birokrasi harus netral. Netralitas birokrasi maksudnya adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik.¹⁰

Menurut Asmerom dan Reis, netralitas birokrasi memerlukan beberapa karakteristik penting yaitu:

⁷ Woodrow Wilson dalam *ibid*, hal. 245. Lihat juga Charles H. Levin et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990, p. 104-107.

⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Pesada, Jakarta, 2003, hal. 167.

⁹ Joko Widodo, *op.cit.*, hal. 110-111.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 116.

*“Politik and policy are separated from administration; public servants are appointed and promoted on the basis of merit rather than on the basis of party affiliation or contributions; public servants do not engage in partisan political activities; public servants do not express publicly their personal views on government policies or administration; public servants provide forthright and objective advice to their political masters in private and confidence. In return, political executives protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental decisions”.*¹¹

Sebagaimana karakteristik yang dikemukakan oleh Asmerom dan Reis di atas, maka ciri-ciri birokrasi yang netral akan terlihat dari apakah sebuah institusi pemerintahan menerapkan sistem merit dan bukan spoil. Sistem merit adalah sebuah sistem yang dipergunakan oleh sebuah pemerintahan untuk merekrut dan melakukan promosi birokrat (PNS) berbasiskan kompetensi, yaitu menekankan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan pengalaman, bukan didasarkan pada hubungan kekerabatan atau patrimonial.¹²

Karena birokrasi mempunyai watak atau sifat yang berbeda dengan demokrasi, maka secara teori, posisi dan peran birokrasi dalam demokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu sebagai birokrat, sebagai politisi, dan sebagai profesi.¹³ Sebagai birokrat, berarti hanya semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat oleh para politisi. Sebagai politisi berarti tidak hanya melaksanakan kebijakan politik namun juga ikut menentukan dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Sedangkan sebagai profesi, menunjuk kepada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan

¹¹ *Ibid.*, hal. 15.

¹² West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Merit+System>, diakses pada tanggal 18 November 2010. Disebutkan bahwa *System used by federal and state governments for hiring and promoting governmental employees to civil service positions on the basis of competence. The merit system uses educational and occupational qualifications, testing, and job performance as criteria for selecting, hiring, and promoting civil servants. It began in the federal government circa 1883. The merit system was established to improve parts of the governmental work force previously staffed by the political patronage or spoils system, which allowed the political party in power the opportunity to reward party regulars with government positions. The merit system has been adopted by state and local governments as well.* Lihat juga Joko Widodo, *ibid.*, hal. 119.

¹³ Joko Widodo, *op.cit.*, hal. 114.

khusus seperti profesi lainnya. Terkait dengan peran sebagai politisi, di Indonesia memang peran ini melekat kuat dalam diri birokrat. Hal ini disebabkan karena empat hal yaitu; *pertama*, birokrasi menguasai dan memiliki data dan informasi yang diperlukan untuk membuat kebijakan politik. *Kedua*, birokrasi menguasai sumber keuangan. *Ketiga*, birokrasi menguasai sumber daya manusia. Dan *keempat*, birokrasi menguasai dan memiliki sarana dan prasarana yang diperlukan dalam membuat kebijakan politik.¹⁴ Karena itulah, partai politik sangat kuat keinginannya untuk menguasai birokrasi.

Upaya menciptakan birokrasi yang netral, selain dari peraturan yang mengatur perilaku birokrat itu sendiri juga dipengaruhi oleh peran kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat, yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), intelektual, dan pers. Dewasa ini pembuatan kebijakan pemerintah tidak lagi dipengaruhi oleh segelintir elite negara. Keberadaan model *bureaucratic authoritarianism* dan *corporatism* secara perlahan cenderung makin kurang relevan. Sekalipun telah terjadi pergeseran dari model *bureaucratic authoritarianism* ke *bureaucratic pluralism*, masalah perilaku birokrasi sebagai pelayan publik belum berubah secara substansial. Oleh karena itu, peran kekuatan sosial sangat penting dalam menciptakan netralitas birokrasi di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Maret – April 2009. Pemilihan waktu disesuaikan dengan pelaksanaan Pemilu Anggota DPR dan DPRD tahun 2009 yang tepatnya jatuh pada tanggal 9 April 2009. Tempat penelitian yang dipilih adalah Provinsi Sumatera Utara. Alasan pemilihan tempat karena masyarakat Provinsi Sumatera Utara dikenal sebagai masyarakat yang memiliki sifat lebih terbuka. Dengan sifat masyarakat yang demikian, dikaitkan dengan penelitian ini yang menjadikan birokrat sebagai obyek penelitian, peneliti berharap akan mendapatkan jawaban yang jujur dan terbuka. Setelah dilaksanakan penelitian di Provinsi Sumatera Utara, ditemukan data bahwa kasus ketidaknetralan birokrasi terjadi di Kabupaten Labuhan Batu, Provinsi Sumatera Utara. Selanjutnya penelitian difokuskan ke Kabupaten Labuhan Batu.

¹⁴ Ibid., hal. 115.

2. Cara Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi atas data primer yaitu berasal dari wawancara yang dilakukan terhadap birokrat di daerah penelitian, masyarakat, pengurus Panwas di daerah, dan pengurus partai politik.

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*). Karena sifatnya mendalam, maka pihak yang diwawancarai adalah orang-orang yang dianggap memiliki kapabilitas untuk menjawab pertanyaan yang diajukan. Selain wawancara secara langsung, wawancara juga dimungkinkan untuk dilakukan melalui hubungan telepon. Hal ini dimaksudkan agar setiap orang yang dapat memberikan informasi penting terkait dengan penelitian ini tidak terlewat.

