

ABSTRAKSI

RIESTA YOGAHASTAMA, Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2008, Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif (Study Di Universitas Brawijaya Kota Malang), A. Dimiyati SH.MH; Agus Yulianto SH. M.hum

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif. implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif ? faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif ? alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif ?

Dalam upaya mengetahui implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif di lingkungan universitas brawijaya , berikut faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif dan alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif. Maka metode pendekatan yang dipakai adalah yuridis sosiologis, yaitu merupakan suatu pendekatan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori yang ada yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan dan penyelesaian yang terjadi dalam praktek di Lapangan mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif dan alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada , bahwa implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif dapat dikatakan bahwa peraturan tersebut berjalan dengan kurang efektif. Bahwa tidak ada sanksi yang tegas dari Pemerintah terkait dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berpolitik atau bahkan menjadi anggota partai politik. Bahwa adanya pegawai negeri sipil yang berpolitik atau menjadi anggota parta politik tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal melainkan juga faktor eksternal. Bahwa efektivitas dari pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 Tentang Kepegawaian dipengaruhi oleh komponen yaitu substansi, struktur dan budaya hukum.

Menyikapi fakta-fakta tersebut di atas , maka perlu kiranya Pemerintah dan DPR dalam membuat kebijakan lebih dipertegas dan diperjelas serta membuat sebuah lembaga independen khusus untuk menangani permasalahan pegawai negeri sipil yang berpolitik atau menjadi anggota partai politik

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
ABSTRAKSI.....	v
BAB I	PENDAHULUAN
A. Latar Belakang.....	1
1	
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Tujuan.....	3
D. Manfaat.....	3
BAB II	KAJIAN PUSTAKA
A. Kajian Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	4
4	
A.1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil	
A.2. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil	
B. Pengertian dan Tujuan Kampanye	
C. Pengertian Netralitas Pegawai Negeri Sipil	
D. Kajian Umum Tentang Sanksi	
D.1. Pengertian Sanksi	
D.2. Sanksi dan Syarat Apabila Pegawai Negeri Sipil Tidak Netral Dalam Pemilihan Umum	
E. Sejarah Perkembangan Politik Indonesia	
F. Partisipasi Politik Publik	
G. Definisi dan Tujuan Partai Politik	
BAB III	METODE PENELITIAN
A. Pendekatan Penelitian.....	11
B. Lokasi Penelitian.....	11

C. Jenis dan Sumber Data.....	11
D. Teknik Pengumpulan Data	
E. Populasi, Sampel dan Responden	
F. Teknis Analisis Data	
G. Definisi Operasional	

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
A.1. Kondisi Universitas Brawijaya	
A.2. Gambaran Lokasi Universitas Brawijaya	
A.3. Struktur Kepemimpinan Universitas Brawijaya	
A.4. Sejarah Berdirinya Universitas Brawijaya	
B. Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Dalam Pemilihan Umum Legislatif	
B.1. Konsep Dasar Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilu Legislatif	
B.2. Pro Kontra Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Dalam Pemilihan Umum Legislatif	
B.3. Realita Pegawai Negeri Sipil di Universitas Brawijaya	

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	27
B. Saran.....	28

DAFTAR PUSTAKA

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis yang berjudul **“Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif (Studi di Universitas Brawijaya Kota Malang)”**. Karya tulis ini disusun dan diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar kesarjanaan di fakultas hukum Universitas Brawijaya Malang.

Pada kesempatan ini, penulis bermaksud menyampaikan ucapan terima kasih kepada segenap pihak yang telah memberi bantuan dan dukungan selama penyusunan karya tulis ini, terutama kepada:

1. Bpk. Herman Suryokumoro, S.H, M.S., selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bpk. A. Dimiyati, S.H, M.H. dan Bpk. Agus Yulianto, S.H, M.hum, selaku dosen pembimbing kami selama penyusunan tugas akhir ini.
3. Ibunda dan Ayahanda dan segenap keluarga tercinta yang senantiasa memberikan segala curahan kasih sayangnya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
4. Kawan-kawan kader Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Universitas Brawijaya, yang tanpa kalian semua, tidak akan berarti segala jerih payah yang telah penulis lakukan selama ini.
5. Semua pihak yang telah turut membantu dan memperlancar penyusunan karya tulis ini yang tentunya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis berharap saran dan kritik dari para pembaca. Akhirnya penulis berharap karya tulis ini dapat memberikan suatu manfaat bagi kita semua.

Malang, 17 April 2009

Penulis

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pegawai negeri sipil sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan adalah sebuah institusi modern yang ada pada khasanah penyelenggaraan pemerintahan, Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara mempunyai posisi sangat strategis dan peranan menentukan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Sebagai aparatur negara, Pegawai Negeri Sipil berkewajiban menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, negara dan pemerintah. Untuk itu, Pegawai Negeri Sipil sebagai pelaksana perundang-undangan wajib berusaha untuk taat pada setiap peraturan perundang-undangan di dalam melaksanakan tugas kedinasan.¹

Pemberian tugas kedinasan kepada Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang, dengan harapan bahwa tugas itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya, setiap PNS wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.

Pegawai negeri sipil memiliki suatu tatanan khusus tersendiri dengan struktur dan kultur tersendiri. Struktur merupakan formasi atau

¹ Agus ksnadi, Atje , *Analisis Dan Evaluasi Terhadap Putusan Ptun Bandung Perkara No. 92/G/2001/Ptun Bandung Tentang Sengketa Kepegawaian* , Sarinah, , *Lemlit Jurnal Pegawai*

tatanan dari suatu barisan pegawai negeri sipil untuk mempermudah melakukan pembinaan terhadap pegawai negeri sipil. Kultur merupakan suatu nilai-nilai yang ada dalam sistem kebiasaan pelakunya dalam hal ini kaitannya dengan perilaku yang ada pada sumber daya manusia pegawai negeri sipil, maka segala sesuatu mengenai pegawai negeri sipil ini sangatlah menarik untuk di teliti dan di kaji dari berbagai sudut pandang baik normatif maupun empiris.

Sekarang ketika masa kekuasaan orde baru telah berakhir dan kita memasuki masa reformasi setelah turunya Soeharto dari kekuasaannya sebagai presiden, hal ini menjadikan tidak jelasnya batasan-batasan kebebasan berpolitik dari pegawai negeri sipil setelah sekian lama terjebak dalam kurungan orde baru, hal ini merupakan efek euphoria sesaat setelah sekian lama hak kebebasan dari warga Negara yang harusnya dilindungi pada masa lampau cenderung untuk di kekang dan di batasi, secara tiba-tiba memperoleh suatu kebebasan sebeb-bebasnya yang belum pernah mereka dapatkan selama tiga puluh dua tahun masa pemerintahan orde baru.

Kebebasan ini benar-benar dimanfaatkan oleh pihak partai politik maupun pihak independent baik skala nasional maupun daerah untuk memperoleh simpati dan dukungan dari para pegawai negeri sipil, mengingat pegawai negeri merupakan pihak yang cukup bisa meningkatkan nilai tawar dari para kandidat calon kepala daerah, calon legislatif bahkan calon kepala negara terutama setelah terjadinya perubahan paradigma sistem pemerintahan di Indonesia yang pada

mulanya menerapkan sistem pemerintahan yang terpusat (*sentralistik*) menjadi konsep pemerintahan yang desentralistik. Hal ini merupakan tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Menurut Solichin Abdul Wahab (2002:hal iii) bahwa *“Hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat didalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya (dan itu bukanlah partisipasi, tetapi Mobilisasi), juga secara aktif dimana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar dapat tercapai”*².

Salah satu implikasi yang ditimbulkan akibat perubahan sistem pemerintahan tersebut adalah dalam hal mekanisme suara terbanyak diberlakukan dalam pemilihan umum legislatif yang diselenggarakan secara langsung dan demokratis. Dalam konteks ini sangat terbuka peluang bagi masyarakat luas untuk berpartisipasi lebih jauh nantinya dimana dapat lebih mudah memilih wakilnya di legislatif tanpa terganjal nomor urut yang ditawarkan oleh partai politik.³

Dalam konteks kepegawaian daerah, isu netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum legislatif menjadi sangat penting karena tidak

² Wahab, Solichin A, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*. Penerbit SIC, Surabaya.

³ Kompas, hal : 8, *akhirnya suara terbanyak*, 18 Januari 2009.

jarang Pegawai Negeri Sipil terlibat dalam kampanye dan aktivitas tim sukses calon tertentu atau dari partai tertentu. Keterlibatan Pegawai Negeri Sipil tersebut tentunya akan berpengaruh terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan pelayanan publik. Lebih dari itu, dari pengalaman beberapa daerah yang sudah melakukan pilkada langsung, penggunaan fasilitas dan anggaran negara maupun daerah untuk pemenangan calon tertentu sulit dihindari sehingga tidak jarang hal ini menyisakan masalah setelah pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum, seperti kasus korupsi.

Melihat sejarah pegawai negeri sipil Indonesia, netralitas pegawai negeri sipil yang tidak terpengaruh kekuatan politik belum pernah terwujud. Contoh riil seperti yang terjadi di kota Malang Panitia Pengawas pemilihan kepala daerah Malang meminta klarifikasi enam pegawai negeri sipil di Pemerintah Kota Malang yang terlibat dalam kampanye dan terlibat secara aktif dalam tim sukses pasangan walikota dan wakil walikota Malang, Peny Suparto dan Bambang Priyo Utomo, serta pasangan Hasanuddin Latief dan Arif Darmawan, pegawai negeri sipil yang masih aktif terlibat mensukseskan kampanye calon walikota tersebut, selain berkampanye yang bersangkutan juga terlibat aktif dalam tim sukses pasangan Hasanuddin Latief dan Arif Darmawan hadir dalam kampanye pasangan Hasanuddin Latief dan Arif Darmawan.⁴

Padahal untuk melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis diperlukan birokrasi pemerintah yang netral dari kepentingan partai atau

⁴ **Bibin Bintaria**, *Tempo Interaktif*, Rabu, 16 Juli 2008 | 14:49 WIB ,

kekuatan politik. Jika birokrasi pemerintah dibuat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah, karena birokrasi tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi.

Di era reformasi menghadapi perubahan kondisi tersebut, netralitas Pegawai Negeri masih merupakan tanda tanya. Ada berbagai peraturan perundangan yang menjadi landasan hukum netralitas Pegawai Negeri Sipil, diantaranya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilihan umum legislatif, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah 5/1999 dan diganti dengan Peraturan Pemerintah 12/1999, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/18.1/M.PAN/5/2004, Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor K.26-17/V.19-14/99 perihal Pegawai negeri sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik, Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 1077/15/VI/2004, dan juga sikap ketiga dari 6 Sikap Keputusan Musyawarah Nasional ke-5 Korps Pegawai Negeri yang merupakan satu-satunya organisasi pegawai negeri sipil di luar kedinasan, menyatakan “pegawai negeri sipil tidak melibatkan diri dalam kegiatan partai politik”. Namun tetap saja dalam pemilihan umum 2004 maupun pada pemilihan umum tahun 2009 ini banyak dijumpai kasus dimana oknum Pegawai Negeri Sipil menjadi tim sukses partai tertentu seperti yang terjadi di

Subang⁵. Demikian juga dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang untuk pertama kalinya dilakukan pada bulan Juni 2005 yang lalu.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Sanksi terhadap Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam politik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999, Pegawai negeri sipil yang menjadi anggota atau pengurus partai politik diberhentikan dari jabatan negeri dan diberikan uang tunggu sebesar gaji pokok terakhir selama setahun. Jika dalam tempo tiga bulan ia tak melaporkan diri, ia akan dipecat. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/18.1/M.PAN/5/2004 mengatur tentang sanksi bagi Pegawai Negeri sipil yang terlibat dalam Kampanye pemilihan umum 2004.

