

# Netralitas Birokrasi PNS Kabupaten Semarang pada Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015

Moh. Fakhri Universitas Darul Ulum Islamic Center Sudirman GUPPI, Indonesia

## Abstract

*Bureaucracy political rights neutrality still needs to be done to see attitude and behavior of bureaucracy who impartial to one of candidate in Local Leaders Election at execution of Regional election of regent and vice regent on December 9th, 2015 has well and safety held with winner polling is incumbent candidates as regent and vice regent of Semarang. General election as supporting facilities for democracy has arranged bureaucracy political rights neutrality, either to political party and also candidates (president, governor, Regent/Mayor), General Election Laws Number 32 Year of 2004 section 86 and section 76 and section 79, and Government Laws number 6 year 2005 section 61 and section 62, also with Laws Number 5 year 2014 section 87 article 4 item c. The purpose is: 1) To know candidates who entangles bureaucracy (functional and structural official in state official as participant and campaign expert in general elections of regent and vice regent of Semarang year 2015. 2) To know political rights neutrality in execution of regional election of regent and vice regent of Semarang year 2015. To reach the purpose, this research used qualitative descriptive method. Data analysis of Civil Servants Neutrality and involvement of bureaucracy official (Civil Servants) that becomes cause existence of opportunity to do collision in regional election for example: regional leader authority lifting, mutation, and discharge from and in 2nd echelon at local government specified by a regent after consulting to Governor (see government laws number 96 year 2000 and Laws Number 32 year 2004 section 130 article 2), then prohibition of candidates and neutral attitude of political rights have been arranged in the law and regulation with management of officer applies merit system bureaucracy. Research result which can be generalized collision of prohibition of involvement in campaign happened not done by Civil Servants and bureaucracy functionary in service country and position of politics rights of Civil Servants at neutral.*

## Keywords:

*Political Rights; Bureaucracy Neutrality; Local Election*

## PENDAHULUAN

Pemilukada serentak pada tanggal 9 Desember tahun 2015 pelaksanaan mekanisme demokrasi Indonesia pasca reformasi. Dalam kurun waktu 17 (tujuh belas) tahun, perkembangan demokrasi diharapkan semakin membaik dan membawa pada perubahan positif cara berpolitik seluruh masyarakat Indonesia. Proses politik yang didukung oleh transparansi dan independensi dari pelaku-pelaku politik merupakan salah satu indikator kematangan berpolitik selama ini.

Salah satu penentu kematangan berpolitik dalam sebuah negara modern adalah partai politik. Partai politik merupakan mekanisme demokrasi yang demokratis. Partai politik telah menjadi fenomena umum dalam kehidupan politik yang intinya merupakan alat untuk memperoleh kekuasaan serta untuk memerintah. Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, partai politik berfungsi menjalankan kekuasaan politik. Fungsi ini dilaksanakan oleh partai-partai politik, baik pada saat membentuk

pemerintahan atau ketika partai politik berfungsi sebagai oposisi di dalam pemerintahan. Dalam hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa peran partai politik dalam pemerintahan seringkali ditentukan dari beberapa besar kemenangan mereka dalam pemilu yang dijalankan, walaupun pernyataan tersebut belum tentu selamanya terjadi. Adakalanya, partai politik yang memperoleh banyak suara tidak ikut masuk dalam pemerintahan. Namun demikian, dalam parlemen bisa dipastikan bahwa partai politik yang memperoleh banyak suara dapat mempengaruhi kebijakan politik nasional.

Partai politik dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan, partai politik dalam negara dengan maksud untuk mencapai kekuasaan baik dalam pemerintahan atau eksekutif maupun dalam badan legislatif. Loyalitas pada kader partai politik yang memegang pemerintahan untuk partainya, sangat mempengaruhi kinerja birokrasi di bawahnya. Tidak dipungkiri berdasarkan pengalaman pemerintahan Indonesia, hadirnya partai politik dalam sistem pemerintahan memang memberi pengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Birokrasi merupakan mesin bagi negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Setiap negara modern membutuhkan birokrasi yang dapat mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Birokrasi pada dasarnya merupakan "alat pemerintah" yang bekerja untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Dalam posisi tersebut tugas birokrasi adalah merealisasikan setiap kebijakan pemerintahan dalam rangka pencapaian kepentingan rakyat.

Pada awalnya, secara teoritik birokrasi terkait dengan kekuasaan pemerintah, akan lebih mengarah pada bagaimana netralitas birokrasi itu sendiri dijalankan. Perdebatan antara Karl Marx dan Hegel tentang netralitas birokrasi mengawali pemikiran bagaimana posisi birokrasi dijalankan dalam pemerintahan. Marx berpendapat bahwa negara itu tidak mewakili kepentingan umum, akan tetapi kepentingan khusus dari kelas dominan sehingga masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsep Karl Marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas dominan dalam satu negara (Miftah Thoha, 2012: 15). Marx dalam pembicaraan lebih lanjut menyatakan bahwa birokrasi jelas tidak netral dan harus memihak kelas yang dominan. Disinilah netralitas birokrasi akan dibahas. Sedangkan Hegel menghendaki netralitas birokrasi dimana birokrasi diletakkan di tengah-tengah sebagai perantara antara masyarakat yang terdiri dari kaum profesi, pengusaha, dan pemerintah.

Birokrasi pada masa Orde Baru dijalankan sebagai sarana dan alat yang efektif bagi partai pembentuk pemerintah untuk menjaga stabilitas politik dan meraih kemenangan suara pada setiap penyelenggaraan pemilu. Para birokrat yang

berstatus sebagai pegawai negeri menjadi pengikut setia kebijakan yang diambil oleh penguasa. Birokrasi di Indonesia sesungguhnya ditetapkan sebagai birokrasi merit (Meyer and Blau, 2002: 55). Hal ini tergambar dari adanya ketentuan mengenai netralitas birokrasi dari politik. Merit sistem birokrasi menekankan pada profesionalisme bagi pengisian pejabat birokrasi. Seseorang yang mempunyai kompetensi dan keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh suatu jabatan tersebut (jabatan karir) namun demikian, disadari tidak semua jabatan harus diisi oleh pejabat karir.

Dalam sistem politik Indonesia, pemerintah (presiden, wakil presiden, menteri/pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati atau walikota) merupakan hasil pemilu dan produk proses politik lainnya menurut konstitusi dan undang-undang. Sedangkan birokrasi merupakan hasil rekrutmen berdasarkan kriteria kemampuan prestasi, keahlian, pengalaman kerja, pelatihan, dan pembinaan lainnya. Termasuk dalam jajaran birokrasi sipil adalah mulai dari pangkat tertinggi IV-E sampai IA atau dari eselon I sampai V dari Jenderal/laksamana/ marsekal sampai prajurit dalam jajaran birokrasi tentara/polisi, pada instansi pusat atau daerah, BUMN maupun BUMD (Kusumah, 2000: 84).