Selain wawancara, penelitian ini juga menggunakan data sekunder, yang diperoleh dari buku, majalah ilmiah, kliping, jurnal, makalah, situs internet, dan data lainnya. Kesemua data itu dideskripsikan dan dipergunakan untuk membantu menganalisa data yang ditemukan di lapangan.

3. Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif. Selanjutnya, hasil wawancara dan data sekunder lainnya dianalisa dengan metode deskriptif, yaitu menjelaskan temuan-temuan dalam bentuk tulisan dan menganalisanya dengan bantuan teori-teori yang ada.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Gambaran Umum

Kabupaten Labuhan Batu merupakan salah satu daerah pemilihan dari Daerah Pemilihan V Sumatera Utara yang meliputi Kabupaten Labuhan Batu. Kabupaten Labuhan Batu mendapat jatah 10.100 kertas suara untuk DPR, 2.094 kertas suara untuk DPRD Provinsi, 8.335 kertas suara untuk DPRD Kabupaten, dan 7.858 kertas suara untuk DPD. Jumlah TPS di Kabupaten Labuhan Batu sendiri sebanyak 2.161 TPS.

Tabel 1
Pembagian Daerah Pemilihan di
Provinsi Sumatera Utara

Daerah Pemilihan (Dapem)	Wilayah
Dapem I	Medan
Dapem II	Deli Serdang
Dapem III	Serdang Bedagai, Tebing Tinggi
Dapem IV	Asahan, Tanjung Balai
Dapem V	Labuhan Batu
Dapem VI	Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan, Mandailing Natal
Dapem VII	Nias, Nias Selatan
Dapem VIII	Tapanuli Tengah, Sibolga, Tapanuli Utara, Toba Samosir, H. Hasundutan
Dapem IX	Simalungun, Pematang Siantar
Dapem X	Karo, Dairi, Pakpak Barat
Dapem XI	Langkat, Binjai

Sumber : KPU Provinsi Sumatera Utara, 2009

Terkait dengan penegakan hukum dalam proses Pemilu tahun 2009 dikenal istilah Gakkumdu yaitu Penegakan Hukum Terpadu, yang terdiri dari Panwas, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Laporan/pengaduan dari masyarakat diterima oleh Panwaslu dengan mekanisme sebagai berikut:

Pengaduan yang diterima oleh Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu dimuat dalam kertas Model A-1 dan Model A-2. Kertas Model A-1 adalah kertas Penerimaan Laporan yang diberi nomor, selanjutnya bagian 1 berisi identitas Pelapor (terdiri dari nama, tempat/tanggal lahir, jenis kelamin, agama, pekerjaan, kewarganegaraan, alamat, nomor telepon/HP, fax, dan alamat *e-mail*). Selanjutnya bagian 2 berisi peristiwa yang dilaporkan, yang memuat peristiwa, tempat kejadian, hari/tanggal/jam kejadian, siapa terlapor dan korban, serta alamat terlapor. Bagian 3 berisi saksi-saksi yang memuat nama dan alamat para saksi. Bagian 4 berisi barang bukti. Bagian 5 berisi uraian singkat kejadian. Selanjutnya model ini menyediakan data untuk diisi berupa tempat serta hari/tanggal/jam dilaporkan, serta diberikan pernyataan "Saya menyatakan bahwa isi laporan ini adalah yang sebenar-benarnya dan saya bersedia mempertanggungjawabkan di hadapan hukum." Lalu diakhiri dengan tanda tangan penerima laporan dan pelapor.

Selanjutnya kertas Model A-2 adalah kertas Tanda Bukti Penerimaan Laporan. Kertas model A-2 ini berisi nomor, selanjutnya pernyataan telah diterimanya laporan oleh siapa, nama organisasi pelapor, alamat, hari/tanggal, waktu, dan selanjutnya tanggal melapor, diakhiri dengan tanda tangan penerima dan pelapor.

Panwaslu selanjutnya membuat kajian laporan dengan menggunakan kertas Model A-3. Kertas Model A-3 ini di atasnya dimuat nomor surat dan tempat (meliputi Nasional, provinsi, kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan). Selanjutnya Bagian I berisi Pokok Masalah. Bagian II memuat Data. Bagian III memuat Kajian/Pembahasan. Bagian IV memuat Kesimpulan. Bagian VI memuat Saran. Selanjutnya diakhiri dengan tempat dan tanggal kajian dibuat, serta ditandatangani oleh Anggota Panwaslu.

B. Pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 Dikaitkan dengan Netralitas Birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009

Ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 masih terlihat di Kabupaten Labuhan Batu. Hal ini dapat dilihat dari laporan/pengaduan yang diterima oleh Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu.¹⁵ Data di lapangan memperlihatkan bahwa telah ditemukan 2 kasus pengaduan yang melibatkan PNS yaitu pertama laporan pada tanggal 19 Maret 2009 dari Hasanuddin Hasibuan mewakili Lembaga Pengawas Penyelenggara Negara (LPPN) yang beralamat di Jl. Padang Bulan Gang Perwira, Rantau Prapat. Peristiwa yang dilaporkan adalah Camat Bilah Hulu (a.n Riki), dengan tuduhan membagikan kartu caleg dari Partai Hanura (H.A Hasyim, SE) di kantor camat pada saat rapat koordinasi kepala desa pada bulan November 2008, kegiatan tersebut ditindaklanjuti dengan pembagian sembako oleh Kepala Desa S2 (Ali Murtado) dari caleg Hanura (Herlina, Nomor 5 Dapem I), pada bulan Maret 2009.