Jumlah potensial suara dari lingkungan Universitas Brawijaya , dalam pemilihan umum legislative tanggal 9 april 2009 nanti sangatlah besar. Karena di lingkungan Universitas Brawijaya, mempunyai jumlah pemilih yang cukup besar, agar tidak mengganggu operasional pelayanan kepada masyarakat dalam hal ini mahasiswa, seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang ada di Universitas Brawijaya harus netral dalam

⁵ www.Pikiran Rakyat.com., Diakses dari tanggal 17/6/05

pemilihan umum, mengingat jumlah potensi yang begitu besar maka lingkungan Universitas Brawijaya rawan untuk menggunakan pengaruh pegawai negeri sipil guna mencari suara pemilih oleh para bakal calon yang akan bertarung dalam pemilihan umum legislative 9 April 2009.

Penelitian ini mencoba untuk menggambarkan kondisi yang sebenarnya terjadi di lapangan, juga untuk mencari solusi yang tepat mengingat asalah netralitas pegawai negeri sipil merupakan masalah yang selalu muncul ketika menghadapi pemilihan umum dan hingga saat ini masih menjadi topik yang menarik untuk dikaji.

Mengingat besarnya peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional maka diharapkan akan ada dampak positif keterlibatan masyarakat secara luas dalam membangaun netralitas Pegawai Negeri Sipi. Partisipasi masyarakat sangat diharapkan bukan hanya sebagai pihak luar struktur kepegawaian yang mampu melihat secara obyektif permasalahan yang ada tetapi juga sebagai sarana pembelajaran bagi masyarakat supaya peduli dan mengerti terhadap problematika kepegawaian di negeri ini umumnya dan Universitas Brawijaya pada khususnya.

Berpedoman pada kondisi yang telah dipaparkan tersebut diperlukan upaya kongkrit bagi jajaran pegawai negeri sipil di lingkungan Universitas Brawijaya untuk menjaga netralitasnya dalam kedudukan politiknya di pemilihan umum legislatif, sehingga mampu untuk menjaga kinerjanya sebagai tenaga pelayan masyarakat yang profesional bebas dari kepentingan politik sesaat dalam pemilihan umum legislatif. Permasalahan

Hukum ini merupakan topik yang hangat untuk dikaji dan dicari solusinya, Oleh sebab itu disusunlah penelitian yang berjudul, **”Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif (Study Di Universitas Brawijaya Kota Malang).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif ?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif ?
3. Bagaimana alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai implementasi pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif.

2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai faktor apa saja yang mempengaruhi netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif.
3. Untuk mengetahui, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif

D. Manfaat Penelitian.

1. Manfaat Teoritik

Manfaat teoritik suatu penelitian adalah apabila hasil penelitian akan menghasilkan sebuah pendapat baru atau hasil penerapan hukum.⁶ Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan di bidang hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan *Netralitas* Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum, sehingga, diperoleh solusi yang mampu memberikan sumbangsih untuk perbaikan pelaksanaan pemilihan umum secara langsung dengan reposisi pegawai negeri sipil yang tepat, di masa yang akan datang

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Mahasiswa (Civitas Akademika)

- 1) Memberikan gambaran (*Diskripsi*) serta analisis di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya mengenai netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif.

⁶ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2005, *Pedoman Penulisan (Tugas Akhir, Makalah, kuliah Kerja Lapang, program Pemberdayaan Masyarakat)*, Malang

- 2) Memantapkan peran Mahasiswa sebagai *Agent of Change dan Social Control* sehingga mampu memberikan kontribusi pemikiran guna perbaikan tata hukum di Indonesia

b. Bagi Pemerintah

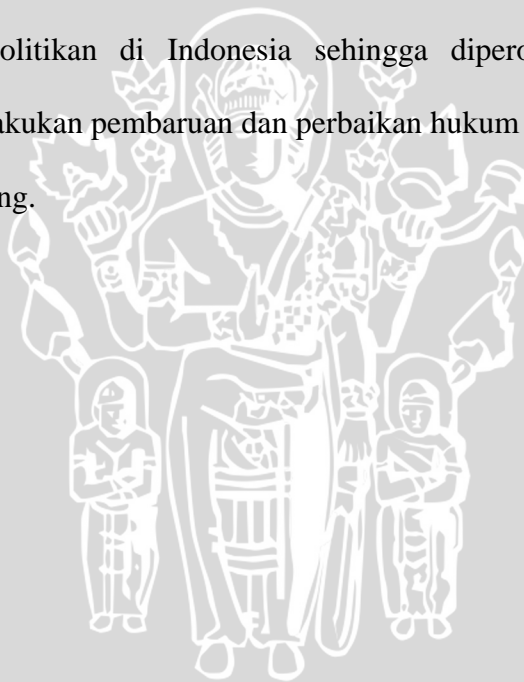
- 1) Memberikan analisis penerapan sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi dan penilaian mengenai implementasi pasal 3 undang-undang republik indonesia nomor 43 tahun 1999 tentang netralitas pegawai negeri dalam pemilihan umum legislatif, di Lingkungan Universitas Brawijaya Malang. Sehingga diperoleh solusi untuk perbaikan hukum di masa yang akan datang.
- 2) Memberikan gambaran dan analisis terhadap kondisi pegawai negeri sipil untuk menjaga netralitasnya di ajang pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung dan demokratis.

c. Bagi Masyarakat

- 1) Penulisan dibidang ilmu hukum ini diharapkan mampu meningkatkan pengetahuan serta partisipasi masyarakat tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum legislatif.
- 2) Memberikan informasi kepada masyarakat bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan yang sama di dalam pemerintahan, termasuk pegawai negeri sipil dengan tetap mengedepankan tugasnya sebagai aparatur negara.

d. Bagi LSM/NGO/Pusat Pengembangan Otonomi Daerah.

- 1) Penulisan di bidang hukum ini di harapkan mampu memberikan informasi dan kontribusi bagi kalangan LSM, Non Government Organization (NGO), maupun Pusat Pengembangan Otonomi Daerah. Sehingga dapat berpartisipasi sebagai lembaga yang memberikan kontrol sosial khususnya dalam hal pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil pada pemilihan umum legislatif.
- 2) Memberikan gambaran dan analisis terhadap kondisi perpolitikan di Indonesia sehingga diperoleh solusi untuk melakukan pembaruan dan perbaikan hukum di masa yang akan datang.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

A.1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pengertian dari pegawai negeri sipil telah di sebutkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 1. Adapun bunyi pasal yang menjelaskannya adalah sebagai berikut.⁷

Pasal 1 ayat 1,

“Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur pemerintah mempunyai tugas pelayanan dalam urusan publik . Adapun urusan-urusan pemerintah yang menjadi bagian tugasnya tersebut terdiri dari urusan yang bersifat utama (Utility Function) misalnya urusan-urusan yang berkaitan dengan pertahanan keamanan. Untuk urusan yang bersifat utama ini, pemerintah membentuk Departemen Pertahanan Keamanan serta mengangkat pegawai negeri . Selain urusan yang bersifat utama, Pegawai Negeri bertugas melaksanakan urusan pemerintah yang bersifat

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pasal 1 ayat 1.

pelayanan (Service Function). Contoh urusan dalam bidang kesehatan , pendidikan , memperoleh keadilan , perhubungan dan lain-lain. Untuk itu pemerintah membentuk Departemen-Departemen serta mengangkat Pegawai Negeri Sipil.

Di samping urusan yang bersifat utama dan bersifat pelayanan , terdapat juga urusan pemerintah yang bersifat profit oriented, yakni urusan pemerintah dalam bidang pencarian keuntungan-keuntungan, sehingga bersifat bisnis (Bussines Function). Dalam hal ini pemerintah membentuk badan usaha-badan usaha baik milik negara (BUMN) maupun milik daerah (BUMD).⁸

Tinjauan umum jenis - jenis, Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pasal 2 adalah sebagai berikut:⁹

Pasal 2

(1) Pegawai Negeri terdiri dari

- a. Pegawai Negeri Sipil;
- b. Anggota. Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(2) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

⁸Lutfi Effendi, SH.MHum , Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Umum. Studi Tentang Partisipasi Politik Pegawai Negeri Sipil Perguruan Tinggi Negeri Di Malang .

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pasal 2 ayat 1, ayat 2, ayat 3.

(3) Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 84 ayat 2 diperjelas kembali bahwa aparatur Negara dalam hal ini

Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan:

- a. Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi.
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- c. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia
- d. Pejabat Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.
- e. Pegawai negeri sipil.
- f. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- g. Kepala desa.

- h. Perangkat desa.
- i. Anggota badan permusyawaratan desa.
- j. Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih.

Dari pengertian undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pasal 2 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 pasal 84 ayat 2 tadi dapat disimpulkan bahwa selain dari unsur Tentara Nasional Indonesia dan dari Kepolisian Republik Indonesia orang yang digaji Negara dengan menjalankan fungsi-fungsi pegawai negeri sipil maka yang bersangkutan dapat dipersamakan kedudukannya dengan Pegawai Negeri Sipil, jadi di dalam peraturan perundang-undangan tersebut makna kedudukan pegawai negeri sipil mengalami perluasan makna.

A.2 Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban Pegawai negeri sipil tertuang dalam Undang - undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok - pokok kepegawaian pada pasal 4 yang berbunyi sebagai berikut¹⁰

Pasal 4

Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia."

¹⁰ Undang - undang Republik Indonesia nomor 43 tahun 1999 tentang pokok – pokok kepegawaian pada pasal 4

Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 1 ayat 1¹¹ digambarkan landasan dari pemilihan umum legislatif dimana berisi sebagai berikut

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jadi ketika pemilihan umum legislative ini merupakan amanat dari Pancasila dan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Maka seperti amanat dari Undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok - pokok kepegawaian pada pasal 4 di mana setiap pegawai negeri sipil wajib untuk setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah maka pegawai negeri sipil wajib dan harus mensukseskan agenda nasional pemilihan umum sesuai amanat dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 1 ayat 1

Hak Pegawai negeri sipil tertuang dalam Undang - undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok - pokok kepegawaian pada pasal 7 yang berbunyi sebagai berikut¹²

Pasal 7

- (1) *Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya.*
- (2) *Gaji yang diterima oleh Pegawai Negei harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.*
- (3) *Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Hak pegawai negeri sipil yang diterima diharapkan untuk menambah semangat dan etos kerja dari pegawai negeri sipil, sehingga kesetiaan dan produktivitas pegawai negeri sipil dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

B. Pengertian Dan Tujuan Kampanye

Dalam perkembangan zaman pasca reformasi di mana kondisi politik di Indonesia mengalami kemajuan dalam berdemokrasi terdapat fenomena baru mengenai proses politik untuk meyakinkan konstituen atau masyarakat pilih secara luas melalui metode tertentu sehingga konstituen yakin untuk memilih partai politik tersebut.

Kampanye dalam pemilu legislative sebagai sarana pengenalan terhadap calon wakil rakyat yang akan mewakili aspirasi konstituen

¹² Undang - undang Republik Indonesia nomor 43 tahun 1999 tentang pokok – pokok kepegawaian pada pasal 7

pemilih dalam parlemen, pelaksanaan kampanye yang sesuai aturan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 80 dan 81¹³ digambarkan materi kampanye dan metode kampanye dari pemilihan umum legislative dimana berisi sebagai berikut

Pasal 80

- (1) Materi kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota meliputi visi, misi, dan program partai politik.
- (2) Materi kampanye Perseorangan Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD meliputi visi, misi, dan program yang bersangkutan.

Pasal 81

Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 dimana Kampanye Pemilu diakukan dengan prinsip bertanggung jawab dan merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka;
- c. media massa cetak dan media massa elektronik;
- d. penyebaran bahan kampanye kepada umum;

¹³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 80 dan 81

- e. pemasangan alat peraga di tempat umum;
- f. rapat umum; dan
- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundangundangan.