Birokrasi menjadi "alat" kekuatan sosial dan politik yang dominan dan kemenangan Golkar pada masa Orde Baru dengan empat

kali pemilu, salah satu faktor yang menentukan kemenangan itu adalah peranan birokrasi. Birokrasi ikut memilih dalam pemilu dan "tidak diperbolehkan" ada alternatif lain yang dipilih kecuali Golkar karena birokrasi diwajibkan memihak ke Golkar.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 kemudian dirumuskan beberapa Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD (pasal 86 (2,3, dan 4) yang berkaitan dengan PNS dan kampanye serta pasal 273 yang mengatur tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran (pasal 86). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dalam pasal 59 (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan negeri, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah (pasal 61 dan 62), peraturan pemerintah nomor 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin PNS, peraturan kepala BKN no. 10 tahun 2005 tentang PNS yang menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan surat edaran Menpan nomor SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang netralitas PNS dalam pemilihan kepala daerah serta peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang

disiplin pegawai negeri sipil. Namun demikian, netralitas birokrasi masih tetap dirisaukan masyarakat di setiap penyelenggara pemilu maupun pemilihan kepala daerah, sifat masyarakat negara-negara sedang berkembang merupakan pangkal ketidaknetralan birokrasi pada umumnya masyarakat di negara-negara tersebut adalah masyarakat transisi yakni antara masyarakat yang mempunyai karakteristik tradisional sekaligus modern. Masyarakat demikian biasa dikenal dengan masyarakat prismatic (*prismatic society*).

Menurut Fred W Riggs dalam Prijono Tjiptoherijanto, masyarakat prismatis mempunyai tiga ciri utama, (1) heterogenitas, yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat tradisional dan modern, (2) Formalisme, menggambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktik atau tindakan nyata di lapangan. Ketidaksesuaian antara norma-norma formal dengan realita, (3) overlapping, merupakan gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan. Namun demikian, harapan terciptanya birokrasi yang netral dari politik dan profesional dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tetap menjadi harapan

masyarakat sebagai pengguna layanan birokrasi, sebagaimana disikapi dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai Pengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1990 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global, serta dalam pasal 31 ayat 1a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan tugas Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menjaga netralitas pegawai ASN/PNS.

Persoalan mengenai lemahnya netralitas hak politik birokrasi akhir-akhir ini seringkali disinyalir banyak terjadi di daerah (pemerintah kota dan kabupaten) mengingat adanya kewenangan kepala daerah berdasarkan peraturan pemerintah nomor 96 tahun 2000 yang memungkinkan gubernur, bupati, dan walikota mengangkat dan memberhentikan PNS di daerahnya mulai dari pangkat I-a sampai dengan IV-e, pembina utama, secara nasional tentu ini melemahkan tuntutan netralitas hak politik birokrasi daerah terutama daerah yang dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip merit sistem tetapi lebih pada sistem kekeluargaan (*marriage system*). Dalam pasal 28 ayat a KASN bertujuan menjamin terwujudnya sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN/PNS. Berdasarkan uraian di atas, penelitian tentang netralitas hak politik birokrasi Kabupaten Semarang dalam

pelaksanaan pemilukada Bupati dan Wakil Bupati tahun 2015 layak untuk dilakukan. Birokrasi Kabupaten Semarang sebagai subyek penelitian untuk melihat birokrasi Indonesia dalam skope yang sempit. Mengingat besarnya birokrasi pada pemerintah kabupaten Semarang khususnya pada pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tanggal 9 Desember 2015 dengan perolehan kemenangan suara dari pasangan calon petahana.

Netralitas hak politik birokrasi Kabupaten Semarang yang dimaksud meliputi sikap birokrasi Kabupaten Semarang yang dimaksud meliputi sikap birokrasi PNS yang tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu pasangan calon dan kelompok/golongan partai politik tertentu, tidak diskriminasi, steril dari kepentingan kelompok dan tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik dalam pelayanan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan sebagainya.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan seperti yang telah diuraikan di atas, aka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Adakah pasangan calon melibatkan birokrasi PNS (pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri) sebagai peserta dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah (pemilukada) Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015?

2. Bagaimana netralitas hak politik PNS Kabupaten Semarang dalam pelaksanaan pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015?

Sedangkan, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pasangan calon melibatkan birokrasi PNS (pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri) sebagai peserta dan juru kampanye dalam pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015.
2. Untuk mengetahui netralitas hak politik PNS dalam pelaksanaan pemilukada bupati dan wakil bupati Semarang tahun 2015.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu penelitian yang tidak mengadakan perhitungan. Menurut Lexy J Moleong (2005: 4), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, sikap, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain. Penelitian dilakukan dengan cara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata serta bahasa pada suatu konteks yang khusus alamiah dan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Bogdan dan Taylor (Moleong, 2005) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang, sikap dan perilaku yang diamati.

Penelitian ini berlokasi di wilayah Kabupaten Semarang dengan lembaga atau institusi yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yakni komisi pemilihan umum (Kantor KPU Kabupaten Semarang) dengan mengambil/mencari data laporan dan pelaporan Bawaslu hasil kinerja selama pelaksanaan pemilukada bupati dan wakil bupati Semarang tahun 2015 yang merupakan dokumen dan beberapa pejabat struktural, fungsional jabatan negeri yang merupakan informasi dalam menggali data melalui wawancara pada 19 kecamatan sebagai populasi dalam penelitian ini yang dirancang mulai Agustus 2016 dan dilaksanakan pengumpulan/penyebaran kuesioner pada Februari-Juli tahun 2017 setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah bupati dan wakil bupati Semarang tahun 2015 dengan kemenangan peroleh suara oleh calon petahana.

Data adalah catatan atas kumpulan fakta, data merupakan bentuk jamak dari datum, berasal dari bahasa Latin yang berarti sesuatu yang diberikan. Dalam keilmuan (ilmiah), fakta dikumpulkan untuk menjadi data. Data kemudian yang diolah dapat

diutarakan secara jelas dan tepat sehingga dapat dimengerti oleh orang lain yang tidak langsung mengalaminya sendiri. Hal ini dinamakan deskripsi.

#### 1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Sumber data pertama ini dicatat melalui catatan tertulis yang dilakukan melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti yakni pejabat struktural, fungsional, yang ada pada 19 kecamatan sebagai populasi dalam penelitian netralitas hak politik birokrasi (PNS) dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah bupati dan wakil bupati Semarang tahun 2015 sebagai informan.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Dalam hal ini yang menjadi data sekunder yaitu buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dokumen-dokumen yang berisi informasi penting.

#### 3. Data Tersier

Data tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer maupun data sekunder seperti kamus politik, kamus hukum, dan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, dan lain-lain.

Sehubungan dengan pendekatan penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), dilakukan dengan cara mengunjungi langsung ke kantor komisi pemilihan umum Kabupaten Semarang sebagai obyek penelitian guna mengambil dokumen-dokumen yang terkait dan informasi sebagai sumber data yang digali dengan cara wawancara. Penelitian ini dilakukan melalui serangkaian kegiatan seperti:

1. Observasi, yaitu melakukan pengamatan secara langsung pada kantor komisi pemilihan umum Kabupaten Semarang dengan data primer pelaporan Panwas Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati tahun 2015.
2. Wawancara, dalam penelitian ini menggunakan wawancara terstruktur yakni wawancara yang pewawancaranya menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan, bertujuan mencari jawaban terhadap hipotesis dengan responden penjabatan struktural, pejabat fungsional, jabatan negeri, serta kepala kelurahan pada 19 (sembilan belas) kecamatan sebagai populasi dalam wilayah Kabupaten Semarang.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sampel jenuh untuk

menentukan banyaknya anggota populasi menggunakan rumus:

$$\left(\frac{N}{n}\right) = \frac{N}{n(N-n)}$$

Jika populasi (N), sampel (n) maka sampling fraction diperoleh dari populasi pada wilayah Kabupaten Semarang 19 Kecamatan dan peneliti menetapkan besar sampel dalam penelitian ini 15% dari populasi dapat diperoleh

$$\frac{N}{n(N-n)} = \frac{19}{3(19-3)} = \frac{19}{48}$$

Atau dengan kata lain 19 orang sampel dari 48 orang anggota populasi (PNS pejabat struktural dan pejabat fungsional serta kepala kelurahan pada birokrasi PNS Kabupaten Semarang). Pengambilan sampel dilakukan dengan metode random sampling dari wilayah Kabupaten Semarang terbagi dalam 19 kecamatan dan diambil 3 wilayah kecamatan sebagai sampel yang didasarkan pada jarak tempat ibu kota kabupaten. Tiga wilayah kecamatan yang diambil diantaranya: 1 kecamatan kota, yaitu Kecamatan Ungaran Barat, 1 kecamatan pada posisi tengah dari jarak tempuh, yaitu Kecamatan Tuntang, dan 1 kecamatan yang ada di wilayah terpencil, yaitu Kecamatan Susukan. Sedangkan masing-masing wilayah kecamatan diambil 16 responden (5 pejabat dan 3 staf dalam jabatan struktural, serta 5 pejabat dan 3 staf dalam jabatan fungsional).