Kajian Laporan yang dikeluarkan oleh Panwaslu berdasarkan Nomor: 270/140/PANWAS/LB/2009 dengan kertas Model A-3, menunjukkan bahwa

¹⁵Panwaslu Provinsi Sumatera Utara juga telah menerima laporan dari Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu dan Kabupaten Mandailing Natal (Madina) tentang dugaan ketidaknetralan birokrasi di daerah tersebut. Di Kabupaten Madina kasusnya adalah mengenai dugaan pembagian uang (*money politic*) kepada anggota Koperasi Wanita pada tanggal 25 Februari 2009, di Penyabungan, Madina yang dilakukan oleh Upati Madina, H. Amru Daulay, yang merupakan Ketua Partai Golkar di Kabupaten Madina.

berdasarkan hasil rapat pleno Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, diputuskan bahwa laporan tidak dapat ditindaklanjuti karena kasus yang disampaikan sudah melewati batas waktu seperti yang diamanahkan oleh UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 247 ayat (4). Laporan sebagaimana dimaksud disampaikan paling lama tiga hari sejak terjadinya tindak pidana pemilu. Tanggal kejadian yang dilaporkan 12 Maret 2009 sedangkan dilaporkan sekitar 19 Maret 2009, jadi sudah melewati waktu yang termaktub dalam UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 247 ayat (4).

Kedua, laporan gabungan partai politik di kecamatan Kualuh Leidong pada tanggal 7 Maret 2009 perihal keterlibatan PNS Dinas Kesehatan Kecamatan Kualih Leidong, dimana dokter Puskesmas diduga ikut serta dalam kegiatan sosial yang dilakukan oleh Partai PDI Perjuangan. Dari hasil investigasi yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan Kualuh Leidong diperoleh kesimpulan bahwa kehadiran para PNS (kepala puskesmas/dokter dan bidan dari Desa Pangkalan Lunang) dalam kegiatan pengobatan gratis di Desa Pangkalan Lunang yang dilakukan oleh DPC PDIP Kec. Kualuh Leidong yang dilakukan pada tanggal 6 Maret 2009 hanya memantau pelaksanaan kegiatan pengobatan gratis, dan kegiatan tersebut dilakukan di luar jam dinas kesehatan dan tidak memakai pakaian dinas. Pada pelaksanaan pengobatan gratis tersebut, tim medis yang dibawa oleh PDIP tidak dapat hadir disebabkan adanya kendala di perjalanan. Oleh karena itu, panitia memohon kepada para dokter dan bidan untuk membantu melayani masyarakat yang membutuhkan pengobatan gratis tersebut. Dengan alasan mengingat sumpah/janji yang mereka ucapkan pada waktu wisuda, dan atas perikemanusiaan, para dokter dan bidan tersebut membantu memberikan pelayanan pengobatan kepada masyarakat yang membutuhkan. Kegiatan dimulai pukul 17.30 WIB.

Selain temuan dugaan ketidaknetralan birokrasi dari pengaduan masyarakat, peneliti juga menemukan secara langsung kegiatan yang memperlihatkan ketidaknetralan birokrat. Pada saat penelitian di Labuhan Batu, tepatnya pada tanggal 2 April 2009 pada pukul 14.00 WIB di rumah makan Kolam Ikan Banyu Wangi Jl. Kolam Aek Paing Atas, Rantau Prapat, peneliti melihat 2 orang caleg yang berasal dari Partai Demokrat yang melakukan kampanye di hadapan para PNS yang berpakaian dinas. Para caleg tersebut adalah Hadrian Daulay Caleg DPR RI dari Partai Demokrat dengan nomor urut 9. Selain membagi-bagikan kartu nama dengan nama caleg Hadrian Daulay, juga dibagikan kartu nama dengan nama Hadiningsih

caleg dari partai Demokrat juga. Pembagian kartu nama dan kampanye dengan menyerukan nama kedua calon dilakukan pada saat perayaan ulang tahun ke-50 Wakil Bupati Labuhan Batu. Yang menjadi juru bicara dalam kegiatan tersebut adalah Bapak Hendrik dari Dinas Pertanian Kabupaten Labuhan Batu.

Ketika kejadian yang dilihat langsung oleh peneliti ini dikonfirmasi kepada pihak Panwaslu, pihak Panwaslu menyatakan tidak ada laporan yang masuk, dan tidak ada tenaga yang cukup untuk mencari tahu mengenai informasi tersebut sebelumnya.

Ditinjau dari segi peraturan, UU maupun PP bahkan Surat Edaran telah diupayakan semaksimal mungkin mengatasi ketidaknetralan birokrat dalam Pemilu tahun 2009. Bahkan menurut anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, Bapak Suparman, saat ini Mendagri juga telah mengeluarkan Surat Edaran yang menyatakan bahwa Kepala Desa yang menyalonkan diri sebagai caleg harus mengajukan surat pemberhentian sementara. Sedangkan untuk Kepala Urusan (Kaur) harus berhenti total. Di Kabupaten Labuhan Batu sendiri saat ini ada 5 orang Kepala Desa yang ikut menjadi caleg, namun memang tidak berstatus sebagai PNS. Hal ini memperlihatkan adanya keinginan yang kuat untuk menciptakan aparaturnya yang sungguh-sungguh netral dalam Pemilu 2009.