C. Kajian Umum Tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil

C.1 Pengertian Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Melihat dari beragam urusan yang ditangani tersebut, Pegawai Negeri mempunyai posisi yang sangat penting, yakni sebagai unsur pelaksana dari urusan-urusan pemerintahan.

Berdasar pada Tinjauan umum Kedudukan Pegawai Negeri Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pada pasal 3 tentang Perubahan UU. No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan sebagai berikut:¹⁴

Pasal 3

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

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

¹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat 1, ayat 2, ayat 3.

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

Selanjutnya dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 disebutkan, bahwa

Angka 2 :

Pegawai Negeri berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari KKN.

Angka 6 :

Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh Parpol dan untuk menjamin agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi dan / atau pengurus Parpol.

Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan / atau pengurus Parpol harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau dengan tidak hormat.

Dari aturan-aturan serta penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan, bahwa terhadap Pegawai Negeri harus bersikap Profesional dan Netral khususnya dalam hal berpolitik.

Dalam Anggaran Dasar KORPRI dijelaskan, bahwa Pegawai Negeri :

a. Bersikap Profesional:

Menguasai bidang tugas atas dasar keterampilan dan ilmu pengetahuan yang terkait serta bekerja sesuai peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai moral.

b. Bersikap Netral:

- 1) Tidak menjadi anggota dan atau pengurus Partai Politik.
- 2) Tidak memihak dan menunjukkan dukungan terhadap Partai Politik secara terbuka di depan publik.
- 3) Tidak melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan oleh Partai Politik.
- 4) Tidak menggunakan fasilitas negara dan kewenangan yang diperoleh dari jabatan untuk kepentingan partai politik.
- 5) Menggunakan hak memilih dalam pemilihan umum.

Penjelasan mengenai netral itu sendiri baru-baru ini tanggal 12 Maret 2009 Jakarta diperjelas oleh, Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-30/V.31-3/99 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif yang ditujukan Kepada Semua Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, yang isinya:

- 1) Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur Negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan Partai Politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi Anggota dan/atau

Pengurus Partai Politik. Pegawai Negeri yang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri.

2) Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. antara lain ditentukan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai warga negara dan anggota masyarakat diperbolehkan mengikuti kegiatan kampanye sebagai Peserta Kampanye.

3) Sehubungan dengan hal tersebut dan untuk menjamin netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden diatur hal-hal sebagai berikut:

a) Netralitas PNS adalah PNS bersikap tidak memihak dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

b) PNS sebagai unsur aparatur Negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan Partai Politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik.

c) PNS yang akan menjadi Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/ Kota harus mengundurkan diri sebagai

PNS, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan tidak dapat ditarik kembali.

- d) PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagai warga negara dan anggota masyarakat diperbolehkan mengikuti kegiatan kampanye sebagai Peserta Kampanye

Dalam perannya sebagai aparatur negara yang harus netral dari kepentingan politik yang ada, oleh sebab itu peran yang diamanatkan haruslah dijalankan dengan benar sesuai dengan porsi kedudukannya. Peran pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum sebagai bagian dari pemerintah dan penyelenggara negara sesuai dengan aturan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 102¹⁵. Bagian Kedelapan, mengenai Peranan Pemerintah, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Kampanye.

Pasal 102

- (1) *Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan memberikan kesempatan yang sama kepada pelaksana kampanye dalam penggunaan fasilitas umum untuk penyampaian materi kampanye.*
- (2) *Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara*

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 80 dan 81

Republik Indonesia dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pelaksana kampanye

D. Kajian Umum Tentang Sanksi

D.1 Pengertian Sanksi

Ada berbagai macam pengertian mengenai sanksi dari berbagai literature diantaranya adalah :

Sanksi atau ancaman hukuman merupakan alat pemaksa guna ditaatinya suatu kaidah, Undang-Undang, dan norma-norma hukum. Penegakan hukum pidana menghendaki sanksi hukum, yaitu sanksi yang terdiri atas derita khusus yang dipaksakan kepada si bersalah. Derita kehilangan nyawanya (hukuman mati), derita kehilangan kebebasannya (hukuman penjara dan kurungan), derita kehilangan sebagian kekayaan (hukuman denda dan perampasan), dan derita kehilangan kehormatannya (pengumuman keputusan hakim). Penegakan hukum perdata menghendaki sanksi yang terdiri atas derita dihadapkan di muka dan derita kehilangan sebagian kekayaannya guna memulihkan atau mengganti kerugian akibat pelanggaran yang dilakukannya¹⁶.

Sanksi sebagai alat penegak hukum bisa juga terdiri atas kebatalan perbuatan yang merupakan pelanggaran hukum. Baik batal demi hukum (*van rechtswege*) maupun batal setelah dinyatakan oleh hakim.¹⁷

Ada juga yang menyebutkan jika sanksi merupakan peneguhan atau pengesahan atas suatu peraturan atau suatu rancangan yang dibuat oleh

¹⁶ Soesilo Prajogo. *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*. Wipress. Jakarta. 2007. Hal 436

¹⁷ *Ibid*.

lembaga negara; ancaman yang akan diberlakukan bila suatu pihak melanggar atau tidak mematuhi ketetapan, ketentuan atau aturan; tindakan sebagai hukuman atas suatu pelanggaran terhadap apa yang sudah ditetapkan.¹⁸

D.2 Sanksi dan syarat bila pegawai negeri sipil tidak netral dalam pemilihan umum legislatif

Sanksi bila Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota atau pengurus partai politik sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik¹⁹

Pasal 2

- 1) Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;*
- 2) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil;*

Syarat Pegawai Negeri Sipil menjadi pengurus partai politik sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik²⁰

Pasal 3

¹⁸ Badudu Sutan dan Mohammad Zain. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2001. Hal 1221

¹⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik pasal 2.

²⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik pasal 3.

- 1) *Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil;*
- 2) *Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil;*
- 3) *Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlaku terhitung mulai akhir bulan mengajukan pengunduran diri*

E. Sejarah perkembangan politik Indonesia

Sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia selama ini memperlihatkan ketidak netralan para pegawai negeri sipil ketika menghadapi pemilihan umum, netralan para pegawai negeri sipil ketika menghadapi pemilihan umum, ketika pada zaman orde lama pada masa pemerintahan presiden Soekarno para pegawai negeri kita tidak memiliki pegangan yang mengatur netralitas terhadap kekuatan politik, sehingga pada masa itu pegawai negeri sipil bebas untuk mengekspresikan demokrasi sesuai penafsirannya. Ketika masa kekuasaan orde lama berakhir dan digantikan dengan kekuatan orde baru maka dilakukan pendoktrinan ulang (indoktrinasi) terhadap pegawai negeri sipil bahwa pegawai negeri sipil hanya boleh berpolitik lewat satu pintu saja yaitu lewat keanggotaannya hanya pada satu parpol saja yaitu golongan karya

(GOLKAR) seperti yang tertuang pada undang-undang no.3 tahun 1975 dan undang-undang no. 20 tahun 1976.²¹

F. Partisipasi Politik Publik.

Dalam analisis politik modern partisipasi politik merupakan suatu masalah yang penting. Sebagai definisi Umum dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memilih pemimpin negara secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (*Public policy*). Ada beberapa pendapat dari para tokoh tentang partisipasi politik diantaranya:

Herbert McClosky 1972 :hal 252, dalam *International Encyclopedia of the Social Science*. mengatakan bahwa, “Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari masyarakat mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum” (*The term "Political Participation" will refer to those voluntary activities by which member of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*)²²

Norman H. Nie dan Sidney Verba, 1975:hal 1, dalam *Handbook of Political Science* mengatakan bahwa, “Partisipasi politik adalah kegiatan

²¹ Yed Imran , **Konfigurasi Politik pada Era Orde Lama dan Orde Baru: Suatu Telaahan dalam Partai Politik** , 2007 , Diakses dari <http://www.legalitas.org/?q=node/63> , diakses tanggal 3 November 2008.

²² Herbert McClosky 1972 :hal 252, dalam buku karangan Budiarto, Miriam, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik (Sebuah bunga Rampai)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. halaman 2

pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka. (*By political participation we refer to those legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the action they take*).²³

Samuel P. Huntington dan Joan M Nelson, 1977:hal 3, dalam *No easy Choice Political Participation in Developing Countries*. Mengatakan bahwa partisipasi politik adalah “Kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif “ (*By political participation we mean activity by private citizen designeg to influence government decision making. Participation may be individual or collective, organized or Spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective r ineffective*).²⁴

Di negara-negara demokratis pemikiran yang mendasari konsep partisipasi ialah bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk kepemimpinan. Jadi disini partisipasi yang dihapkan

²³ Norman H. Nie dan Sidney Verba, 1975:hal 1, dalam buku karangan Budiarjo, Miriam, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik (Sebuah bungan Rampai)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. halaman 2

²⁴ Samuel P. Huntington dan Joan M Nelson, 1977:hal 3, Ibid hal 3

adalah sebuah peran aktif dari masyarakat untuk melakukan social control terhadap pegawai negeri sipil yang menggunakan kekuasaannya yang akan mencederai proses demokrasi oleh rakyat. Jadi partisipasi politik publik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang abash oleh rakyat.

G. Kajian Umum Tentang Partai Politik

G.1 Definisi dan Tujuan Partai Politik

Berdasarkan ketentuan pasal 1 Undang-Undang RI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik. Definisi Partai Politik adalah:²⁵

“Organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum”.

Menurut Huszar dan Stevenson dalam bukunya “*Political Science*” mengemukakan, partai politik adalah:²⁶

Sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintahan agar supaya dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan / mendudukkan anggota-anggotanya dalam jabatan pemerintah; partai politik berusaha untuk memperoleh kekuasaan dengan dua cara yaitu ikut serta dalam pelaksanaan pemerintahan secara sah, dengan tujuan bahwa dalam pemilu memperoleh suara mayoritas dalam badan legislatif, atau mungkin bekerja secara tidak sah /subversif

²⁵ Pasal 1 Undang-Undang RI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

²⁶ Huszar dan Stevenson didalam bukunya Rahman, Arifin, 1998, *Sistem Politik Indonesia*, Surabaya, SIC. Halaman 91

untuk memperoleh kekuasaan tertinggi dalam negara yaitu melalui revolusi atau Coup d'etat.

Menurut Carl J.Freiderich partai politik adalah:²⁷

“Sekelompok manusia yang terorganisir secara mapan dengan tujuan untuk menjamin dan mempertahankan pemimpin-pemimpinnya, tetap mengendalikan pemerintahan dan lebih jauh lagi memberikan keuntungan-keuntungan terhadap anggota partai baik keuntungan yang bersifat materiil maupun spiritual”.

Menurut Miriam Budiardjo partai politik adalah:²⁸

”Suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan kedudukan politik (biasanya dengan cara konstitusional) untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka”.

Menurut Richard M Merelman partai politik adalah:²⁹

”Merupakan alat yang pernah di desain oleh manusia dan paling ampuh untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Karena demikian pentingnya keberadaan partai politik, sampai muncul pameo dalam masyarakat, ”politisi modern tanpa partai politik sama saja dengan ikan yang berada di luar air”

Menurut Mark N Hagopian partai politik adalah:³⁰

²⁷ Carl J.Freiderich, didalam bukunya Rahman, Arifin, 1998, *Sistem Politik Indonesia*, Surabaya, SIC. halaman 92

²⁸ Budiardjo, Miriam. 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Alumni, Bandung

²⁹ Richard M Merelman, dalam bukunya Rahman, Arifin, 1998, *Sistem Politik Indonesia*, Surabaya, SIC. halaman 91.

”Suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah”

Adapun tujuan didirikannya partai politik adalah :

Tujuan umum partai politik adalah :

- 1) Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;

Tujuan khusus partai politik adalah memperjuangkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pada umumnya para ilmuwan politik menggambarkan adanya empat fungsi partai politik, menurut Miriam Budiardjo meliputi: ³¹

- 1) Sarana komunikasi politik;
- 2) Sosialisasi politik;
- 3) Sarana rekrutmen politik;
- 4) Pengatur konflik;

³⁰ Mark N Hagopian, (Regime, Movements, and Ideologies, 1978) dalam artikel Sultani, *Partai Politik (Kegairahan Parpol pada Kekuasaan)*, diakses dari <http://www.Kompas.com>, diakses pada tanggal 10 November 2007.

³¹ Imran, Said, 2007, *Konfigurasi Politik pada Era Orde Lama dan Orde Baru: Suatu Telaahan dalam Partai Politik*, diakses dari <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 7 Oktober 2007. (Dikutip dari Buku Karangan Miriam Budiardjo).

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait yang mana partai politik berperan dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*Interests Articulation*), yang mana berbagai ide-ide diserap dan diadvokasikan sehingga dapat mempengaruhi materi kebijakan kenegaraan. Terkait sebagai sarana komunikasi politik, partai politik juga berperan mensosialisasikan ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik serta sebagai sarana rekrutmen kaderisasi pemimpin negara. Sedangkan peran sebagai pengatur konflik, partai politik berperan menyalurkan berbagai kepentingan yang berbeda-beda. Disamping itu, partai politik juga memiliki fungsi sebagai pembuat kebijaksanaan, dalam arti bahwa suatu partai politik akan berusaha untuk merebut kekuasaan secara konstitusional, sehingga setelah mendapatkan kekuasaannya yang *legitimate* maka partai politik ini akan mempunyai dan memberikan pengaruhnya dalam membuat kebijaksanaan yang akan digunakan dalam suatu pemerintahan. Dengan demikian, fungsi partai politik secara garis besar adalah sebagai kendaraan untuk memenuhi aspirasi warga negara dalam mewujudkan hak memilih dan hak dipilihnya dalam kehidupan bernegara.

Gabriel A. Almond :1960, dalam, "*The Politics of The Developing area*", menyatakan bahwa fungsi-fungsi partai politik ada dua yaitu:

a. Fungsi Input yang terdiri dari:

1) Sosialisasi politik dan Rekrutmen politik

Dafid F Aberle dalam, 1993 "*Culture and socialization*",

menyatakan bahwa,

” Sosialisasi politik adalah pola-pola mengenai aksi sosial atau aspek-aspek tingkah laku, yang menanamkan pada individu-individu keterampilan-keterampilan (termasuk ilmu pengetahuan), motif-motif dan sikap-sikap yang perlu untuk menampilkan peranan-peranan yang skarang atau yang tengah di antisipasikan (dan yang terus berkelanjutan) sepanjang kehidupan manusia normal, sejauh peranan-peranan baru masih harus terus di pelajari”

Gabriel A. Almond, 1974 mengemukakan bahwa sosialisasi politik adalah:

”Proses dimana sikap-sikap politik dan pola-pola tingkah laku politik di peroleh atau dibentuk, dan juga merupakan sarana bagi suatu generasi untuk menyampaikan patokan-patokan politik dan keyakinan-keyakinan politik pada generasi berikutnya”

Irvin L Child, 1977 mengemukakan bahwa sosialisasi politik adalah:

”Segenap proses dengan mana individu, yang dilahirkan dengan banyak sekali jajaran potensi tingkah laku, dituntut untuk mengembangkan tingkah laku aktualnya yang di batasi dalam satu jajaran yang menjadi kebiasaanyadan bisa diterima olehnya sesuai dengan standar-standar dari kelompoknya”

2) Artikulasi Kepentingan

merupakan salah satu cara yang ditempuh oleh suatu masyarakat

untuk memenuhi kepentingan-kepentingannya. kepentingan masyarakat tersebut biasanya diartikulasikan oleh berbagai macam lembaga atau badan-badan dengan berbagai cara. Lembaga-lembaga inilah yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan yang terorganisir dalam suatu struktur yang sering disebut Interest Group atau kelompok-kelompok kepentingan.

3) Agregasi Kepentingan

Adalah fungsi mengubah atau mengkonversikan tuntutan-tuntutan sampai menjadi alternatif-alternatif kebijaksanaan umum. (*Almond:1966*).

4) Komunikasi politik

Komunikasi politik merupakan salah satu input dari sistem politik, yang mana komunikasi politik ini menggambarkan proses informasi-informasi politik. Komunikasi Politik diasumsikan yang menjadi sistem politik itu hidup dan dinamis. Komunikasi politik mempersembahkan semua kegiatan dari sistem politik, sehingga aspirasi dan kepentingan dikonversikan menjadi berbagai kebijaksanaan (*Alfian:1993*).

Fungsi output terdiri atas:

- 1) Pembuatan Peraturan
- 2) Penerapan Peraturan
- 3) Ajudikasi Peraturan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis akan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu merupakan suatu pendekatan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori yang ada yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan dan penyelesaian yang terjadi dalam praktek di Lapangan mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif dan alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan digunakan oleh penulis adalah di Kota Malang. Adapun alasan penulis memilih Kota Malang sebagai lokasi penelitian adalah karena di Kota Malang terdapat Universitas Brawijaya. Selain itu, alasan penulis memilih Universitas Brawijaya karena dosen atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Universitas Brawijaya mempunyai potensi besar atau kecenderungan untuk menjadi fungsionaris dan atau anggota Partai Politik. Hal tersebut didasari atas kapasitas dan kapabilitas yang dimiliki oleh sumber daya manusia (SDM) dalam hal ini dosen atau

Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Universitas Brawijaya yang berpotensi untuk melakukan hal tersebut.

C. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder.

- a. *Data Primer*, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian yang meliputi hasil wawancara langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif.
- b. *Data Sekunder*, Data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari kebijakan dan perundang-undangan baik yang dibentuk oleh pemerintahan pusat maupun daerah yang terkait dengan pengaturan kepegawaian dalam pemilihan umum legislatif, antara lain:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU RI No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - 2) Undang-Undang RI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik;
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian;

- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik;
- 5) Undang-undang 10 Tahun 2008 telah diatur tentang pelaksana, peserta dan petugas kampanye;
- 6) Keputusan Kepala BKN Nomor : K.26-30/V.31-3/99 Jakarta, 12 Maret 2009, tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik;

Bahan hukum sekunder meliputi: artikel, hasil penelitian terdahulu dan kepustakaan yang terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif³². Sumber data sekunder diperoleh dari hasil penelusuran pustaka dan dokumentasi di berbagai lembaga atau instansi antara lain.

D. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data.

Untuk data sekunder digunakan teknik penelusuran bahan hukum dan

³² Lihat Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi Pertama, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 134.

dokumentasi hukum dari berbagai sumber kepustakaan di berbagai lembaga/instansi terkait. Sedangkan data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara.

Pedoman wawancara dalam pelaksanaan wawancara mendalam hanyalah merupakan penuntun awal untuk membuka percakapan dengan para responden. Pendekatan terpenting dari wawancara mendalam ini diletakkan pada sebuah seni yang mampu mendorong para responden untuk menentukan arah dan isi pembicaraan. Pertanyaan-pertanyaan awal yang bersifat umum dimaksudkan untuk menstimulasi percakapan yang lebih mendalam, *genuine* (sejati), dan relevan dengan konteks dari mana data itu diperoleh. Oleh karena itu, peneliti sebagai *active listener* menjadi pendekatan utama selama kegiatan wawancara. Interupsi selama wawancara sejauh mungkin dihindarkan untuk memungkinkan para responden memiliki keleluasaan dalam mengeksplorasi tema-tema yang relevan dalam pandangan mereka. Pertanyaan-pertanyaan sela tambahan dapat saja dilakukan sepanjang itu hanya membuat klarifikasi atau spesifikasi lebih jauh atas pernyataan responden mengenai sesuatu hal yang dilakukan secara hari-hati dan efektif, yaitu dengan

3. Populasi, Sampel dan Responden

Populasi yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah masyarakat Kota Malang. Teknik pengambilan sampel dilakukan secara *purposive sampling* dengan cara pengambilan berdasarkan kriteria sebagai berikut :

a. Seseorang yang mempunyai kompetensi, pengalaman, pengetahuan yang baik dan berhubungan dengan implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif;

b. Seseorang yang terlibat secara mendalam dalam perumusan kebijakan dan atau berwenang dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif;

Berdasarkan kriteria tersebut maka sampel dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Dosen dan atau Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Universitas Brawijaya;
- 2) Fungsionaris Partai Politik;
- 3) Calon Legislatif dari Partai Politik;
- 4) Tim sukses Calon Legislatif dan atau Partai Politik;
- 5) Tokoh Masyarakat

Adapun responden dalam penelitian ini yang berhasil di wawancari atau didapatkan datanya adalah:

- 1) Siti Nurjanah, S.E., M.M (Calon Legislatif DPRD Provinsi Jawa Timur)
- 2) Sugiono (Tim Sukses PDI Perjuangan)
- 3) Muhammad Adi Sugiarto (tim sukses partai amanat nasional)
- 4) M. Hasan (koordinator gerakan 31 partai demokrat)
- 5) A. Dimiyati S.H, M.H (dodsen fakultas hukum universitas brawijaya)
- 6) Lutfi Efendi S.H, M.hum

4. Teknik Analisis Data

Data primer akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan cara mendeskripsikan seluruh temuan yang terkait dengan *netralitas pegawai negeri dalam pemilihan umum legislatif* kemudian dilakukan analisis yang bersifat kualitatif guna menarik kesimpulan dan rekomendasi yang penting. Dengan demikian analisa data dilakukan secara induktif berdasarkan tema-tema yang relevan yang dikembangkan dari hasil wawancara dengan responden penelitian. Pengembangan kategori dan pengklasifikasian mencerminkan persepektif dari para responden dalam mengkonstruksikan data.

Data sekunder yang berupa bahan hukum dianalisis dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*) yaitu dengan cara melakukan telaah kritis terhadap substansi pasal-pasal perundang-undangan maupun isi kebijakan serta pranata-pranata sosial yang mengatur tentang netralitas pegawai negeri dalam pemilihan umum legislatif. Proses analisis

dilakukan dengan pengelompokan data yang terkumpul dan mempelajarinya untuk menemukan prinsip-prinsip yang akan menjadi pedoman pembahasan.³³ Prinsip-prinsip tersebut diperoleh dengan penafsiran terhadap bahan-bahan hukum serta konteks ruang dan waktu dokumen tersebut dibuat.³⁴ Dalam rangka memperkaya dan mempertajam analisa, dukungan data-data sekunder sangat diperlukan, terutama untuk topik-topik tertentu. Dengan demikian analisa data dalam laporan penelitian ini merupakan kombinasi antara analisa hasil wawancara dengan subyek penelitian dan analisa terhadap data-data sekunder sebagai pendukungnya.

5. Definisi Operasional

- a. Implementasi adalah penerapan dan atau penerapan implemen;³⁵
- b. Netralitas adalah kenetralan dan atau keadaan netral atau tidak memihak;³⁶
- c. Pegawai negeri sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;³⁷

³³ James E. Mauch and Jack W. Birch, *Guide to the Successful Thesis and Desertation*, Third Edition, (New York: Marcel Dekker Inc., 1993), hal. 115.

³⁴ Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ind. Hill-Co, 1998), hal. 14.