Menurut Patton (dalam Lexy J Moleong, 2005: 103) menjelaskan bahwa analisis

data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Sedangkan menurut Taylor (1975: 79) mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara normal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan dan tema pada hipotesis.

Berdasarkan definisi yang dijelaskan para ahli, proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini yakni:

1. Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen-dokumen resmi dan penting yang telah diperoleh.
2. Reduksi data yang dilakukan dengan jalan melakukan abstraksi. Abstraksi merupakan usaha untuk membuat rangkuman inti, proses, dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.
3. Menyusun data satuan-satuan. Satuan-satuan ini kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dibuat sambil melakukan coding.
4. Pemeriksaan keabsahan data. Tahap ini adalah tahap akhir dari analisis data. Setelah selesai tahap ini

mulailah kini tahap penafsiran data dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substantif yang sesuai dengan metode penelitian ini.

## HASIL PENELITIAN

### Potensi Kekuatan dan Dukungan Pasangan Calon sebagai Peserta Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015

Paska reformasi 1998, salah satu topik yang selalu menarik dikaji dalam perpolitikan Indonesia adalah mengenai birokrasi Indonesia. Beberapa penelitian dan kajian terfokus juga pada peran dan kinerja pegawai negeri sipil (PNS) yang menjadi "mesin" birokrasi. Hubungan mereka dengan partai politik, kiprah mereka dalam proses pemilihan umum dan sebagainya. Dalam Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, pasal 3 ayat 2, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dalam ayat 3 untuk menjamin netralitas pegawai negeri, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai.

Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, perlu dibangun

aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Birokrasi PNS dalam kedudukan pegawai aparatur sipil negara (ASN) sebagaimana dalam UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang ditetapkan pada tanggal 15 Januari 2014 pasal 9 ayat 2 menyebutkan pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Selanjutnya dalam bab V pasal 13 menyebutkan jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas: (a) Jabatan Administrasi, (b) Jabatan Fungsional, dan (c) Jabatan Pimpinan Tinggi dan dalam bab VII pasal 25 ayat 1, presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Ayat 2 untuk menyelenggarakan kekuasaan

sebagaimana dimaksud ayat 1 presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada: kementerian, komisi aparatur sipil negara (KASN), lembaga administrasi negara (LAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), serta dalam pasal 26 ayat 1 Menteri berwenang menetapkan kebijakan di bidang pendayagunaan pegawai ASN dan ayat 2. Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi: (a) kebijakan reformasi birokrasi di bidang sumber daya manusia, (b) kebijakan umum pembinaan profesi ASN, (c) kebijakan manajemen ASN. Klarifikasi jabatan ASN, standar kompetensi jabatan pegawai ASN. Kebutuhan pegawai ASN secara nasional, skala penggajian, tunjangan pegawai ASN dan sistem pensiunan PNS, (d) pemindahan PNS antar jabatan, antar daerah dan antar instansi, (e) pertimbangan kepada presiden dalam penindakan terhadap pejabat yang berwenang dan pejabat pembina kepegawaian atas penyimpangan sistem merit dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, dan (f) penyusunan kebijakan rencana kerja ASN, LAN, dan BKN di bidang manajemen ASN.

Berdasarkan pelaksanaan pendaftaran peserta pemilihan pendaftaran peserta pemilihan bagi pasangan calon dari unsur Perseorangan dengan tenggang waktu penyerahan syarat dukungan yang telah diumumkan KPU Kabupaten Semarang tanggal 11 s.d. 15 Juni 2015; sampai dengan batas akhir pendaftaran hanya ada 1

Tabel 1. Perolehan Kursi Parpol pada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten Semarang Tahun 2014

No	Nama Partai	Perolehan Kursi	$\Sigma$ Keseluruhan Kursi	Persentase Kursi (%)
1.	Partai NASDEM	0	45	0%
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	5	45	11.11%
3.	Partai Keadilan Sejahtera	5	45	11.11%
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	11	45	24.44%
5.	Partai Golongan Karya	5	45	11.11%
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	5	45	11.11%
7.	Partai Demokrat	4	45	8.89%
8.	Partai Amanat Nasional	3	45	6.67%
9.	Partai Persatuan Pembangunan	3	45	6.67%
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	4	45	8.89%
11.	Partai Bulan Bintang	0	45	0%
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	0	45	0%
Jumlah		45		100%

orang yang mendaftar, yaitu Drs. Suwanto. Namun berkas yang diserahkan tidak memenuhi syarat, sehingga oleh KPU Kabupaten Semarang pendaftaran ditolak dan berkas dikembalikan sampai persyaratan dipenuhi. Dan sampai dengan batas akhir penyerahan syarat dukungan pasangan perseorangan, tidak ada Bakal calon yang menyerahkan berkas persyaratan, sehingga KPU Kabupaten Semarang mengumumkan bahwa peserta pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dari unsur perseorangan tidak ada.

Sedangkan Pendaftaran Peserta Pemilihan bagi pasangan calon dari unsur Partai Politik atau gabungan Partai Politik sesuai dengan PKPU No.9 Tahun 2015 Pasal 5 (ayat 2 dan 3) ada 2 ketentuan yang dapat digunakan, yaitu:

- a. Persyaratan pencalonan untuk partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh paling sedikit 20%

(dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD Kabupaten Semarang.

- b. Persyaratan pencalonan untuk partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu terakhir, namun hal ini hanya berlaku bagi Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Semarang pada pemilu terakhir.

Dengan demikian, hanya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memenuhi syarat untuk mengajukan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 secara mandiri (tanpa bergabung/berkoalisi dengan partai lain). Namun dalam perkembangan selanjutnya, partai-partai yang memiliki kursi di DPRD Kabupaten Semarang memilih

Tabel 2. Perolehan Suara Dukungan Parpol pada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten Semarang Tahun 2014

No	Nama Partai	Jumlah	Persentase Perolehan Suara Akumulasi (%)
1.	Partai NASDEM	21.038	3,67%
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	65.846	11,47%
3.	Partai Keadilan Sejahtera	50.787	8,85%
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	130.006	22,65%
5.	Partai Golongan Karya	58.455	10,19%
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	57.453	9,96%
7.	Partai Demokrat	42.222	7,36%
8.	Partai Amanat Nasional	52.308	9,11%
9.	Partai Persatuan Pembangunan	49.000	8,54%
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	44.108	7,69%
11.	Partai Bulan Bintang	1.250	0,22%
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.723	0,30%
Jumlah		573.896	100,00%

berkoalisi/bergabung sehingga terbentuk 2 koalisi, yaitu:

*Pertama*, Koalisi Pertama, merupakan gabungan PDIP, Partai Gerindra dan PAN yang mengusung dr. Mundjirin ES, SpOG dan Ngesti Nugraha, SH sebagai Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 dengan nama Tim Koalisi MUKTI.