Terkait dengan pelaksanaan kampanye yang sering kali dijadikan ajang untuk menggunakan fasilitas negara, memang tidak terlihat adanya penyimpangan. Dalam masa kampanye di Kabupaten Labuhan Batu, dari 36 partai politik yang diberikan waktu untuk melaksanakan kampanye, hanya 21 partai politik yang mengikutinya.¹⁶ Partai politik selebihnya tidak ikut karena tidak mendaftarkan juru kampanye dan juga karena adanya keputusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan suara terbanyak, yang menyebabkan caleg yang berada di nomor jadi (yang biasanya merupakan pengumpul dana terbesar) menjadi tidak bergairah. Namun, dari 21 partai yang menyatakan ikut kampanye juga hanya 12 partai yang melaksanakan kampanye. Itupun kebanyakan hanya melakukan kampanye simpatik membagi-bagikan brosur gambar caleg dan mensimulasi cara mencontong surat suara. Menurut salah seorang warga Kelurahan Siringo-ringo, Bapak Ritonga, kampanye Pemilu sekarang sepi sekali. Hal ini disebabkan orang sudah malas memilih.¹⁷ Salah

¹⁶ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu pada tanggal 2 April 2009.

¹⁷ "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi", Harian *Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009, hal. 4.

satu partai yang tidak melaksanakan kampanye sesuai jadwal yang sudah ditetapkan KPUD Labuhan Batu adalah Partai Damai Sejahtera. Alasannya karena keterbatasan dana yang ada pada Partai Damai Sejahtera.¹⁸

Pelanggaran yang ditemukan selama kampanye adalah mengenai pelanggaran waktu pelaksanaan kampanye dan mengikutsertakan anak-anak sebagai peserta kampanye. Sedangkan penggunaan mobil dinas tidak ditemukan. Menurut pengakuan anggota Panwaslu, Bapak Edry, beliau melakukan cek langsung ke plat mobil. Setiap mengawasi kampanye, kegiatan itulah yang biasanya pertama kali dilakukan oleh anggota Panwaslu.¹⁹ Peserta kampanye yang melakukan kampanye dan juga melakukan pelanggaran adalah:

1. Partai Keadilan Sejahtera (19 Maret 2009), dilakukan penyampaian orasi dan pengobatan gratis.
2. PDI Perjuangan (22 Maret dan 24 Maret 2009), dilakukan penyampaian orasi dan pengobatan gratis.
3. Partai Buruh (25 Maret 2009).
4. Partai Demokrat (21 Maret 2009).
5. Partai Golkar (27 Maret 2009), masih dijumpai anak-anak di bawah umur 17 tahun dengan memakai kaos berlambang Golkar.
6. PPRN (28 Maret 2009), masih dijumpai anak-anak di bawah umur 17 tahun dengan memakai baju PPRN.

Jadwal kampanye rapat terbuka Pemilu Partai Politik dalam bentuk Rapat Umum di Zona B (Madina, Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan, Padang Lawas, Paluta, Labuhan Batu, Tapanuli Tengah, Sibolga, Nias, Nias Selatan, Tapanuli Utara, Tobasa, Humbahas, Samosir, Dairi, Pakpak Barat, Karo) dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 adalah sebagai berikut:

Pada tanggal 16 Maret 2009 diperuntukkan bagi karnaval kampanye damai. Selanjutnya kampanye rapat terbuka dilakukan sebagai berikut:

1. Partai Hati Nurani Rakyat (5 April)
2. Partai Karya Peduli Bangsa (27 Maret)
3. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (17 Maret)

¹⁸ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, pada tanggal 2 April 2009.

¹⁹ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, pada tanggal 2 April 2009 menyebutkan bahwa Panwaslu sendiri sudah memiliki target pemantauan tersendiri terhadap juru kampanye yang merupakan pejabat publik atau PNS yang dicurigai menggunakan kendaraan dinas dalam berkampanye.

4. Partai Peduli Rakyat Nasional (28 Maret)
5. Partai Gerakan Indonesia Raya (31 Maret)
6. Partai Barisan Nasional (29 Maret)
7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (29 Maret)
8. Partai Keadilan Sejahtera (30 Maret)
9. Partai Amanat Nasional (20 Maret)
10. Partai Perjuangan Indonesia Baru (18 Maret)
11. Partai Kedaulatan (21 Maret)
12. Partai Persatuan Daerah (2 April)
13. Partai Kebangkitan Bangsa (1 April)
14. Partai Pemuda Indonesia (22 Maret)
15. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (23 Maret)
16. Partai Demokrasi Pembaruan (3 April)
17. Partai Karya Perjuangan (24 Maret)
18. Partai Matahari Bangsa (4 April)
19. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (25 Maret)
20. Partai Demokrasi Kebangsaan (5 April)
21. Partai Republik Nusantara (27 Maret)
22. Partai Pelopor (28 Maret)
23. Partai Golongan Karya (17 Maret)
24. Partai Persatuan Pembangunan (2 April)
25. Partai Damai Sejahtera (18 Maret)
26. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (19
27. Maret)
28. Partai Bulan Bintang (22 Maret)
29. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (24 Maret)
30. Partai Bintang Reformasi (31 Maret)
31. Partai Patriot (30 Maret)
32. Partai Demokrat (21 Maret)
33. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (1 April)
34. Partai Indonesia Sejahtera (19 Maret)
35. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (26 Maret)
41. Partai Merdeka (3 April)
42. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (23 Maret)
43. Partai Sarikat Indonesia (4 April)
44. Partai Buruh (25 Maret)

