

BAB I

Pendahuluan

I.I. Latar Belakang

Ketika Indonesia mengalami euforia kebebasan politik yang belum terjadi sebelumnya. Banyak pihak yang meneriakkan kebebasan. Diantara wujud kebebasan yang paling tampak adalah kesempatan untuk menyiarkan aspirasi yang sejak lama terpendam, mulai dari teriakan desentralisasi kekuasaan, pekikan kedaulatan ataupun merdeka, selain itu dilaksanakan berbagai agenda reformasi. Salah satu isu yang berkaitan dengan agenda tersebut adalah penempatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara profesional disetiap lembaga pemerintahan.

Karena itu isu diatas bukanlah suatu hal yang baru. Pada masa orde lama sistem pemerintahan dan penyelenggaraan Negara yang dianut dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sistem sentralisasi dimana pengangkatan PNS dilaksanakan secara sentralistik. Segala kebijakan yang akan diambil harus berasal dari pemerintah pusat dan harus menunggu petunjuk pelaksanaan (juklat) dan petunjuk teknis (juknis) dalam proses pelaksanaannya, nuansa profesionalisme Pegawai Negeri Sipil semakin tinggi tuntutananya di era reformasi.

Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolitis terhadap kekuasaan yang sah. Negara hukum (*rechtstaats*) sebagai konsep yang di kembangkan dalam pola ketatanegaraan, yang berkaitan erat dengan teori kedaulatan hukum *Hadiwijoyo (2012)*.

Hukum Di Indonesia sedang mengalami masa-masa dimana seorang pemimpin menggunakan hak secara mutlak dalam mengatur bawahannya, mungkin seperti berada di zaman kerajaan yang mana seorang raja adalah orang yang memiliki hak penuh dalam menjalankan

kekuasaan itulah konsep kalimat yang sering terlontarkan saat terjadi mutasi pegawai negeri sipil. Imbas dari tata pemerintahan seperti ini adalah bawahan mengalami tekanan dalam pekerjaan sehingga sangat takut jika melakukan kesalahan, karena terkadang hukuman yang di terima tidak sesuai dengan kesalahan atau kealpaan yang dilakukan sehingga seolah-olah merampas HAM (*Suwarna 2002*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga diganti dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dengan demikian tugas Pemerintah Daerah (Pemda) semakin berat dengan diterapkannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Terlebih dalam penerapan Mutasi Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah yang juga di atur dalam UU ASN No. 5 Pasal 1 bahwa :

- 1) Pejabat yang Berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU ASN No. 5 Tahun 2014 tersebut ini memberikan tanggungjawab yang besar kepada Pemerintah Daerah (Pemda) yang harus memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan kearah yang lebih baik. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan kinerja para aparatur pemerintah yang memiliki dedikasi, loyalitas serta profesionalisme yang tinggi dan tentunya mampu menjadi pelindung masyarakat.

Ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang berkaitan dengan sumber daya aparatur antara lain:

- a) Pemda kekurangan pegawai yang berkualitas yang mampu bekerja secara efektif.
- b) Setiap perekrutan dan penempatan PNS selalu berujung pada pertimbangan politik artinya terdapat beberapa kepentingan politik atau yang didasarkan atas hubungan kekeluargaan.
- c) Tidak adanya standar kerja yang jelas untuk suatu jabatan sehingga merancukan pengertian profesionalisme.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas, maka diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas yang mampu meningkatkan kinerja dan pelayanan terhadap masyarakat. Akan tetapi dalam era otonomi saat ini, Gubernur sebagai pemimpin tertinggi di daerah memiliki wewenang dan pengaruh yang sangat kuat. Semua masalah tentang mutasi, pemberhentian, dan kenaikan pangkat seakan-akan harus didasarkan pada keinginan dan pesanan Gubernur. Tim Penilai Kinerja telah kehilangan kekuatannya ketika sudah berhadapan dengan kemauan Gubernur sebagai pemimpin tertinggi di daerah. Tim Penilai Kinerja mengalami dilematis karena mereka sendiri akan mengalami dampak negatif ketika keinginan Gubernur tidak dipenuhi.