Tim Koalisi MUKTI mendaftarkan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 Mundjirin-Ngesti Nugraha pada tanggal 28 Juli 2015 Pukul 13.00 WIB dengan menyerahkan berkas calon dan pencalonan kepada KPU Kabupaten Semarang. Kedatangan Tim Koalisi MUKTI disertai oleh dr. Mundjirin ES, SpOG dan Ngesti Nugraha, SH dan Ketua Umum dan Sekretaris Umum Partai Pengusungnya pada tingkat Kabupaten Semarang.

Berkas calon dan pencalonan Tim Koalisi MUKTI yang diserahkan ke KPUD Kabupaten Semarang dilakukan pengecekan yang meliputi surat pencalonan, persetujuan dari DPP dan data syah tidaknya kepengurusan parpol di tingkat pusat maupun kabupaten/kota, dan berkas tim paslon MUKTI dinyatakan berkas lengkap sesuai persyaratan. Pada saat mendaftar, dr. Mundjirin ES, Sp. OG masih berstatus Bupati yang sedang cuti, karena AMJ-nya adalah tanggal 28 September 2015. Sedangkan Ngesti Nugraha masih berstatus anggota DPRD Kab. Semarang. Sesuai PKPU No.12 tahun 2015, calon yang telah ditetapkan dan berstatus anggota DPR, DPD, DPRD, TNI/POLRI dan PNS wajib menyerahkan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian dari jabatannya, yaitu paling lambat tanggal 23 Oktober 2015 (60 hari

Tabel 3. Daftar Calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang 2015 Yang Ditetapkan KPUD Kab. Semarang

Nomor Urut	Nama Pasangan Calon	Nama Tim
1	Mundjirin-Ngesti Nugroho	MUKTI
2	Nur Jatmiko-Mas'ud Ridwan	JATIMAS

setelah penetapan sebagai calon), jika tidak menyerahkan akan didiskualifikasi.

*Kedua*, koalisi Kedua, merupakan gabungan PKB, PKS, Partai GOLKAR dan Partai HANURA yang mengusung Nur Jatmiko dan Mas'ud Ridwan, SE sebagai Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 dengan nama Tim Koalisi JATIMAS,

Tim Koalisi JATIMAS mendaftarkan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 Jatmiko dan Mas'ud Ridwan, SE pada tanggal 27 Juli 2015 Pukul 13.30 WIB dengan menyerahkan berkas calon dan pencalonan kepada KPU Kabupaten Semarang. Kedatangan Tim Koalisi JATIMAS disertai oleh Nur Jatmiko dan Mas'ud Ridwan, SE dan didampingi oleh Ketua Umum dan Sekretaris Umum Partai Pengusungnya pada tingkat Kabupaten Semarang.

Berkas calon dan pencalonan Tim Koalisi JATIMAS yang diserahkan ke KPUD Kabupaten Semarang kemudian dilakukan pengecekan Berkas yang meliputi surat pencalonan, persetujuan dari DPP dan data syah tidaknya kepengurusan parpol di tingkat pusat maupun kabupaten/kota, dan berkas tim paslon JATIMAS dinyatakan berkas

lengkap sesuai persyaratan. Pada saat mendaftar, Mas'ud Ridwan, SE masih berstatus anggota DPRD Kab. Semarang. Sesuai PKPU No.12 tahun 2015, calon yang telah ditetapkan dan berstatus anggota DPR, DPD, DPRD, TNI/POLRI, dan PNS wajib menyerahkan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian dari jabatannya, yaitu paling lambat tanggal 23 Oktober 2015 (60 hari setelah penetapan sebagai calon), jika tidak menyerahkan akan didiskualifikasi.

Tahapan setelah pendaftaran adalah Pemeriksaan kesehatan. Sesuai UU No.3 'Th. 2015 Pasal 45 ayat 2 huruf b, dokumen persyaratan pendaftaran pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Semarang juga meliputi surat keterangan hasil pemeriksaan kemampuan secara rohani dan jasmani dari tim dokter yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud UU Nomor 8 tahun 2015 pasal 7 huruf f dan PKPU nomor 9 tahun 2015 pasal 4 ayat 1 huruf e. Hasil akhir (output) dari pemeriksaan kesehatan oleh Tim Dokter yang dilaksanakan di RSUD Ambarawa berupa:

- a. Surat sehat jasmani dan rohani
- b. Surat keterangan bebas narkoba

Kedua pasangan calon Mundjirin-Ngesti Nugroho dan Nur Jatmiko-Mas'ud Ridwan telah melakukan pemeriksaan kesehatan tanggal 29 dan 30 Juli 2015 dan laporan hasil pemeriksaan kesehatan diserahkan oleh Tim Dokter ke KPU tanggal 1 Agustus 2015. Tahapan selanjutnya setelah pendaftaran dan pemeriksaan kesehatan adalah pemeriksaan dan penelitian dokumen syarat calon dan pencalonan. Dalam penelitian calon berkas pasangan calon Mundjirin-Ngesti Nugroho dan Nurjatmiko-Mas'ud Ridwan masing-masing terdapat kekurangan seperti: a) Kurang KTP, b) legalisir ijazah; c) pas photo, d) surat LHKPN dari KPK yang asli, e) Tanda Terima penyampaian STTP, f) surat keterangan dari Pengadilan Negeri (Khusus bagi dr. H. Mundjirin ES, SP.OG) dan lain-lain.

Kekurangan dokumen persyaratan calon dan pencalonan yang kurang tersebut dari kedua paslon, selanjutnya dilakukan pemberitahuan hasil penelitian oleh KPUD Kabupaten agar masing-masing melengkapi pada masa perbaikan dalam waktu 3 hari. Kemudian, kedua pasangan calon melakukan perbaikan dan melengkapi kekurangan dimaksud, akhirnya pada tanggal 24 Agustus 2015, KPUD Kbaupaten Semarang menetapkan pasangan calon bupati dan wakil bupati Kabupaten Semarang tahun 2015 yang keduanya dari unsur gabungan partai politik, kegiatan berikutnya dilakukan

pengundian nomor urut peserta pasangan calon.

### **Netralitas Birokrasi PNS Kabupaten Semarang dalam Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2015**

Dalam menjaga netralitas Birokrasi PNS/Pegawai Aparatur Negara (ASN) harus menegakkan larangan pasangan calon melibatkan ASN dan menggunakan fasilitas Pemda untuk kepentingan kampanye serta menegakkan sanksi terhadap pelanggaran ASN. Pelaksanaan kampanye dalam Pemilukada telah diatur antara lain: Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (pasal 76 ayat 1, pasal 79 ayat 1 dan 4, pasal 83) dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 (pasal 56, pasal 6) ayat 1 dan pasal 62; pasal 65). Kampanye dapat dilaksanakan melalui: (a) pertemuan terbatas, (b) tatap muka dan dialog, (c) penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, (d) penyebaran melalui radio dan/atau televisi, (e) penyebaran bahan kampanye kepada umum; (f) pemasangan alat peraga di tempat umum; (g) Rapat umum; (h) Debat publik/Debat terbuka antar calon dan atau kegiatan lain yang tidak melanggar perundang-undangan ditambah sebagai peserta kampanye dan juru kampanye, dimulai dari tanggal 27 Agustus s.d. 5 Desember 2015..