Untuk Kabupaten Labuhan Batu sendiri, pembagian zona kampanye masih dibagi lagi atas zona A dan zona B. Zona A meliputi 11 kecamatan yakni Bilah Hulu, Sungai Kanan, NA IX-X, Panai Hilir, Kualuh Leidong, Pangkatan, Silangkitang, Kualuh Hulu, Rantau Selatan, Aek Natas dan Kota Pinang. Zona B juga meliputi 11 kecamatan yakni Bilah Barat, Kampung Rakyat, Aek Kuo, Bilah Hilir, Kualuh Hilir, Rantau Utara, Torgamba, Marbau, Panai Hulu, Kualuh Selatan, dan Panai Tengah. Namun demikian, lokasi kampanye yang difasilitasi pemerintah hanya 5 tempat, yakni lapangan kecamatan NA IX-X, lapangan Bola Londut Afdeling I, dan lapangan Martabe Kota Pinang untuk Zona A dan untuk Zona B hanya lapangan bola Negeri Lama dan lapangan parkir Stadion Bina Raga Rantau Prapat.²⁰

Terkait dengan kegiatan PNS dalam kampanye, Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwaslu Provinsi Sumatera Utara berpendapat bahwa konsekuensi sanksi terhadap PNS yang melakukan kampanye dari atasan tidak ada. Beliau berpendapat bahwa "Sepertinya tidak ada suatu jeratan atau cengkaman yang ampuh oleh pimpinan PNS untuk melakukan penindakan di bawahnya".²¹ Hal ini bisa diartikan bahwa atasan melakukan pembiaran terhadap kegiatan kampanye bawahannya. Namun, disadari bahwa hal tersebut juga dapat terjadi karena kelemahan UU itu sendiri. Di satu sisi PNS boleh berkampanye sepanjang tidak menggunakan atribut dan seragam PNS. Menurutnya, aturan itu harus tegas. Persoalan tidak menggunakan seragam PNS dinilai sumir. Disamping itu, larangan menggunakan fasilitas kantor juga dinilai masih sumir. Karena ketidakjelian orang untuk melihat apakah itu fasilitas kantor atau tidak, maka penyelewengan akan dapat terus terjadi. Jadi perlu investigasi khusus, baik dilakukan oleh Panwaslu maupun oleh masyarakat.

C. Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Netralitas Birokrasi

Dalam kenyataannya, pelaksanaan netralitas birokrasi itu dapat dihambat oleh beberapa faktor. *Pertama*, faktor individu si aktor sendiri untuk berpihak kepada salah satu caleg atau partai politik tertentu. Dengan faktor

²⁰ "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi", *Harian Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009, hal. 4.

²¹ Wawancara dengan Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwas Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 3 April 2009 di kantor Panwaslu Provinsi Sumatera Utara di Kota Medan.

ini, segala peraturan diterabas dengan mencari-cari alasan yang rasional.²² Sebagai contoh pada kasus dokter dan bidan Puskesmas yang ikut membantu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang melakukan aksi pengobatan gratis dengan alasan dokter yang telah diundang berhalangan hadir karena kendala di jalan.²³ Faktor dari dalam individu ini juga dapat dipengaruhi oleh lingkungan kerja PNS. Terkait dengan faktor individu ini, hal menarik yang berhasil ditangkap oleh peneliti adalah terkait dengan hubungan adat. Menurut salah seorang informan dari PDI Perjuangan²⁴, metode yang saat ini sedang *trend* dilakukan oleh para pejabat untuk menarik simpatisan terhadap caleg yang diusungnya adalah melalui pertemuan-pertemuan adat. Biasanya dari marga asalnya atau marga pasangannya akan diadakan pertemuan-pertemuan, bisa berupa arisan atau Natal bersama.

Kedua, lingkungan kerja PNS. Sebagaimana karakteristik birokrasi yang dikemukakan oleh Asmerom dan Reis, maka ciri-ciri birokrasi yang netral akan terlihat dari apakah sebuah institusi pemerintahan menerapkan sistem merit. Dikaitkan dengan sistem merit, maka sulit menerapkan sistem merit dalam birokrasi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintahan daerah provinsi ditetapkan oleh gubernur. Sedangkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Jika dikaitkan dengan pendapat Weber yang menyatakan bahwa konsep birokrasi yang ideal dicirikan salah satunya jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional dan para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup, maka penunjukan kepala daerah sebagai pembina karir PNS akan mengakibatkan cara pandang PNS terhadap loyalitas terhadap kepala daerah menjadi lebih besar. Sebab, PNS akan memandang karirnya akan sangat bergantung kepada kepala daerah, demikian juga ada pandangan bahwa siapapun orang yang akan ditunjuk kepala daerah untuk menduduki

²² Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwas Provinsi Sumatera Utara mengatakan dalam wawancara tanggal 3 April 2009 di Medan, bahwa saat ini PNS memiliki kelihaian untuk mensiasati kegiatannya dalam mendukung salah seorang caleg atau partai politik dengan harapan mudah-mudahan tidak ketahuan.

²³ <http://www.antasumut.com/tanpa-kategori/panwaslu-sumut-diminta-tidak-sembrono-laksanakan-kerja/7-April-2009>, diakses pada tanggal 29 Januari 2010.

²⁴ Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Maret 2009 di Medan.

suatu jabatan pasti akan melekat status profesionalisme dari pegawai tersebut. Sehingga, sekalipun Pasal 133 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi, namun dengan pembinaan diberikan kepada kepala daerah yang merupakan orang politik, maka ketergantungan PNS kepada politisi akan menjadi sangat besar. Dengan demikian, PNS akan sulit menjaga netralitasnya.