³⁵ Pius Partanto, *Kamus Ilmiah Populer*, hal: 247

³⁶ *Ibid.*, hal: 520

³⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

- d. Pemilihan umum legislatif adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁸



³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

A.1 Kondisi Universitas Brawijaya

Nama Universitas Brawijaya (disingkat Unibraw) diresmikan sebagai Universitas Negeri pada tahun 1963. Saat ini Unibraw merupakan salah satu universitas negeri yang terkemuka di Indonesia yang mempunyai jumlah mahasiswa Tahun Akademik 2008/2009 Student Body 27.461 orang berbagai strata mulai program Diploma, Program Sarjana, Program Magister dan Program Doktor selain Program Spesialis yang rinciannya terdiri dari:

Tabel 1

Jumlah Mahasiswa Tahun Akademik 2008/2009

NO	PROGRAM STUDY	JUMLAH MAHASISWA
1.	S-0	1.978 orang
2.	S-1	25.324 orang
3.	Sp-1	263 orang
4.	S-2	609 orang
5.	S-3	235 orang

Sumber: Data Sekunder, Profil Universitas Brawijaya, Dikutip dari www.brawijaya.ac.id, tidak diolah

Mahasiswa sejumlah 27.461 orang tersebar dalam 12 Fakultas dengan 32 jurusan terdiri dari :

Tabel 2
Program Pendidikan Akademik Dan Profesional Universitas Brawijaya

NO.	JENIS PROGRAM	JUMLAH
1.	Program Studi akademik Strata 1 (S-1)	45
2.	Program Studi akademik Strata 2 (S-2)	23
3.	Program Studi akademik Strata3 (S-3)	8
4.	Program Dokter Spesialis-I (Sp-1)	13
5.	Program Diploma III (S-0)	2

Sumber: Data Sekunder, Profil Universitas Brawijaya, Dikutip dari www.brawijaya.ac.id, tidak diolah

Keseluruhan Alumni Universitas Brawijaya sampai dengan tahun 2008 adalah sejumlah 87.682 orang, sedangkan untuk jumlah alumni untuk lulusan tahun akademik 2007/2008 sendiri berjumlah 5.683 orang. Setiap tahun Universitas Brawijaya menerima Mahasiswa baru berkisar 7.014 orang, dengan jumlah mahasiswa yang begitu banyak maka tidak salah bila menyebut Universitas Brawijaya sebagai salah satu universitas terbesar di Indonesia.

Jumlah mahasiswa yang begitu besar tersebut ditunjang oleh tenaga pengajar yang professional dan berkualitas, Universitas brawijaya memiliki 1.424 orang Dosen Tetap, dengan jenjang pendidikan tertinggi :

Tabel 3

Jenjang pendidikan tertinggi tenaga pengajar Universitas Brawijaya

NO	JENJANG PENDIDIKAN TERTINGGI	JUMLAH
1.	S-1	315 orang
2.	S-2	768 orang
3.	S-3	341 orang

Sumber: Data Sekunder, Profil Universitas Brawijaya, Dikutip dari www.brawijaya.ac.id, tidak diolah

Universitas Brawijaya telah mengalami metamorfosis dalam perjalanannya menjadi universitas yang mampu bersaing di era globalisasi sekarang ini. Universitas brawijaya sudah mempersiapkan diri merubah statusnya menjadi Badan Hukum pendidikan untu menyongsong era baru dunia pendidikan di Indonesia. Untuk itu Universita Brawijaya mengembangkan visi, misi, dan tujuan pembelajaran sebagai berikut:³⁹

- a. Visi Menjadi universitas unggul yang berstandar internasional dan mampu berperan aktif dalam pembangunan bangsa melalui proses pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.
- b. Misi
 - 1) Membangkitkan kekuatan moral dan kesadaran tentang keberadaan penciptaan alam oleh Tuhan Yang Maha Esa dan sadar bahwa setiap kehidupan mempunyai hak untuk dihargai;

³⁹ Dikutip dari: www.brawijaya.ac.id pada 2 Mei 2009

- 2) Menyelenggarakan proses pendidikan agar peserta didik menjadi manusia yang berkemampuan akademik dan/atau professional yang bermutu serta berkepribadian/berjiwa entrepreneur;
- 3) Melakukan pengembangan dan penyebarluasan ilmu pengetahuan, teknologi, humaniora dan seni, serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dan memperkaya kebudayaan nasional;

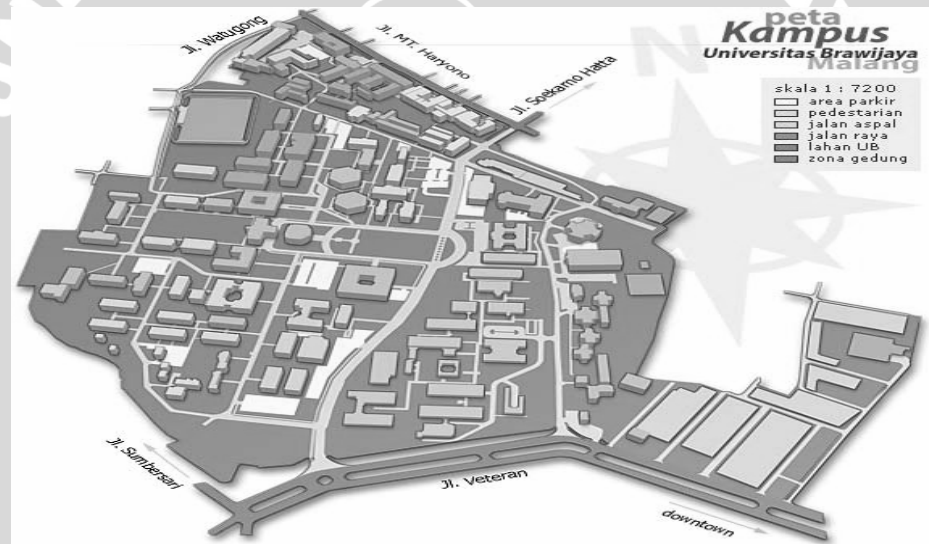
c. Tujuan

- 1) Menghasilkan sumberdaya manusia yang berkualitas, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, mampu membelajarkan diri, memiliki wawasan yang luas memiliki disiplin dan etos kerja, sehingga menjadi tenaga akademis dan professional yang tangguh dan mampu bersaing di tingkat internasional;
- 2) Mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni guna mendorong pengembangan budaya;
- 3) Mempunyai kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan konsep pemecahan masalah dengan menggunakan metode ilmiah

A.2 Gambaran lokasi Universitas Brawijaya

Kampus Unibraw berada di kota Malang Jawa Timur, dengan lokasi yang mudah terjangkau oleh kendaraan umum. Tepatnya di Jl. Veteran Malang, Jawa Timur, Indonesia dan 85 KM dari ibukota Provinsi Jawa Timur Kota Surabaya. Kampusnya Luas dengan area mencapai 1.813.664

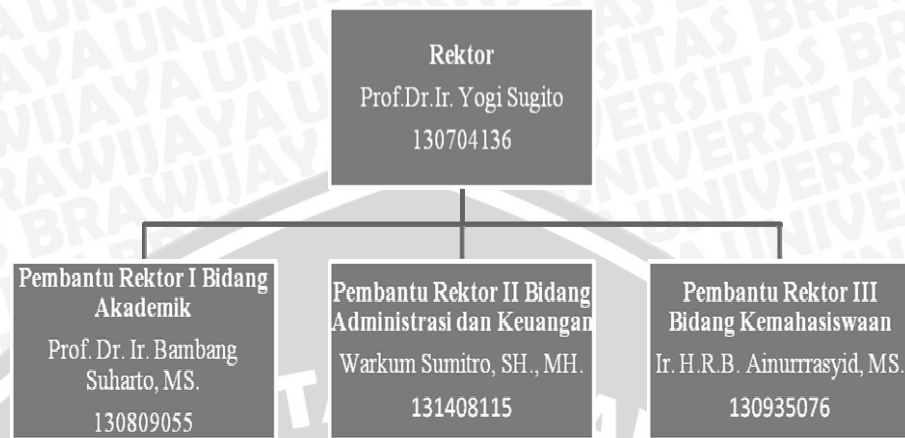
m2, serta kondisinya sangat asri karena banyaknya pepohonan dan ditunjang oleh hawa sejuk kota Malang yang berada pada ketinggian 420 meter di atas permukaan laut. Kota Malang sendiri tergolong kota besar dengan jumlah penduduk sekitar 800 ribu jiwa, diapit oleh Gunung Arjuno di utara, Gunung Semeru dan Pegunungan Tengger di Timur, Gunung Kawi di Barat dan Pegunungan Kapur Selatan di Selatan. Kota Malang adalah kota yang sejuk (suhu rata-rata 20-27°C), yang bersih dan asri. Tidak heran apabila kota ini beberapa kali meraih penghargaan Piala Adipura.



Gambar 1: Peta Kampus Universitas Brawijaya

A.3 Struktur kepemimpinan Universitas Brawijaya

Saat ini Universitas Brawijaya dalam struktur kepemimpinannya dipimpin oleh seorang rektor dengan dibantu oleh 3 orang pembantu rektor sesuai dengan pembagian kewenangannya masing-masing. Berikut adalah bagan struktur kepemimpinan di Universitas Brawijaya :



Bagan 1: Struktur kepemimpinan di Universitas Brawijaya

Dengan melihat struktur kepemimpinan di atas dapat dengan mudah kita ketahui alur pengambilan kebijakan di lingkungan universitas brawijaya, yang hari ini di bawah pimpinan rektor Prof.Dr.Ir. Yogi Sugito.

A.4 Sejarah Berdirinya Universitas Brawijaya

Sejarah membuktikan keberadaan Kota Malang sebagai kota pendidikan tempat Unibraw tumbuh dan berkembang pesat. Ini tidak terjadi dengan sendirinya tapi seakan merupakan proses sejarah yang tidak terpisahkan dari kejayaan Jawa Timur di masa lampau.

Nama Universitas Brawijaya diberikan oleh Presiden Republik Indonesia melalui kawat nomor 258/K/61 tanggal 11 Juli 1961. Nama ini berasal dari gelar Raja-Raja Majapahit yang merupakan kerajaan besar di

Indonesia pada abad 12 sampai 15. Universitas Brawijaya dinegerikan berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 196 tahun 1963 dan berlaku sejak 5 Januari 1963. Tanggal tersebut kemudian ditetapkan sebagai hari lahir (Dies Natalis) Universitas Brawijaya.

Universitas ini semula berstatus swasta, dengan embrio yang ada sejak tahun 1957, yaitu berupa 2 fakultas : Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi yang merupakan cabang Universitas Swasta Sawerigading, Makassar (Ujung Pandang). Kedua fakultas itu perkembangannya nampak kurang menggembirakan, sehingga dikalangan mahasiswa timbul keresahan.

Beberapa orang tokoh mahasiswa yang menyadari hal ini kemudian mengadakan pendekatan-pendekatan kepada para pemuka masyarakat. Akhirnya, pada suatu pertemuan yang mereka lakukan di Balai Kota Malang pada tanggal 10 Mei 1957, tercetus gagasan untuk mendirikan sebuah Universitas Kotapraja (Gemeentelijke Universiteit) yang diharapkan lebih dapat menjamin masa depan para mahasiswa.

Sebagai langkah pertama ke arah itu, dibentuklah Yayasan Perguruan Tinggi Malang pada tanggal 28 Mei 1957. Yayasan ini kemudian membuka Perguruan Tinggi Hukum dan Pengetahuan Masyarakat (PTHPM) pada tanggal 1 Juli 1957. Mahasiswa dan dosen PTHPM terdiri dari bekas mahasiswa dan dosen Fakultas Hukum Universitas Sawerigading. Hampir bersamaan dengan itu, pada tanggal 15 Agustus 1957 sebuah Yayasan lain, yakni Yayasan Perguruan Tinggi

Ekonomi Malang mendirikan Perguruan Tinggi Ekonomi Malang (PTM). Pada perkembangan berikutnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotapraja Malang dengan sebuah keputusannya tertanggal 19 Juli 1958 mengakui PTHPM sebagai milik Kotapraja Malang. Pada peringatan Dies Natalies ke III PTHPM tanggal 1 Juli 1960, diresmikan pemakaian nama Universitas Kotapraja Malang. Universitas itu kemudian mendirikan Fakultas Administrasi Niaga (FAN) pada tanggal 10 Nopember 1960.