Pelaksanaan kampanye pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten

Semarang Tahun 2015 berlangsung mulai tanggal 27 Agustus 2015 sampai dengan 05 Desember 2015 atau 101 hari. KPUD Kabupaten Semarang telah mengeluarkan Surat Keputusan tentang jadwal Kampanye Rapat Umum Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015 dengan nomor 46/KPTS/KPU-Kab.Smg 012.329232/2015 tanggal 24 Agustus 2015. Jadwal kampanye pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015 terlampir pada Tabel 4.

Pengawasan tahapan kampanye diawali dengan pengawasan terhadap persiapan pelaksanaan, yaitu dengan cara mendapatkan dan memeriksa dokumen. Adapun kegiatan yang dilakukan PPL, Panwascam dan Panwaskab dalam kegiatan tersebut adalah:

- a. Pengawasan penyusunan dan penetapan jadwal waktu dan lokasi kampanye. Dalam hal lokasi kampanye, dilaksanakan sesuai dengan Perbub Nomor 51 tahun 2015.
- b. Pengawasan terhadap Perencanaan dan pencetakan bahan kampanye sesuai dengan jumlah kepala keluarga pada daerah pemilihan untuk setiap paslon.
- c. Pengawasan terhadap daftar tim kampanye paslon, untuk memastikan tidak terdapat pihak-pihak yang

dilarang masuk sebagai tim kampanye.

Sebelum memasuki masa kampanye tanggal 27 Agustus s.d 5 Desember 2015, Satuan Trantib 19 Kecamatan di Kabupaten Semarang, melakukan pembersihan dan penertiban APK liar dengan didampingi oleh PPL dan Panwascam pada tingkat kecamatan dan oleh SATPOL PP dengan didampingi Panwaskab pada tingkat Kabupaten. Pembersihan dan penertiban APK liar tersebut dilakukan dengan terlebih dahulu mengirimkan surat pemberitahuan kepada kedua tim paslon untuk segera melakukan pembersihan atribut APK liar dari Paslon masing-masing.

Pengawasan tahapan kampanye selanjutnya adalah pengawasan pada pelaksanaan kampanye. Pencanaan awal kampanye dilakukan bersama-sama oleh kedua paslon dengan Tim Kampanye/Tim Susksenya yang difasilitasi KPUD Kabupaten Semarang. Pada acara tersebut, juga dihadiri oleh Muspida, Kapolres, dan Dandim. Dalam kesempatan tersebut juga dilakukan penandatanganan kesepakatan kampanye damai oleh paslon.

PPL, Panwascam dan panwaskab telah melaksanakan terhadap:

- a. Pengawasan APK liar.
- b. Pengawas bahan kampanye yang tidak sesuai peraturan Perundang-undangan.

- c. Pengawasan terhadap Penggunaan fasilitas negara dan mobilisasi birokrasi.
- d. Pengawasan Debat Publik.
- e. Pengawasan pada iklan kampanye di media massa.
- f. Pengawasan pada kegiatan pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog.
- g. Pengawasan terhadap pemberitaan dan penyiaran kampanye.
- h. Pengawasan terhadap kampanye bentuk lain, seperti: rapat umum, pentas seni, olahraga, konser musik, kampanye melalui media sosial, dan lain-lain.
- i. Pengawasan politik uang.
- j. Pengawasan terhadap kepatuhan jadwal dan lokasi kampanye.
- k. Pengawasan terhadap nilai besaran bahan kampanye yang dibuat paslon.
- l. Pengawasan terhadap netralitas ASN dan larangan penggunaan program-program pemerintah oleh *incumbent*.
- m. Pengawasan terhadap APK yang berisi program pemerintah, agar diturunkan.
- n. Pengawasan terhadap keputusan atau tindakan yang menimbulkan keuntungan atau merugikan salah satu paslon oleh pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara dan kepala desa/lurah.

Panwaskab beserta jajarannya juga melakukan pengawasan terhadap pembentukan KPPS, karena sesuai ketentuan, WNI yang pernah menjadi KPPS selama 2 periode (Th.2004-2010) dan (2010-2014) tidak boleh menjadi KPPS. Panwaskab beserta jajarannya menemukan beberapa KPPS tidak sesuai ketentuan sehingga merekomendasi KPUD agar mengganti KPPS tersebut.

Berkaitan dengan kegiatan kampanye di Wilayah Kabupaten Semarang, berdasarkan hash pengawasan di lapangan, ada beberapa hal yang dapat kami laporkan:

*Pertama*, berhubung salah satu paslon adalah *incumbent*, yaitu dr.Mundjirin ES,Sp.OG (Bupati Semarang periode 2010 s/d 2015) dari Tim MUKTI yang AMJ-nya tanggal 28 September 2015, sehingga yang bersangkutan mengambil cara sehari cuti untuk kampanye dan sehari aktif kembali sebagai bupati. Walaupun hal ini dimungkinkan oleh peraturan Undang-Undang, namun dari sisi keadilan tidak terpenuhi. Bagi Paslon yang incumbent ketika aktif sebagai bupati, bisa dengan leluasa mendatangi semua kegiatan masyarakat dimanapun berada (wilayah Kabupaten Semarang) dengan alasan kedinasan, baik yang sekedar memenuhi undangan masyarakat maupun kegiatan yang menjadi program pemerintah daerah. Dan ketika giliran kampanye, beliau juga dapat melakukan kampanye sesuai jadwal dan

lokasi kampanye tertentu. Sementara hal tersebut tidak berlaku bagi paslon lainnya.

PPL, Panwascam dan Panwas Kabupaten melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan kampanye yang dilaksanakan di wilayah Kabupaten Semarang, termasuk kegiatan incumbent ketika aktif sebagai bupati (tidak sedang cuti), antara lain dengan ikut hadir pada acara-acara kedinasan yang dihadiri paslon incumbent.

*Kedua*, paslon/tim sukses/partai pengusung tidak memanfaatkan secara maksimal waktu kampanye selama 101 hari. Kampanye yang dilakukan banyak berupa kampanye bentuk lain seperti: Pertemuan terbatas, Tatap muka atau dialog. Pertemuan terbatas dilakukan bersama kader partai dan simpatisannya. Sedangkan Tatap Muka dan dialog dilakukan dengan cara memenuhi undangan kegiatan kumpul-kumpul massa, seperti memenuhi undangan merti desa/dusun, kunjungan ke pasar, pentas seni, pengajian, kegiatan olahraga, dan lain-lain.

Berdasarkan data STTP (surat tanda terima Pemberitahuan) dari Polres Semarang, sampai dengan berakhirnya masa kampanye yaitu tanggal 5 Desember 2015, kepolisian hanya mengeluarkan STTP sebanyak 23 kali.

PPL, Panwascam dan Panwas Kabupaten melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan kampanye yang

dilaksanakan di wilayah Kabupaten Semarang.

*Ketiga*, paslon incumbent selama Bulan Romadhon melaksanakan safari tarawih keliling di 19 kecamatan. Panwaskab telah mengkonfirmasi langsung ke bagian sosial Pemda Kab. Semarang, dan mendapat informasi bahwa safari tarawih tersebut telah menjadi agenda rutin tahunan setiap bulan Rhomadhon dan telah diprogramkan setiap tahunnya. Sehingga yang bisa panwaskab lakukan adalah mengawasi jangan sampan kegiatan tersebut berubah jadi ajang kampanye.