Sebagai contoh, dalam kasus ulang tahun Bupati yang dirayakan oleh para pegawai Pemda dengan pakaian dinas dan membagi-bagikan kartu nama caleg, tanpa ada perlawanan dari para anggota PNS yang hadir telah memperlihatkan bahwa loyalitas PNS kepada pejabat pembinaanya, yaitu kepala daerah masih sangat tinggi. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya seorang pun PNS yang terlibat yang memberikan laporan kepada Panwaslu. Bahkan, seorang anggota kepolisian yang ikut bersama peneliti pada saat kejadian mengaku tidak mau menjadi saksi apabila peneliti melaporkan kejadian tersebut. Sebab, menurutnya hal tersebut menyangkut pejabat daerah. Menurutnya, keengganan untuk memprotes kegiatan para pejabat terkait dengan caleg tertentu di Kabupaten Labuhan Batu sangat tinggi. Namun demikian, menurutnya, tidak ada himbauan dari atasannya (Kapolres) untuk memilih calon tertentu.

Faktor *ketiga* yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi adalah juga terkait dengan peraturan yang tidak mendukung terciptanya pengawasan yang baik oleh masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan waktu 3 hari untuk mengajukan pengaduan/laporan dari masyarakat menjadikan beberapa kasus yang telah dilaporkan tidak dapat diproses karena waktu kejadian telah melewati ketentuan perundang-undangan. Diakui bahwa masyarakat Indonesia masih rendah tingkat kesadarannya dalam menyampaikan laporan/pengaduan. Hal ini bisa jadi disebabkan karena faktor pendidikan yang rendah dan juga tingkat keacuhan yang tinggi. Tingkat pendidikan yang rendah ini mengakibatkan masyarakat tidak mengetahui mana yang benar dan mana yang salah. Sedangkan tingkat keacuhan mengakibatkan masyarakat berpikir masa bodoh terhadap kejadian yang terjadi di sekitarnya sepanjang tidak memberikan kerugian secara langsung kepadanya.

Demikian juga dengan sulitnya memperoleh saksi (minimal 2 orang) dan bukti lain (foto atau rekaman) yang harus diajukan bersamaan dengan laporan/pengaduan. Hal ini tentunya semakin menyulitkan masyarakat untuk

dapat berperan aktif mengawasi kegiatan para birokrat yang ada di daerahnya. Akibatnya muncul sikap apatis terhadap tindak tanduk para pejabat birokrat di sebuah daerah.

Dalam situasi masyarakat yang demikian, peran lembaga pemantau sesungguhnya harus dapat memainkan peran yang hilang ini. Dari temuan di lapangan, diperoleh data lembaga pemantau, lembaga survei, dan lembaga *quick count* yang mengambil dan mengembalikan formulir pendaftaran di KPUD Provinsi Sumatera Utara (lihat Tabel 2)

Tabel 2
Nama-Nama Lembaga Pemantau, Survei, dan Quick Count

No.	Lembaga yang Mengambil	yang	Lembaga yang Mengembalikan	yang	Perpanjang an
1.	Komwil (Pemantau)	LMR-RI	LSM Patriot Indonesia (Pemantau)		BAKINDO
2.	LSM Patriot Indonesia (Pemantau)		LSM LPPI (Pemantau)		SUPEDAL
3.	LSM Kupas Tumpas (Pemantau)		LSM Kupas Tumpas (Pemantau)		LSM TIPAN-RI
4.	LSM (Pemantau)	HAMBA	LSM GRACIA (Pemantau)		LSM BRIGADI NUSANTARA
5.	LSM (Pemantau)	GRACIA	LMPBRI (Pemantau)		
6.	LSM (Pemantau)	FORDEM	LSM HAMBA (Pemantau)		
7.	KIPP (Pemantau)	Sumut	LSM Development Institute (Pemantau)		
8.	LIRA-SU (Pemantau)		Lembaga Anak Indonesia (LAI) (Pemantau)		
9.	GERHANA (Pemantau)		LSM KUPAS TUNTAS (Survei)		
10.	FKWJ (Pemantau)	SUMUT	LSM Development Institute (Survei)		
11.	LSM Development Institute (Pemantau)				
12.	LSM LPPI (Pemantau)				
13.	Lembaga Anak Indonesia (Pemantau)	(LAI)			
14.	LMPBRI (Pemantau)				
15.	LSM KUPAS TUNTAS (Survei)				
16.	LSM Development Institute (Survei)				
17.	LSM Nasional (Quick Count)				
18.	LSM P (Quick Count)				

Sumber: KPUD Provinsi Sumatera Utara, 2009

Dari 10 pemantau yang mengembalikan formulir di KPUD Provinsi Sumatera Utara, tidak ada satu pemantau pun yang memfokuskan pantauan terhadap aparatur pemerintah atau birokrasi.²⁵ Adapun pemantau yang terdata di KPUD Kabupaten Labuhan Batu hanya didapat peneliti dari tanda bukti penerimaan laporan yaitu adanya Lembaga Pengawas Penyelenggara Negara (LPPN) yang beralamat di Jl. Padang Bulan Gang Perwira, Rantau Prapat. Pemantau ini memang khusus memfokuskan diri pada pemantauan terhadap aparatur pemerintah atau birokrasi. Namun demikian, dengan tetap munculnya laporan yang kadaluarsa dapat dikatakan bahwa lembaga ini pun tampaknya tidak memahami peraturan perundang-undangan secara lengkap.