Pada acara Peringatan Dies Natalis pertama Universitas Kotapraja Malang, nama Universitas ini diganti menjadi Universitas Brawijaya. Nama ini diberikan oleh Presiden Republik Indonesia melalui kawat nomor: 258/K/1961 tanggal 11 Juli 1961. Selanjutnya pada tanggal 3 Oktober 1961 diadakan penggabungan antara Yayasan Perguruan Tinggi Ekonomi Malang yang mengasuh PTM ke dalam sebuah yayasan baru yang bernama Yayasan Universitas Malang.

Dengan demikian Universitas Brawijaya memiliki 4 buah fakultas, yakni Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat (FHPM) yang semula PTHPM, Fakultas Ekonomi (FE) yang semula bernama PTM, Fakultas Administrasi Niaga (FAN) dan Fakultas Pertanian (FP). Penggabungan tersebut adalah salah satu usaha yang harus ditempuh untuk memperoleh status negeri bagi Universitas Brawijaya, karena sebelum itu walaupun diakui sebagai milik Kotapraja Malang, semua pembiayaan Universitas masih menjadi tanggungjawab Yayasan. Guna memenuhi syarat penegerian, maka pada tanggal 26 Oktober 1961 Universitas Brawijaya

mendirikan sebuah Fakultas baru yaitu Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan (FKHP).

Usaha yang dirintis selama beberapa tahun tersebut akhirnya menemui titik terang. Dalam sebuah pertemuan antara Panglima Daerah Militer VIII Brawijaya, Presiden Universitas Brawijaya, Presiden Universitas Tawangalun (Jember) serta Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan pada tanggal 7 Juli 1962, ternyata Menteri PTIP menyanggupi untuk menegerikan Universitas Brawijaya secara bertahap. Yang akan dinegerikan pertama adalah fakultas-fakultas eksakta, sedangkan fakultas sosial masih dalam pertimbangan.

Dengan Surat Keputusan Menteri PTIP Nomor : 92 tertanggal 1 Agustus 1962 Fakultas Pertanian dan Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan diberi status negeri, terhitung sejak tanggal 1 Juli 1962 dan berada di bawah naungan Universitas Airlangga.

Sambil menunggu proses selanjutnya, pada tanggal 30 September 1962, Fakultas Administrasi Niaga diubah namanya menjadi Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan (FKK), untuk menyesuaikan diri dengan Undang-Undang Perguruan Tinggi Nomor 22 tahun 1961. Sementara itu di Probolinggo pada tanggal 28 Oktober 1961 dibuka sebuah Perguruan Tinggi Jurusan Perikanan Laut oleh Yayasan Pendidikan Tinggi Probolinggo. Jurusan ini kemudian menjadi salah satu jurusan dari Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan, yakni berdasarkan Surat Keputusan Menteri PTIP No. 163 tahun 1963 tanggal 25 Mei 1963.

Fakultas Perikanan telah berdiri sejak tahun 1963 di Probolinggo yang merupakan Jurusan dari FKHP Universitas Brawijaya.

Pada tanggal 5 Januari 1963, Universitas Brawijaya dengan seluruh fakultasnya dinegerikan dengan Keputusan Menteri PTIP Nomor 1 tahun 1963. Fakultas Pertanian serta Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan yang semula berada di bawah naungan Universitas Airlangga dikembalikan ke Universitas Brawijaya. Selain itu diresmikan pula cabang-cabang Universitas Brawijaya di Jember, yaitu Fakultas Pertanian, Fakultas Ilmu Pendidikan dan Fakultas Kedokteran Fakultas Kedokteran (FK) secara resmi berada di bawah Universitas Brawijaya sejak tahun 1974 setelah sejak berdirinya tahun 1963 dibawah Yayasan Perguruan Tinggi Jawa Timur. Cabang di Jember ini semula adalah fakultas-fakultas dari Universitas Tawangalaun.

Dengan Surat Keputusan Menteri PTIP Nomor 97 tahun 1963 Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan di Kediri, terhitung sejak tanggal 15 Agustus 1963 ditetapkan sebagai cabang Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan Universitas Brawijaya.

Surat Keputusan Menteri PTIP tentang penergian, Universitas Brawijaya dengan seluruh fakultasnya dinegerikan Pada tanggal 5 Januari 1963 dengan Keputusan Menteri PTIP Nomor 1 tahun 1963. itu telah dikukuhkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 196 tahun 1963 yang berlaku sejak tanggal 5 Januari 1963. Tanggal tersebut

kemudian ditetapkan sebagai hari lahir (Dies Natalis) Universitas Brawijaya.

Pada saat dinegerikan, Universitas Brawijaya hanya mempunyai 5 fakultas yaitu Fakultas Hukum, Fakultas Ekonomi, Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan (FKK merupakan perluasan dari FAN dan saat ini namanya adalah Fakultas Ilmu Administrasi - FIA), Fakultas Pertanian dan Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan (FKHP). FKHP kemudian dipecah menjadi dua fakultas pada tahun 1973, yaitu Fakultas Peternakan (FPt) yang berada di Universitas Brawijaya dan Fakultas Kedokteran Hewan yang berada di bawah naungan Universitas Airlangga. Fakultas Teknik (FT) berdiri tahun 1963 berdasarkan Surat Keputusan Menteri PTIP nomor 167 tahun 1963 tertanggal 23 Oktober 1963.

Berdasarkan SK Presiden Nomor 59 tahun 1982 tanggal 7 September 1982 tentang struktur organisasi Universitas Brawijaya, Fakultas Perikanan (FPi) menjadi fakultas tersendiri karena sejak tahun 1977 digabung menjadi satu dengan Fakultas Peternakan dengan nama Fakultas Peternakan dan Perikanan. Sebagai catatan bahwa Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA), diresmikan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0371/O/1993 tanggal 21 Oktober 1993. Universitas Brawijaya menambah satu lagi fakultas yaitu Fakultas Teknologi Pertanian (FTP) yang merupakan peningkatan satus dari Jurusan Teknologi Pertanian yang sebelumnya berada di Fakultas Pertanian.

B. Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Dalam Pemilihan Umum Legislatif

Salah satu tujuan reformasi adalah untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini, baik di masa orde baru maupun di era reformasi kedaulatan sepenuhnya berada ditangan lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Bahkan di era reformasi ini kedaulatan seolah-olah berada di tangan partai politik.⁴⁰ Satu-satunya jalan untuk mencapai lembaga legislatif adalah dengan melalui mekanisme pemilihan umum legislatif yang diikuti oleh partai politik.

Dan apabila hal tersebut dikaitkan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam karya tulis ini, yaitu tentang implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif. Tentu sangat erat sekali kaitannya mengingat tujuan reformasi senada dengan apa yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus. hal tersebut dilakukan mengingat fungsi dan tugas dari PNS sebagai pejabat publik.

⁴⁰ Abdullah, Rozali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala daerah secara Langsung*, PT.Raja Grafindo, Jakarta. Halaman 51

Tidak hanya itu, terkait dengan adanya reformasi diharapkan adanya perubahan dari yang semula seorang PNS dapat menjadi anggota partai politik, walaupun hanya partai politik tertentu. Diharapkan dengan adanya reformasi hal tersebut sudah tidak lagi terjadi.

B.1 Konsep Dasar Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pemilu Legislatif

Pemahaman netralitas dalam pemilihan umum calon Legislatif dan Calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu bahwa Pegawai Negeri termasuk PNS sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri, baik dengan hormat atau tidak dengan hormat. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 3 Undang-undang 8 Tahun 1974 jo Undang-undang 43 Tahun 1999

Pasal 3

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

(2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai

politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

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

Namun dalam Undang-undang 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilu, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, ditentukan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai warga negara dan anggota masyarakat diperbolehkan mengikuti kegiatan kampanye sebagai peserta kampanye.

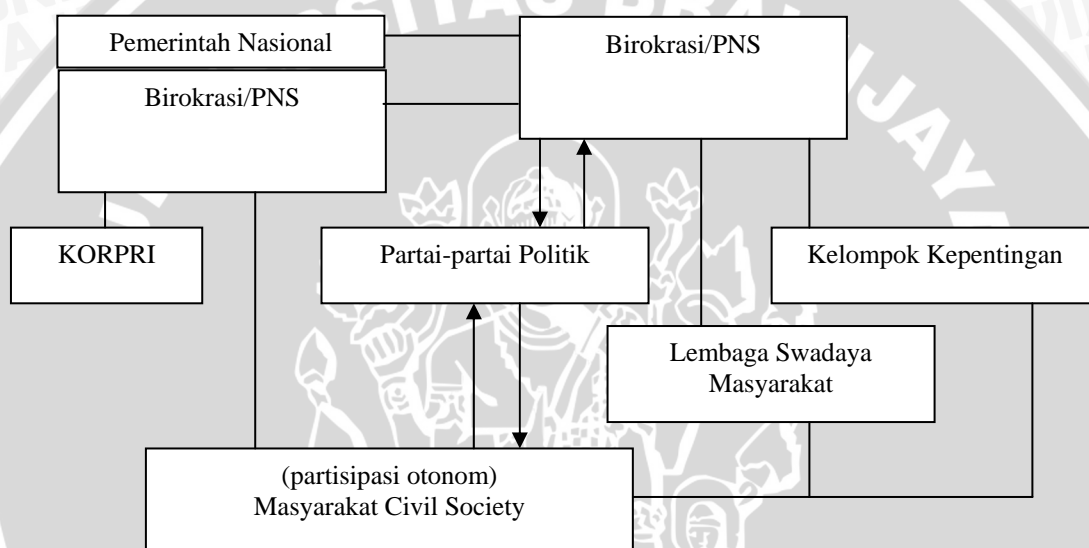
Sejarah birokrasi di Indonesia menunjukkan, PNS selalu merupakan obyek politik dari kekuatan partai politik (parpol) dan aktor politik. Jumlahnya yang signifikan dan fungsinya yang strategis dalam menggerakkan anggaran keuangan negara selalu menjadi incaran tiap parpol untuk menguasai dan memanfaatkan PNS dalam aktivitas politik. Saat-saat menjelang pemilu, aktivitas politik partisan PNS menjadi kian intensif karena partisipasinya untuk mendukung kampanye secara terbuka maupun terselubung amat efektif. Bagi parpol, keterlibatan PNS akan amat membantu dan mempermudah pelaksanaan kampanye yang sering terjadi melalui pemanfaatan fasilitas negara (mobil, gedung dan kewenangan) secara diskriminatif, yang menguntungkan salah satu parpol. Selain itu, di

pelosok pedesaan yang mayoritas penduduknya tidak terdidik, figur dan pilihan PNS akan menjadi referensi bagi pilihan masyarakat.

Berikut model perbandingan antara birokrasi yang menimbulkan pembusukan politik karena politisasi dan model netralitas politik birokrasi, yang diharapkan sehat untuk Indonesia ke depan:⁴¹

Bagan I

Model Netralitas Politik Birokrasi



Sumber Data: PPW LIPI Jakarta

Ciri-ciri:

- KORPRI dinyatakan independen dari Partai Politik
- Birokrasi tidak berafiliasi Politik, berjarak dengan Partai Politik.
- Bersikap Non Diskriminatif terhadap WN & partai politik.
- Peran LSM dan Kelompok Kepentingan lebih leluasa.
- Masyarakat berpartisipasi secara otonom membangun *Civil Society* (ada demokrasi, HAM dan keadilan sosial).