*Keempat*, pada masa kampanye, banyak bermunculan Mobil Branding baik dari jenis mobil angkutan umum maupun mobil pribadi. Panwas beserta jajarannya melakukan pendekatan persuasif untuk menyelesaikan hal tersebut. Dan Alhamdulillah, mobil branding bisa terselesaikan dengan baik, pemilik mobil branding dengan sukarela mencopot tulisan atau gambar paslon tertentu.

*Kelima*, pada masa kampanye, banyak bermunculan alat peraga kampanye liar (APK) yang tidak berasal dari KPUD Kab. Semarang. Panwaskab melakukan pendataan dan merekomendasi Satpol PP Kabupaten Semarang agar APK liar tersebut ditertibkan/diturunkan. Karena sesuai PKPU No. 7 Tahun 2015 Pasal 72 tentang kampanye Pilkada GBW, dalam hal

menertibkan APK, yang bertindak sebagai eksekutor adalah Satpol PP.

*Kelima*, pada masa kampanye juga terjadi pelanggaran, yaitu antara lain:

- a. Terjadi keterlibatan 1). PNS atas nama sdr. Amin, Desa Sendang Kecamatan Bringin, keterlibatan 2). Kepala desa atas nama Sony Purwono di Desa Mukiran Kecamatan Kaliwungu, dan keterlibatan 3) perangkat desa atas nama Naimun. Nama ketiganya masuk dalam daftar tim sukses Paslon JATIMAS.
- b. Terjadi keterlibatan Penyelenggara pemilihan (PPS) atas nama Hariyadi di Desa Brongkol Kecamatan Jambu. Nama yang bersangkutan masuk dalam daftar tim sukses Paslon JATIMAS.
- c. Terjadi kampanye tanpa pemberitahuan ke Polres Semarang (tanpa STTP). Calon wakil bupati Semarang Ngesti Nugraha menghadiri suatu acara untuk berkampanye, yang sebenarnya acara tersebut untuk penggalangan dana bagi korban kebakaran, yaitu Bapak Rustam di Godean Kecamatan Bancak oleh Paguyuban Kesenian. Kehadiran dan kegiatan kampanye calon wakil bupati Semarang Ngesti Nugraha diprotes oleh masyarakat, karena kegiatan tersebut adalah kegiatan penggalangan dana oleh

masyarakat. Sempat terjadi keributan. Dan untuk menghindari terjadinya keributan yang lebih besar, Panwascam bersama trantib Kecamatan Bancak dan kepala desa setempat menghentikan dan membubarkan kegiatan tersebut.

- d. Terjadi keterlibatan Penyelenggara pemilihan (PPS) atas nama Kuh Hadiyanto di Dusun Baran Desa Ketapang Kecamatan Susukan, yang juga menjabat sebagai kepala dusun. yang bersangkutan terlibat dalam kegiatan pergelaran kesenian reog dalam rangka HUT RI ke 70 yang diselenggarakan oleh remaja dusun tersebut. Acara tersebut menghadirkan calon bupati dr. MUNDJIRIN ES.SpOG untuk berkampanye serta anggota DPRD Prop. Jateng Fraksi PDIP Maria, anggota DPRD Kabupaten Semarang Fraksi PDIP Asfaranti Ratnaningsih Maria.
- e. Terjadi keterlibatan Penyelenggara pemilihan (Panwas Kecamatan Ambarawa) atas nama Bambang Sugiyanto, SH di Kecamatan Ambarawa, yang bersangkutan sebagai ketua panitia tukar guling mengadakan pertemuan dengan warga dan Bupati Mundjirin, membahas tukar guling rumah tanah di Kecamatan Ambarawa. Namun

- acara tersebut dimanfaatkan oleh Bupati Mundjirin, yang kebetulan sebagai calon bupati Semarang, untuk berkampanye.
- f. Terjadi pemasangan APK liar atas nama sdr. Imam di Kecamatan Ambarawa. Yang bersangkutan secara terang-terangan membuat dan memasang sendiri APK sebanyak 100 pcs dengan biaya sendiri pula.
- g. Terjadi kampanye di luar jadwal. Calon Bupati Nur Jatmiko memenuhi undangan panitia dengan menghadiri acara reog yang jatuh pada hari libur nasional 1 Muharam (1 Hijriyah)/14 Oktober 2015 untuk berkampanye, mohon dukungan atas pencalonannya. Padahal hari itu adalah hari libur nasional yang tidak boleh digunakan untuk berkampanye.
- h. Terjadi kampanye di luar jadwal. Acara Sholawatan bersama Habib Syech terdapat ratusan pamflet yang isinya kampanye JATIMAS, padahal pada hari tersebut bukan jadwalnya Kampanye JATIMAS.
- i. Terjadi ketidaknetralan Kepala Desa dan Penyelenggara Pemilihan. Pada acara Merti Desa yang diselenggarakan PITA (Pemuda Islam Truko), diisi dengan acara pengajian dengan mendatangkan Kyai Goro-Goro. Panitia juga mengundang Calon bupati Mundjirin. Dalam sambutannya, kepada desa tersebut berisi ajakan dengan menyarankan untuk memilih calon bupati yang berpengalaman/incumbent, yaitu saudara "Mundjirin" Panwaskab melakukan proses klarifikasi dan dikaji bersama dengan Gakkumdu. Hasilnya, tidak terpenuhi unsur dalam tindak pidana pemilu. Sementara Fahrizal yang juga anggota PPK hadir di situ dan membiarkan acara "ajakan memilih" tersebut atau juga tidak menyarankan kepada panitia agar tidak mengundang salah satu paslon.
- Keenam*, sesuai PKPU No.7 Tahun 2015 Pasal 72 ttg kampanye Okada GBW, APK yang dibuat oleh KPUD Kab. Semarang untuk jenis umbul-umbul sebanyak 100 pcs dan spanduk 100 pcs. APK dan Bahan Kampanye diserahkan KPU kepada kedua tim Paslon Hari Jum'at tanggal 18 September 2015 jam 13.00 WIB di Kantor KPUD Kabupaten Semarang. APK yang berupa Umbul-umbul dapat digunakan/dipinjam Tim paslon ketika menggelar rapat tertutup. Pada masa kampanye, beberapa alat peraga kampanye yang berasal dari KPUD Kab. Semarang tersebut beberapa rusak atau hilang. Panwaskab melakukan pendataan dan merekomendasi KPUD Kabupaten Semarang agar memperbaiki atau mengganti apk yang rusak atau hilang tersebut.
- KPUD Kab. Semarang juga membuatkan bahan kampanye yang berupa

flyer/selebaran sebanyak 155.000 pcs dan brosur sebanyak 155.000 pcs untuk setiap paslon. Sesuai PKPU No.7 Tahun 2015 Pasal 72 ttg kampanye Pilkada GBW, KPUD hanya membuatkan saja, yang mendistribusikan Tim kampanye paslon. Flyer dan brosur dibagikan kepada keluarga yang berjumlah 310.049.

*Ketujuh*, salah satu kegiatan Kampanye adalah pemasangan alat peraga kampanye legal (spanduk, umbul-umbul) di lokal sesuai Peraturan Bupati Semarang No.51 Tahun 2015 tentang Lokasi kampanye dan Pemasangan APK untuk peserta GBW, DPRD dan DPD di Wilayah Kabupaten Semarang dan dikoordinasikan bersama KPU, Panwaskab, Satpol PP dan kedua Tim Kampanye Paslon.