Keempat, kemampuan anggota Panwaslu sendiri untuk menelaah laporan yang masuk. Kemampuan ini dapat dibatasi oleh waktu, namun dapat juga oleh persepsi. Sebagai contoh, seminggu setelah DCT ditetapkan, ada laporan yang masuk, yaitu terkait dengan seorang Kacabdis, Bapak M. Iqbal yang merupakan caleg dari PPP. Beliau adalah seorang PNS yang seharusnya mengundurkan diri ketika mendaftar sebagai caleg. Namun, menurut Panwaslu, setelah dilakukan penelusuran, sang Kacabdis memang sudah menerima surat pemberhentian dari Bupati, namun dengan alasan belum ada penggantinya sebagai pelaksana kerja di kantor, maka Kacabdis tadi tetap datang ke kantor namun tidak menandatangani surat dan tidak berpakaian dinas. Ini tentu merupakan alasan yang menurut Panwaslu dapat diterima. Sungguh aneh melihat sikap para anggota Panwaslu yang dinilai Peneliti sangat tidak tegas.

Satu bukti lain yang memperlihatkan kelemahan para anggota Panwaslu dalam menindak pelanggaran yang terjadi selama pentahapan Pemilu adalah dalam kasus ditemukannya kalender seorang caleg yang dipasang di sekolah negeri. Namun menurut anggota Panwaslu, ini hanyalah pelanggaran administrasi semata, tanpa ada upaya memerintahkan agar pihak sekolah membuang kalender tersebut.

Masih terkait dengan Panwaslu, salah satu masalah yang membuat kerja Panwaslu tidak optimal, khususnya dalam mengawasi kegiatan para

²⁵ Tidak ada yang dapat menjelaskan mengapa tidak ada Pemantau yang memfokuskan diri pada pantauan terhadap aparatur pemerintah dan birokrasi. Satu-satunya jawaban yang dapat diperoleh dari salah seorang anggota KPUD Provinsi Sumatera Utara adalah ditengarai bahwa kehadiran para pemantau tersebut sangat bergantung kepada penyandang dana.

aparatur pemerintah atau birokrasi terkait dengan setiap tahapan Pemilu adalah masalah waktu pelantikan. Terkait pelantikan, pelantikan pengurus KPUD dilakukan pada tanggal 28 Oktober 2008 dan pelantikan pengurus Panwaslu dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2008. Hal ini dinilai tidak sejalan dengan ketentuan terkait dengan tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten yang termuat dalam Pasal 78 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten. Sementara tahapan Pemilu sudah dimulai 1 hari setelah pelantikan, yaitu dengan melakukan penetapan DCT (Daftar Calon Tetap). Hal ini menyebabkan pelaksanaan kerja Panwaslu kurang optimal. Diakui bahwa seminggu setelah DCT ditetapkan, sudah ada laporan pengaduan yang masuk, yaitu terkait dengan batasan umur dan agama ganda.

Demikian juga dengan cakupan wilayah yang sangat luas, dimana ada 2.161 TPS di Kabupaten Labuhan Batu, sementara anggota Panwaslu cuma ada 3 (tiga) orang, ditambah dengan 242 orang tenaga pengawas lapangan dengan gaji setiap orangnya dibayar Rp. 400.000,00 (empat ratus ribu rupiah) dipotong pajak, hal tersebut membuat kegiatan pengawasan tidak dapat berjalan dengan optimal.

Selain itu, munculnya peraturan dari Pemerintah Pusat yang terlambat mengikuti proses pentahapan, seperti terbitnya Surat Edaran Mendagri bulan November tahun 2008 terkait dengan status Kepala Desa yang terdaftar sebagai caleg, dimana seorang Kepala Desa yang menjadi caleg harus berhenti sementara dari jabatannya. Masalahnya, SE Mendagri ini muncul setelah ditetapkannya DCT. Kendala yang dihadapi Panwaslu adalah dalam mendapatkan data dari KPUD, siapa-siapa saja Kepala Desa yang menjadi caleg. Setelah mendapatkan data, ternyata Panwaslu juga belum melihat adanya surat pemberhentian sementara dari Bupati, sementara para kepala desa itu jauh daerahnya. Saat itu ada 5 orang kepala desa yang mengajukan diri sebagai caleg (sebagai catatan, tidak seluruhnya kepala desa itu berstatus sebagai PNS). Hal ini juga turut memberikan kontribusi sulitnya Panwaslu melaksanakan tugasnya dengan baik.

Kelima, terkait dengan posisi pejabat negara dan pengurus partai politik. Sudah saatnya kedua jabatan itu dipisahkan. Jika tidak, maka PNS

yang menggunakan fasilitas pemerintah dalam kegiatan pemilu akan terus terjadi. Sebagai contoh, ketika Presiden SBY yang *notabene* selaku Pembina Partai Demokrat datang ke Provinsi Sumatera Utara, maka tidak jelas kapan pejabat pemerintah di daerah menggunakan fasilitas kantor untuk menyambut Presiden SBY dalam acara negara atau acara partai politik. Bapak Sedarita Ginting menyatakan bahwa pembelajaran demokrasi di Indonesia menuntut pejabat harus memberikan contoh yang baik kepada masyarakat. Pejabat itu biasanya dapat dipandang sebagai dua hal yaitu sebagai pejabat publik dari sisi eksekutif dan politisi sebagai pengurus parpol.²⁶

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Birokrasi di Provinsi Sumatera Utara khususnya di Kabupaten Labuhan Batu selama Pemilu Legislatif 2009 masih memperlihatkan ketidaknetralan. Hal ini diperlihatkan dengan berbagai kasus yang muncul, baik yang dilaporkan oleh masyarakat, maupun yang ditemukan oleh Peneliti secara langsung di lapangan.

Dalam kenyataannya, terhambatnya pelaksanaan netralitas birokrasi itu dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, faktor individu si aktor sendiri untuk berpihak kepada salah satu caleg atau partai politik tertentu. Kedua, lingkungan kerja PNS dimana peran kepala daerah yang merupakan pejabat politik sebagai pembina karir PNS akan sangat berpengaruh dalam mengontrol PNS.