⁴¹ Syafuan Rozi Soebhan, *Model Reformasi Birokrasi Indonesia*, hal: 2



Selain hal tersebut di atas, pertukaran ekonomi politik antara partai/aktor politik (caleg) dan PNS dalam pemilu tidak saja menguntungkan sisi politik, tetapi juga PNS sendiri. Keberpihakan PNS dalam pemilu kepada parpol/caleg dibutuhkan untuk promosi dan karier jabatan. Dalam sistem birokrasi di Indonesia kini, di mana promosi dan karier jabatan tidak ditentukan oleh kompetensi dan kinerja, tetapi oleh afiliasi politik, netralitas PNS sulit ditegakkan. Hal inilah yang dapat menyumbangkan terjadinya blunder dalam pelaksanaan pemilu. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Pasal 3 UU No 43/1999 mengatur, (1) Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan; (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan ini jelas melarang keberpihakan PNS dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Dalam praktik, tercatat ada tiga bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dan pejabat pemerintahan dalam pemilu. 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. Larangan penggunaan fasilitas pemerintah ini juga diatur dalam Pasal 84 Ayat 1 Huruf h Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 41 Ayat 1 Huruf h Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

B.2 Pro Kontra Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Dalam Pemilihan Umum Legislatif

Setelah dilakukan penelitian dan observasi, diketahui ternyata dalam Pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, mendapat pro kontra dari berbagai pihak. diantaranya adalah:

- a. Dari Pihak Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Dari hasil wawancara yang telah dilakukan dengan pihak Pegawai Negeri Sipil, diketahui bahwa dalam pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, terdapat pihak yang pro dan pihak yang kontra, adapun rinciannya sebagai berikut:

- 1) Pihak Pegawai Negeri Sipil yang Pro dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Dari pihak pegawai negeri sipil yang dengan regulasi tersebut, karena mereka menganggap bahwa seorang pegawai negeri sipil adalah pejabat publik yang mengabdikan kepada masyarakat secara netral dan profesional. Bahkan mereka berpendapat bahwa sebaiknya Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak diberikan hak suara dalam Pemilihan Umum.

- 2) Pihak Pegawai Negeri Sipil yang Kontra dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Dari pihak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang kontra dengan regulasi tersebut adalah karena mereka beranggapan bahwa akan sayang sekali apabila sumber daya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam hal ini dosen, mengingat kondisi masyarakat dan politisi di negara kita. Yang bisa dikatakan

sebagai sebuah hubungan yang negatif. Hal itu didasari karena selama ini sebuah partai politik hanya bersikap manis pada saat melakukan kampanye dan setelah itu mereka lupa akan janjinya serta lebih memuaskan nafsu politik mereka.

b. Dari Pihak Partai Politik

Dari hasil wawancara yang telah dilakukan dengan pihak partai politik, diketahui bahwa dalam pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, terdapat pihak yang pro dan pihak yang kontra, adapun rinciannya sebagai berikut:

1) Pihak Partai Politik yang Pro dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Dari Pihak partai politik yang pro atau setuju dengan regulasi tersebut karena mereka beranggapan bahwa dalam sebuah politik tidak ada netralitas atau selalu ada keberpihakan kepada golongan tertentu, sedangkan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menjalankan tugasnya dituntut untuk netral dalam menjalankan tugasnya tanpa membedakan masyarakat kedalam golongan-golongan tertentu.

2) Pihak Partai Politik yang Kontra dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian.

Dari pihak partai politik yang kontra dengan regulasi tersebut karena mereka beranggapan bahwa berpolitik atau menjadi anggota sebuah partai politik adalah hak asasi setiap orang. Mengingat negara kita adalah negara demokrasi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.

B.3 Realita Pegawai Negeri Sipil (PNS) Universitas Brawijaya

Berdasarkan data yang berhasil didapat diketahui bahwa terdapat Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Universitas Brawijaya, yang secara langsung atau tidak langsung melibatkan diri dalam kegiatan politik praktis, adapun hal tersebut ditunjukkan dengan dukungan terhadap Partai Politik secara terbuka di depan publik dan melibatkan diri dalam kegiatan Partai Politik. Realita tersebut tentunya sangat bertentangan dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan tersebut berjalan dengan kurang efektif.

Secara teoritis untuk mengukur sebuah peraturan perundang-undangan telah berjalan dengan efektif atau tidak, adapun tiga faktor tersebut menurut Lawrence Friedman, ada tiga komponen dalam sistem hukum yaitu komponen struktur, substansi dan budaya hukum⁴². Ketiga komponen dalam sistem hukum yaitu komponen struktur, substansi dan budaya hukum. Ketiga komponen ini berada dalam suatu proses interaksi satu sama lain dan membentuk suatu totalitas yang disebut dengan sistem

⁴² Budi Agus Riswandi. dkk, *HKI dan Budaya Hukum*, hal: 151

hukum⁴³.

Secara substansial Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, kurang begitu efektif karena tidak disertai dengan sanksi yang tegas, adapun dalam pasal lain hanya dijelaskan mengenai himbauan atau syarat yang harus dilakukan apabila Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi anggota Partai Politik atau ikut serta dalam politik praktis.

Dan berdasarkan strukturnya kurang efektifnya pasal tersebut tentunya terdapat pada tidak adanya aparat atau penegak hukum yang khusus menangani pelanggaran pasal tersebut. Sehingga para oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak takut melanggar ketentuan yang diatur dalam pasal tersebut. Serta menurut komponen budaya hukum ketidak efektifan dari pasal tersebut ialah karena kebiasaan dari para pegawai negeri sipil yang masih terbawa arus budaya orde baru, dimana pada waktu Pegawai Negeri Sipil (PNS) boleh menjadi anggota atau bahkan pengurus sebuah partai politik tertentu.

Sedangkan di Universitas Brawijaya sendiri terkait dengan permasalahan tersebut diatas dipertegas dengan dikeluarkannya Surat Edaran Rektor Nomor 646/J10/KP/2009 tanggal 03 Februari 2009. Dimana dalam surat edaran tersebut hanya berupa himbauan dan peringatan saja, tanpa adanya tindakan yang kongkrit dari pimpinan Universitas Brawijaya. Sehingga penulis disini berkeyakinan bahwa para pimpinan Universitas Brawijaya tidak terlepas dari kegiatan politik praktis.

⁴³ *Ibid.*

B.3 Efektivitas Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43

Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Dari realita Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Universitas Brawijaya, sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya. Diketahui bahwa pasal tersebut berjalan dengan kurang efektif, tentunya dengan pendekatan dan parameter tertentu. Misalnya sebagaimana dalam pembahasan sebelumnya yaitu berdasarkan substansi, struktur dan budaya hukum.

Adanya permasalahan ini tentunya tidak bisa dibiarkan dengan begitu saja, oleh karena itu dalam karya tulis ini hal tersebut dibahas dan dianalisa, dengan harapan ditemukan alternatif solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan itu. adapun menurut Soerjono Soekanto bahwa hukum akan efektif apabila terdapat sanksi hukum dimana sanksi hukum tersebut diarahkan kepada sanksi-sanksi positif yang mendorong warga masyarakat untuk mematuhi hukum, dan apabila telah disesuaikan dengan nilai-nilai masyarakat.⁴⁴

Soerjono Soekanto juga berpendapat dengan menyadur pendapat Wayne La Favre dan Roscoe Pound menyatakan bahwa penegakan hukum sebagai suatu proses pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah

⁴⁴ Soerjono Soekanto Dan Mustafa Abdullah. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Rajawali. Jakarta. 1982. Hal. 13

hukum, akan tetapi membuat unsur penilaian pribadi, dan pada hakekatnya diskresi berada di antara hukum dan moral.⁴⁵

Atas dasar uraian tersebut dapat dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah, dan pola perilaku. Gangguan tersebut dapat terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaedah-kaedah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Pada dasarnya masalah penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri, dalam hal ini terbatas pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.⁴⁶

Dari pendapat tersebut dapat kita tarik kesimpulan bahwa untuk menyelesaikan permasalahan di atas tidak hanya dapat diselesaikan dengan

⁴⁵ Soerjono Soekanto. *Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. Hal. 7

⁴⁶ *Ibid*. Hal 8

satu pendekatan saja, melainkan harus dengan upaya dan peran dari berbagai pihak. Tentunya dengan tanpa mengabaikan substansi dari peraturan itu sendiri.

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Dalam Pemilihan Umum Legislatif

C.1 Faktor Internal Yang Mempengaruhi Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Dalam Pemilihan Umum Legislatif

Setelah penelitian dan observasi yang dilakukan, penulis menemukan beberapa faktor yang mempengaruhi Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam pemilihan umum legislatif. Salah satunya yaitu faktor internal atau yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) itu sendiri. Adapun faktor tersebut adalah :⁴⁷

- a. Faktor Ekonomi
- b. Faktor Peluang atau Kesempatan
- c. Faktor Lingkungan
- d. Faktor Lain-lain

Faktor ekonomi merupakan faktor utama yang menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik atau menjadi anggota partai politik. Karena memang sudah bukan menjadi rahasia lagi kalau gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) masih belum bisa dikatakan mencukupi kebutuhan kehidupan mereka. Sehingga mau tidak mau mereka harus mencari penghasilan sampingan untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka.

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Akan tetapi faktor ekonomi bukan merupakan satu-satunya faktor yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik dan atau menjadi anggota partai politik. Ada faktor lain yang dapat menyebabkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik dan atau menjadi anggota partai politik. Salah satunya adalah faktor peluang atau kesempatan. Dalam hal ini faktor peluang atau kesempatan diartikan sebagai sebuah keadaan, posisi atau jabatan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut. Yang berpotensi besar untuk membuat pegawai negeri tersebut berpolitik atau menjadi anggota partai politik. Selain itu juga bisa karena prestasi atau nama besar dia yang membuat dia diajak untuk bergabung kedalam sebuah partai politik tertentu.

Dari kedua faktor tersebut diatas masih ada faktor lain yang menjadi latar belakang kenapa Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik dan atau menjadi anggota partai politik, yaitu faktor lingkungan. Dalam hal ini faktor lingkungan diartikan sebagai tempat dimana ia bekerja atau melakukan aktivitasnya sehari-hari. Faktor lingkungan tersebut dapat berupa banyaknya teman atau rekan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut yang berpolitik atau menjadi anggota partai politik. Sehingga dia terbawa arus dan akhirnya ikut serta berpolitik atau menjadi anggota partai politik.

Dan yang terakhir adalah faktor lain diluar ketiga faktor diatas, faktor lain disini dapat berupa hubungan kekerabatan atau relasi. Misalnya karena ada keluarga atau relasinya yang menjadi anggota partai politik atau bahkan calon legislatif. Sehingga dia menjadi tim sukses dari partai politik atau calon legislatif tersebut.

C.2 Faktor Eksternal Yang Mempengaruhi Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif

Tidak hanya faktor internal atau dari Pegawai Negeri Sipil itu sendiri, seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik dan atau menjadi anggota partai politik. Melainkan juga faktor eksternal yang datangnya dari partai politik, adapun faktor-faktor tersebut sebagai berikut :⁴⁸

- 1) Faktor Kebutuhan Partai Politik
- 2) Faktor Trend Partai Politik
- 3) Faktor Lain-lain

Faktor Kebutuhan Partai Politik merupakan faktor utama yang menyebabkan sebuah Partai Politik merekrut Pegawai Negeri Sipil menjadi anggotanya. Karena Sumber Daya Manusia dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) khususnya Dosen, sangat amat dibutuhkan oleh Partai politik. Mengingat kompetensi dan kapabilitas yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) khususnya Dosen. Akan tetapi faktor trend Partai Politik juga merupakan salah satu faktor penyebab Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpolitik dan atau menjadi anggota partai politik. Karena pada saat ini Partai Politik seakan-akan berlomba-lomba untuk menggaet Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk menjadi anggotanya. Sehingga akan dirasa kurang lengkap dan takut dikatakan kalah oleh partai lain, apabila sebuah partai politik tidak punya anggota dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dan yang terakhir adalah faktor lain-lain yang menyebabkan Partai Politik merekrut Pegawai Negeri Sipil (PNS) Untuk menjadi anggotanya.