*Kedelapan*, kampanye juga dilaksanakan dengan cara penyebaran bahan kampanye (lilet, brosur, kaos, gelas, payung, dan lain-lain) yang masing-masing senilai Rp. 25.000).

*Kesembilan*, pelanggaran kampanye banyak terjadi di wilayah Kabupaten Semarang ini terbukti dengan banyaknya laporan dugaan kasus pelanggaran Pilkada tahun 2015 yang masuk ke Panwas Kabupaten Semarang, namun tidak dapat diproses, karena pelapor enggan menjadi saksi.

Pelaksanaan kampanye di wilayah Kabupaten Semarang secara umum berjalan dengan tertib, aman, dan terkendali. Semua

pelanggaran oleh Panwaskab menyelesaikan dengan mengadakan klarifikasi kepada yang bersangkutan dan berkoordinasi dengan instansi terkait dilengkapi fakta, barang bukti, dan para saksi.

Selanjutnya tahapan Pilkada berdasarkan PKPU No. 2 Tahun 2015 tentang Tahapan Program Penyelenggaraan Pemilihan GBW, KPUD Kabupaten Semarang menyelenggarakan Debat Publik/Terbuka antar pasangan calon menjelang berakhirnya masa kampanye pada tanggal 5 Desember 2015. Acara debat publik dilaksanakan pada tanggal 3 Desember 2015 pukul 19.30 s.d. 22.00 WIB di GOR Stadion Pandanaran Wujil Ungaran Kabupaten Semarang. Dalam acara Debat Publik tersebut, daftar pertanyaan disusun oleh Tim Pakar yang terdiri dari akademisi, Praktisi Hukum, dan Wartawan. Selanjutnya, daftar pertanyaan tersebut diajukan kepada kedua Paslon oleh Moderator: Agus Totot Widyatmoko, S.IP.

Memasuki masa tenang tanggal 6-8 Desember 2015 (3 hari sebelum pemungutan suara), berdasarkan hasil pengawasan di lapangan tidak ditemukan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon maupun oleh Tim Kampanye pasangan calon. Namun masih terdapat alat peraga kampanye dan kedua pasangan calon yang masih terpasang, termasuk di Posko-posko kedua Tim Paslon.

Pada masa tenang tersebut, Satuan Trantib 19 Kecamatan di Kabupaten

Semarang selaku eksekutor penurunan APK dan Bahan Kampanye, melakukan pembersihan APK dan bahan kampanye di seluruh wilayah Kabupaten Semarang dengan didampingi oleh PPL dan Panwascam pada tingkat kecamatan, sedangkan pada tingkat Kabupaten oleh SATPOL PP dengan didampingi Panwaskab. Pada masa tenang, PPL, Panwascam, Panwas Kabupaten juga telah melakukan pengawasan dan antisipasi terhadap kemungkinan pelanggaran yang dilakukan oleh kedua paslon, partai politik pengusung atau Tim Paslon, namun di lapangan hal tersebut tidak ditemukan.

Wilayah daerah Kabupaten Semarang yang terbagi dalam 19 (sembilan belas) kecamatan antara lain: Ungaran Barat, Ungaran Timur, Bergas, Pringapus, Bawen, Tuntang, Bringin, Bancak, Pabelan, Suruh, Susukan, Kaliwungu, Tengaran, Getasan, Ambarawa, Banyubiru, Jambu, Sumowono, dan Bandungan sebagai populasi dalam penelitian yang dirancang mulai Agustus 2016 dan dilaksanakan pengumpulan dan penyebaran angket sampai pada Februari 2017 setelah pemilihan umum Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015. Pemenangan perolehan suara oleh pasangan calon petahana yaitu pasangan calon dr. Mundjirin ES, Sp. OG dan Ngesti Nugroho, SH dengan nama tim koalisi MUKTI yang diusung oleh gabungan partai politik (PDIP, Partai Gerindra, dan PAN)

dengan dukungan jumlah kursi di DPRD sebanyak 19 kursi sedangkan pasangan calon yang kalah yaitu pasangan calon Nur Jatmiko dan Mas'ud Ridwan, SE dengan nama tim koalisi JATIMAS yang diusung oleh gabungan partai politik (PKB, PKS, Partai Golkar, dan Partai HANURA) dengan dukungan jumlah kursi di DPRD sebanyak 19 kursi. Namun perolehan dukungan suara dari hak pilih rakyat terdapat selisih yang signifikan tim koalisi MUKTI mendapat 787.896 suara dan tim koalisi JATIMAS 415.532 suara sehingga selisih 372.364 suara sebagai dasar kemenangan pasangan calon petahana.

Analisis data penelitian dari tiga wilayah kecamatan sebagai sampelnya. Masing-masing wilayah tersebut dalam realitasnya menunjukkan perolehan dukungan suara dari hak politik rakyat, perolehan suara pada wilayah kecamatan Ungaran Barat pemenangan suara dicapai oleh pasangan calon dari koalisi JATIMAS sebanyak 20.156 suara dan pasangan calon dari koalisi MUKTI memperoleh sebanyak 14.332 suara. Selanjutnya pada wilayah kecamatan Tuntang pemenangan suara dicapai oleh pasangan calon koalisi MUKTI sebanyak 19.127 suara dan pasangan calon dari koalisi JATIMAS memperoleh sebanyak 11.306 suara dan pada wilayah kecamatan Susukan pemenangan dicapai oleh pasangan calon koalisi MUKTI sebanyak 19.517 suara dan

pasangan calon dan koalisi JATIMAS memperoleh 5.225 suara.

Data hasil responden dari penelitian netralitas birokrasi Kabupaten Semarang pada pemilukada Bupati dan Wakil Bupati tahun 2015 yang diperoleh dari wilayah kecamatan Ungaran Barat, Kecamatan Tuntang dan Kecamatan Susukan bagi PNS jabatan struktural menyatakan pilihannya pada sikap netral walaupun terkait dengan bidang tugas dan kedekatan dengan pimpinan/calon pejabat politik. Data hasil kuesioner penelitian melalui wawancara terstruktur dengan birokrasi PNS pejabat struktural terlampir pada Tabel 5. PNS jabatan fungsional menyatakan pilihan pada sikap netral walaupun dengan setengah hati harus menerima instruksi / himbauan atasan. Data hasil kuesioner penelitian melalui wawancara terstruktur dengan birokrasi PNS pejabat fungsional terlampir pada Tabel 6. Sedang bagi PNS staf mengatakan sikap netral sebagaimana dalam data hasil kuesioner penelitian melalui wawancara terstruktur dengan Staf (Pegawai Aparatur Sipil Negara), Birokrasi PNS terlampir pada Tabel 7. Adapun dalam menentukan hak politik karena secara tegas dan jelas sudah ada dasar hukum PNS birokrasi harus netral dalam menentukan pilihan hak politik.

## PEMBAHASAN

Era reformasi pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen Pegawai Negeri Sipil

daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional dalam pasal 130 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 "ayat 1. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur; ayat 2 pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada gubernur". Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur. Sedangkan penetapan formasi PNS daerah provinsi Kabupaten/Kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur dan dalam pengembangan karir PNS daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, serta kompetensi.