Faktor ketiga yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi adalah juga terkait dengan peraturan yang tidak mendukung terciptanya pengawasan yang baik oleh masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan waktu 3 hari untuk mengajukan pengaduan/laporan dari masyarakat menjadikan beberapa kasus yang telah dilaporkan tidak dapat diproses karena waktu kejadian telah melewati ketentuan perundang-undangan. Demikian juga dengan sulitnya memperoleh saksi (minimal 2 orang) dan bukti lain (foto atau rekaman) yang harus diajukan bersamaan dengan laporan/pengaduan. Hal ini tentunya semakin menyulitkan masyarakat untuk dapat berperan aktif mengawasi

²⁶ Wawancara dengan Bapak Sedarita Ginting pada tanggal 3 April 2009.

kegiatan para birokrat yang ada di daerahnya. Akibatnya muncul sikap apatis terhadap tindak tanduk para pejabat birokrat di sebuah daerah.

Keempat, kemampuan anggota Panwaslu sendiri untuk menelaah laporan yang masuk. Kemampuan ini dapat dibatasi oleh waktu, namun dapat juga oleh persepsi. Kelima, terkait dengan posisi pejabat negara dan pengurus partai politik. Sudah saatnya kedua jabatan itu dipisahkan. Jika tidak, maka PNS yang menggunakan fasilitas pemerintah dalam kegiatan Pemilu akan terus terjadi.

B. Rekomendasi

Untuk menciptakan birokrasi yang netral dalam pelaksanaan Pemilu memang membutuhkan dukungan perubahan dalam peraturan perundang-undangan. Terkait dengan perubahan materi perundang-undangan terkait dengan pemilu, penting untuk dibatasi waktu pelaporan agar tercipta kepastian hukum, namun demikian, perlu ditambahkan waktu pelaporan dari 3 (tiga) hari menjadi 7 (tujuh) hari kerja. Hal ini mengingat jarak antara tempat kejadian dengan kedudukan Panwaslu yang biasanya di daerah jauh dan juga kesempatan bagi pelapor untuk mengumpulkan barang bukti yang dibutuhkan.

Namun demikian, perubahan peraturan dalam bidang pemilu semata tidaklah cukup. Hal mendasar yang penting untuk diperhatikan adalah perubahan terhadap materi pembina karir pegawai daerah dari kepala daerah sebagai pejabat politik kepada pejabat karir tertinggi di daerah. Mengingat loyalitas birokrat akan sangat bergantung kepada atasan yang akan mempengaruhi keputusan atas karirnya. Perubahan pengaturan hanya pada peraturan bidang pemilu tidak akan efektif untuk merubah perilaku para birokrat.

Selain perubahan dalam peraturan, penting untuk memperhatikan aspek pengawasan masyarakat. Untuk meningkatkan pengawasan dari dalam masyarakat sendiri terhadap perilaku birokrasi, maka penting juga untuk memberikan pemahaman dalam masyarakat akan pentingnya pengawasan dari masyarakat itu sendiri. Tanpa ini, tenaga Panwaslu yang hanya 3 orang sangat tidak memungkinkan untuk melakukan pengawasan yang efektif. Untuk ini, masyarakat perlu juga diberikan pendampingan tenaga hukum yang dapat membantunya memberikan laporan apabila terjadi tindakan pelanggaran hukum dari para aparatur pemerintah. Hal ini tentunya membutuhkan waktu dan biaya. Bantuan dari LSM dalam waktu dekat memang sangat berarti.

Selain itu, perubahan yang paling mendasar juga perlu dilakukan terhadap para birokrat khususnya dalam pemberian pemahaman yang lebih dalam terhadap birokrat (PNS) akan kewajibannya sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan. Sehingga, segala alasan yang dicari-cari seperti selama ini untuk menutupi kegiatan ketidaknetralannya dapat dihilangkan. Demikian pula pelepasan jabatan rangkap dari para pejabat penyelenggara negara dari posisi sebagai pengurus partai politik harus dapat dilaksanakan dengan tegas. Tanpa ini semua, peraturan yang dibuat akan sia-sia karena selalu saja ada oknum yang akan mencari celah untuk melanggarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Levin, Charles H. et.all, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Pesada, Jakarta, 2003.
- Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Siti Zuhro, *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi*, The Habibie Center, Jakarta, 2007

Surat Kabar:

- Eko Prasajo, "Netralitas PNS dalam Pemilu", *Kompas*, 3 Maret 2009.
- "Pengabdian kepada Raja..." *Kompas*, 26 Maret 2005.
- Pikiran Rakyat*, 17 Juni 2004, dalam [http://www.bkn.go.id/penelitian / buku%20-penelitian% 202005/Bu-ku%20Netralitas%20PNS \(Nop%2005\)/BAB1.htm](http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20-penelitian%202005/Bu-ku%20Netralitas%20PNS(Nop%2005)/BAB1.htm), diakses tanggal 10 November 2008.
- "PNS Tak Netral Diberi Sanksi," *Koran Tempo*, Mei 2005.
- "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi," *Harian Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009.

Internet (Karya non-Individual):

- <http://www.antarasumut.com/tanpa-kategori/panwaslu-sumut-diminta-tidak-sembrono-lak-sanakan-kerja/7> April 2009, diakses pada tanggal 29 Januari 2010.

Internet (Karya Individual):

- Prijono Tjiptoherijanto, "Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Era Otonomi Daerah, www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8576/, diakses pada tanggal 18 November 2010.
- West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Merit+System>, diakses pada tanggal 18 November 2010.