⁴⁸ Hasil Wawancara Dengan Fungsionaris Partai Politik

Misalnya yaitu karena adanya petinggi atau mantan dari petinggi partai politik tersebut yang merekomendasikan pegawai negeri sipil untuk direkrut menjadi anggota sebuah partai politik. Selain itu, adakalanya sebuah partai politik merekrut pegawai negeri sipil untuk menjadi anggotanya karena didasari atas hubungan kekerabatan atau dia mempunyai hubungan family dengan salah satu orang yang berpengaruh dalam partai politik tersebut.

D. Alternatif Solusi Untuk Menyelesaikan Problematika Terkait Dengan Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Legislatif

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat diketahui bahwa ada tiga komponen yang menjadi problematika terkait dengan netralitas Pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif. Yang pertama yaitu substansi atau dari peraturan itu sendiri, yang kedua yaitu struktur atau aparat penegak hukumnya dan yang ketiga adalah *culture* atau budaya hukum. Selain itu juga terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum legislatif yaitu faktor internal atau berasal dari pegawai negeri sipil itu sendiri dan faktor eksternal yang berasal dari partai politik. Oleh karena itu penulis disini mencoba memberikan alternatif solusi yang terbaik untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Adapun alternatif solusinya sebagai berikut :

1) Terkait Dengan Komponen Substansi Atau Peraturan Perundang-Undangannya

Dari uraian pembahasan di atas, penulis dapat memberikan beberapa alternatif solusi yang dapat menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Terkait dengan masalah substansi. Solusi yang dapat diberikan oleh penulis adalah yaitu dengan memberikan atau menambahkan sanksi yang tegas kedalam redaksional pasal tersebut. Sehingga tidak terkesan hanya sebagai sebuah himbauan atau peringatan. Dan kalau perlu tidak hanya sanksi administratif saja melainkan juga memberikan sanksi pidana terhadap pelanggaran-pelanggaran tertentu.

2) Terkait Dengan Strukturnya Atau Aparat Penegak Hukumnya

Dari uraian pembahasan di atas, penulis dapat memberikan beberapa alternatif solusi yang dapat menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Terkait dengan masalah Struktur tau aparat penegak hukum beserta penegakkannya. Ada beberapa alternatif solusi yang dapat dilakukan, diantaranya adalah dengan membentuk sebuah tim atau divisi atau bagian khusus yang menangani pelanggaran terhadap peraturan yang ada terkait dengan pasal 3 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Sehingga dengan adanya hal tersebut diharapkan dapat menekan maraknya pegawai negeri sipil berpolitik atau bahkan menjadi anggota partai politik.

3) Terkait Dengan *Culture* Atau Budaya Hukumnya

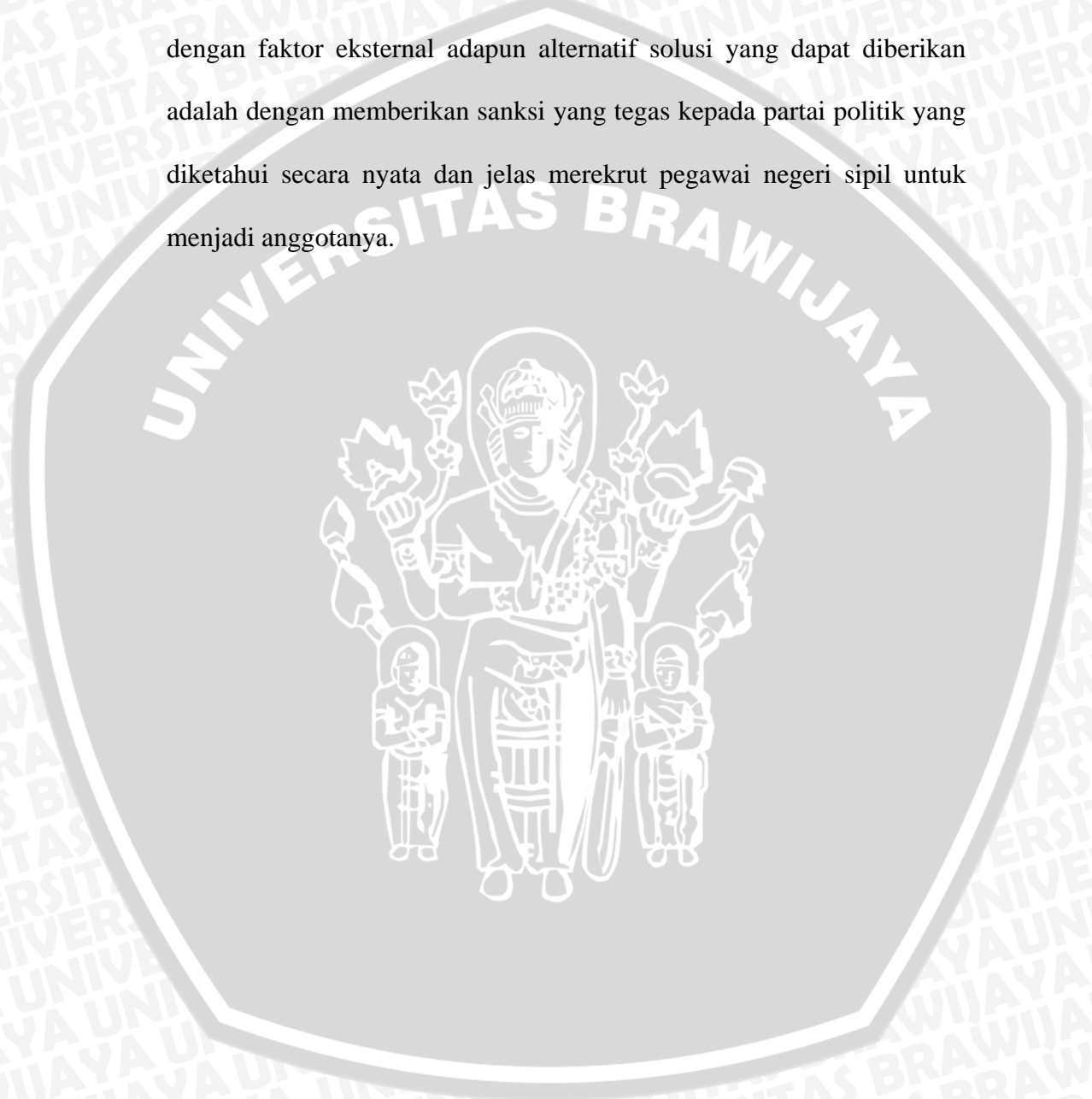
Dari uraian pembahasan di atas, penulis dapat memberikan beberapa alternatif solusi yang dapat menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Terkait dengan masalah *culture* atau budaya hukum. Solusi yang dapat diberikan adalah yang pertama dengan membiasakan pegawai negeri sipil untuk meniggalkan budaya-budaya orde baru yang melegalkan pegawai negeri sipil boleh menjadi anggota partai poltik tertentu. Dan yang kedua memberikan stigma yang negatif kepada pegawai negeri sipil yang berpolitik atau bahkan menjadi anggota partai politik. Serta yang terakhir yaitu dengan mengubah paradigma pegawai negeri sipi yang semula menganggap berpolitik atau menjadi anggota partai politik bagi pegawai negeri adalah hal yang wajar menjadi penghianatan terhadap KORPRI.

4) Terkait Dengan Faktor Internal

Dari uraian pembahasan di atas, penulis dapat memberikan beberapa alternatif solusi yang dapat menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Terkait dengan faktor internal, solusi yang dapat diberikan adalah dengan meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri sipil, dalam hal ini dapat berupa peningkatan gaji atau tunjangan di hari tua. Dan lebih meningkatkan disiplin dari para pegawai negeri tersebut, tentunya dengan memerikan monitoring dan evaluasi yang keberlanjutan.

5) Terkait Dengan Faktor Eksternal

Dari uraian pembahasan di atas, penulis dapat memberikan beberapa alternatif solusi yang dapat menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum. Terkait dengan faktor eksternal adapun alternatif solusi yang dapat diberikan adalah dengan memberikan sanksi yang tegas kepada partai politik yang diketahui secara nyata dan jelas merekrut pegawai negeri sipil untuk menjadi anggotanya.



BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan data yang penulis peroleh baik dari data primer, sekunder maupun tersier, dengan menggunakan dasar-dasar pemikiran yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya dan berdasarkan kemampuan serta pengetahuan yang penulis miliki, maka dapat disimpulkan :

1. Bahwa di Universitas Brawijaya terdapat Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berpolitik atau menjadi tim sukses bahkan menjadi anggota partai politik.
2. Bahwa tidak ada sanksi yang tegas dari Pemerintah terkait dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berpolitik atau bahkan menjadi anggota partai politik.
3. Bahwa adanya pegawai negeri sipil yang berpolitik atau menjadi anggota parta politik tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal melainkan juga faktor eksternal.
4. Bahwa efektivitas dari pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 Tentang Kepegawaian dipengaruhi oleh komponen yaitu substansi, struktur dan budaya hukum.

B. Saran

Berdasarkan data yang penulis peroleh baik dari data primer, sekunder maupun tersier dan dengan menggunakan dasar-dasar pemikiran yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya dan berdasarkan kemampuan serta pengetahuan yang penulis miliki. Adapun saran penulis sebagai berikut :

1. Agar Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak ikut serta atau melibatkan dirinya dalam kegiatan politik praktis atau menjadi anggota partai politik tertentu. Sehingga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat atau dalam hal ini dosen dalam perkuliahan bersifat netral dan tidak memihak golongan manapun.
2. Agar partai politik lebih memantapkan perannya sebagai wadah masyarakat untuk beraktualisasi dan tidak sekedar menghimpun suara dari masyarakat. Dengan harapan nantinya lahir kader-kader partai politik yang berkompeten. Sehingga tidak perlu melibatkan pegawai negeri sipil dalam kegiatannya.
3. Agar Pemerintah dalam membuat kebijakan lebih dipertegas dan diperjelas serta membuat sebuah lembaga independen khusus untuk menangani permasalahan pegawai negeri sipil yang berpolitik atau menjadi anggota partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

Abdullah, Rozali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala daerah secara Langsung*, PT.Raja Grafindo, Jakarta

Budiarjo, Miriam, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik (Sebuah bungan Rampai)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

_____, _____ 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Alumni, Bandung.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2005, *Pedoman Penulisan (Tugas Akhir, Makalah, kuliah Kerja Lapang, program Pemberdayaan Masyarakat)*, Malang.

Haddy, Nuruddin, 2005, *Pilkada Langsung, Eksperimentasi Demokrasi Di Daerah*, (di sampaikan pada kuliah tamu Mata Kuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang).

Haris, Syamsudin. diambil dari artikel Sukri, Muhammad, *Keberagaman Pilkada*, diases dari <http://www.forum-politisi.org>, diases pada tanggal 7 November 2007

Imran, Said, *Konfigurasi Politik pada Era Orde Lama dan Orde Baru: Suatu Telaah dalam Partai Politik*, <http://www.legalitas.org>, Diakses pada tanggal 7 Oktober 2007.

Rahman, Arifin, 1998, *Sistem Politik Indonesia (Dalam Perspektif Struktural,Fungsional)* Penerbit SIC, Surabaya.

Riyani, ondo dan Wasistiono, Sadu, 2003, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus Media, Bandung

Wahab, solichin A, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*. Penerbit SIC, Surabaya.

Widjaya, HAW, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, PT.Raja Grafindo, Jakarta

Thoha, Miftah , 2008, *Birokrasi pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Penerbit Kencana Prenada Media, Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia No 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: Se/08/M.PAN/3/2005 Tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Kamus:

Yasyin, Sulchan. 1995. *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*. Surabaya: AMANAH

Partanto, dkk. 1994. *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: ARKOLA