Dalam sistem politik Indonesia, pemerintah (Presiden, Wakil Presiden, Menteri/Pejabat setingkat menteri, Gubernur dan Walikota) merupakan hasil pemilu dan produk proses politik lainnya menurut konstitusi dan perundang-undangan. Sedangkan birokrasi merupakan hasil

rekrutmen berdasarkan kriteria kemampuan, prestasi, keahlian, pengalaman kerja, pelatihan, dan pembinaan lainnya. Termasuk dalam jajaran birokrasi sipil adalah mulai dari pangkat tertinggi IV-E sampai I-A dari eselon I sampai V dari jendral/laksamana/ marsekal sampai prajurit dalam jajaran birokrasi tentara/polisi, pada instansi pusat atau daerah, BUMN maupun BUMD. Persoalan mengenai lemahnya netralitas birokrasi akhir-akhir ini seringkali disinyalir banyak terjadi di daerah (pemerintah kota dan kabupaten) berkaitan dengan kewenangan kepada daerah. Dan secara nasional tentu ini melemahkan tuntutan netralitas birokrasi daerah terutama daerah yang dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip merit sistem tetapi lebih pada marriage sistem (sistem kekeluargaan).

Berdasarkan temuan dalam penelitian pada pelaksanaan Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 yang merumuskan hipotesis antara lain:

- a. Pasangan calon tidak melibatkan birokrasi PNS (Pejabat Struktural dan Fungsional dalam jabatan negeri) sebagai peserta dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah (Pemilukada) Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015.
- b. Hak politik PNS Kabupaten Semarang netral dalam pelaksanaan

Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015.

Dalam langkah dan tindakan pasangan calon (Paslon) menyusun kekuatan dan dukungan guna memperoleh dan memenuhi persyaratan maju sebagai peserta Pemilukada tahun 2015 dan resmi ditetapkan dua pasangan calon, yaitu:

- a. Tim koalisi MUKTI yang mengusung gabungan PDIP, Partai Gerindra, dan PAN, pasangan calon dr. Mundjirin ES, Sp.Og dan Ngesti Nugraha, SH dengan kekuatan partai-partai yang memiliki kursi di DPRD 19 anggota dan dukungan suara 235.767 suara atau 41,72% dukungan suara pemilih (Paslon Petahana)
- b. Tim Koalisi JATIMAS yang mengusung gabungan PKB, PKS, Partai Golkar, dan Partai HANURA, Pasangan calon Nur Jatmiko dan Mas'ud Ridwan, SE dengan kekuatan partai-partai yang memiliki kursi di DPRD 19 anggota dan dukungan suara 219.196 suara atau 38,20% dukungan suara pemilih (Paslon Pemula).

Potensi kekuatan dan dukungan yang dimiliki oleh masing-masing pasangan calon akan dioptimalkan dalam upaya meraih kemenangan perolehan dukungan suara dalam pelaksanaan Pemilihan Umum 9 Desember 2015.

Data temuan alat peraga kampanye liar (gambar Bpk. Dr. Mundjirin ES, Sp. OG oleh pihak yang berwenang sudah diproses dan diturunkan. Berikutnya terjadi keterlibatan pejabat dalam anggota Tim Koalisi/Tim Sukses Paslon Nur Jatmiko-Mas'ud Ridwan, SE (Kepala Desa, perangkat desa, dan calon PNS) oleh pihak yang berwenang sudah diproses dan mengundurkan diri dari keanggotaan Tim Sukses. Juga dari tim kolaborasi MUKTI, keterlibatan sebagai PPS yang bersangkutan adalah kepala dusun, keterlibatan pejabat Panwas kecamatan mengerahkan warga untuk menghadiri kampanye/acara tukar guling rumah dan tanah. Juga terjadi pemasangan APK liar di Ambarawa oleh Sdr. Iman dengan biaya sendiri. Berdasarkan pelanggaran-pelanggaran dan keterlibatan aparat dan perangkat desa serta warga dengan inisiatif dan biaya sendiri selama masa kampanye dapat dikategorikan pelaku atau oknum dilaksanakan demi keinginan dan kepentingan pribadi yang bersangkutan dan berstatus bukan pegawai negeri sipil atau pegawai aparatur sipil negara.

Penyelenggaraan sistem pemilihan umum di Indonesia khususnya adalah pemilihan umum kepala daerah Bupati dan Wakil Bupati Semarang tidak melibatkan Birokrasi PNS, menerapkan birokrasi merit sistem sesuai teori dari kosepnya Hegel yang menghendaki netralitas birokrasi dimana birokrasi diletakkan di tengah-tengah sebagai

perantara masyarakat yang terdiri dari profesi, pengusaha, dan pemerintah.

Dalam netralitas PNS atau Pegawai ASN dari hasil wawancara struktural baik pejabat struktur, pejabat fungsional, maupun sebagai staf menyatakan tidak setuju terhadap keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan bentuk kampanye baik sebagai peserta kampanye maupun sebagai juru kampanye pada Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 yang dimenangkan pasangan calon petahan yakni dr. Mundjirin ES, Sp. OG dan Ngesti Nugraha, SH. Dengan demikian pegawai negeri sipil atau pegawai aparatur sipil negara netral dalam pemilihan hak pilihnya.

## KESIMPULAN

Berdasarkan kajian teori, hasil penelitian, dan pembahasan dalam judul Netralitas Birokrasi Kabupaten Semarang pada Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang Tahun 2015 dengan simpulan sebagai berikut.

- a. Pasangan calon tidak melibatkan birokrasi PNS pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri di Kabupaten Semarang sebagai pelaksana kegiatan peserta dan juru kampanye sebagaimana dalam bentuk pelanggaran dan keterlibatannya demi kepentingan pribadi juga sebagai PNS (Aparatur Sipil Negara) semua sudah mengerti

dan memahami Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian (UU Nomor 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat 2 dengan UU Nomor 5 tahun 2014 sebagai penggantinya) dalam Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015.

- b. Pegawai ASN/pegawai negeri sipil dalam menentukan hak pilihnya netral dalam pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Semarang tahun 2015 juga komisi aparatur sipil negara bertugas menjaga netralitasnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. (2006). *Birokrasi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Blau Peter dan Marshal W Meyer. (2002). *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Dwidjowijoto, Rian Nugroho. (2003). Analisis Privatisasi BUMN di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 6 Nomor 3 maret 2003. 285-308 ISSN 1410-4946.
- Gaffar, Afan. (1999). *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giovani Sartori. (1984). *Parties and Party Systems A Frame Work for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Hariandja, Denny. (1999). *Birokrasi Nan Pongah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Kusumah, Mulyana W. (2000). *Menata Politik Pasca Reformasi*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. Penerj. Abdul Rasyid, Ramlan. (2000). *Memangkas Birokrasi*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Osborne, David dan Ted Goebler. Penerj. Abdul Rasyid, Ramlan. (1996). *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Peraturan Kepala BKN No. 10 Tahun 2005 tentang PNS Menjadi Calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2000 tentang Kewenangan Gubernur, Bupati, dan Walikota Mengangkat dan Memberhentikan PNS.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.
- Surat Edaran Menpan No. SE/08.A/M.Pan/5/2005 tentang Netralitas PNS dalam Memilih Kepala Daerah .
- Surat Edaran Menpan Nomor 07 Tahun 2009 tentang PNS Sebagai Calon Perseorangan Menjadi DPD,

Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, PNS yang Mencalonkan Harus Mengundurkan Diri Sebagai PNS.

Thoha, Miftah. (2012). Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi. Yogyakarta: PT. Media Mandala.

Tjipto Herijanto, Prijono. (2009). Aparatur Negara pada Era Reformasi. (dalam CSIS no. 2 tahun 2009).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.