Dalam hal ini yang menjadi bagian pembahasan adalah mutasi bagi Pegawai Negeri Sipil. Di mana seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) sering menerima prosedur yang tidak sesuai

dengan alasan dan aturan mengapa harus menerima mutasi. Biasanya hal seperti ini banyak terjadi saat musim pemilu, baik pilpres, pilkada, pilwako/pilbup dan tidak menutup kemungkinan telah menjamur hingga pilkades. Masalah-masalah yang timbul adalah dimana seorang pegawai akan menerima hukuman misalnya berupa mutasi karena dalam pemilu tersebut berlawanan arah dengan pemimpinnya, (dalam artian pegawai tersebut tidak mendukung tetapi memilih) maka permainan politikpun dilakukan dengan membuang/melempar pegawai tersebut dari kabinet pemimpin yang baru. Inilah yang menjadi permasalahan karena hal politik tidak termasuk dalam orientasi kepegawaian dan itu diatur dalam suatu aturan yang jelas sedangkan tujuan pemindahan pegawai ini biasanya dilakukan guna memperbaiki kekurangan-kekurangan yang ada dalam suatu pemerintahan daerah.

Dengan alasan yang ditimbulkan, performa pemerintah sering kali di toleransi untuk di kembangkan dalam bentuk yang lebih ekstrem yaitu memperluas pengaruhnya melalui upaya meningkatkan rasa takut pada masyarakat (*to be fear*). Apalagi kalau kebijakan mutasi Pegawai Negeri Sipil ini tidak didasarkan pada peraturan kepegawaian yang berlaku, tapi dipengaruhi faktor lain seperti Pegawai Negeri Sipil dinilai tidak sejalan atau tidak mengikuti kebijakan kepala daerah. Masalah ini termasuk masalah public yaitu masalah yang mempunyai dampak bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat (*Budi 2012*).

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Normor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dinyatakan bahwa PNS berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk :

- 1) Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi.
- 2) Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin.
- 3) Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan.

- 4) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan.
- 6) menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan Negara.
- 7) Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien.
- 8) Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.
- 9) Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan.
- 10) Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain.
- 11) Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN, dan
- 12) Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Pelaksanaan mutasi jabatan struktural eselon II seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak dilakukan secara serta merta tetapi penilaiannya harus secara objektif dan tidak mendiskriminasikan pihak tertentu. Adapun yang menjadi prinsip-prinsip dasar dalam melakukan mutasi seorang PNS adalah sebagai berikut: Profesionalisme, Kompetensi, Prestasi Kerja, Jenjang Pangkat, dan Tanpa Diskriminasi suku, nagama, gender dan ras.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Daerah Nomor. 821.2.29/Kep/11 tahun 2014, tentang Pembentukan Tim Penilai Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemerintah Provinsi Maluku Utara, dimana Tim tersebut memiliki tugas dan fungsi untuk membantu kepala daerah dalam hal

ini Gubernur (Sebagai Pengarah) dalam memberikan pertimbangan pemutasian, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam dan dari jabatan structural eselon II, maupun jabatan struktural lainnya. Pembentukan Tim ini menjadi agenda reformasi birokrasi pemerintahan dengan prinsip *“The Right Man on The Right Place”* sebagai landasan pelaksanaan dalam hal pemutasian pegawai yang diharapkan mampu membawa perubahan birokrasi Pemerintahan Provinsi Maluku Utara. Jabatan dan kepangkatan merupakan salah satu indikator terhadap pegawai yang akan dimutasikan.

Tujuan Pemerintah Provinsi Maluku Utara membentuk Tim Penilai Kinerja Pegawai Negeri Sipil agar pegawai yang dimutasikan dapat di tempatkan sesuai dengan jabatan dan kepangkatan, serta tugas dan keahlian yang dimilikinya. Realita yang terjadi dalam pemutasian jabatan struktural eselon II oleh Tim Penilai Kinerja seringkali pegawai yang telah ditempatkan tidak sesuai dengan pangkat dan jabatan sehingga, dalam menjalankan tugasnya telah mendapat kesulitan dan pada akhirnya tidak mampu melaksanakan tugas dengan baik.

Tentunya hal ini menjadikan sebuah persoalan dalam etika administrasi publik, terutama terkait dengan moral para pejabat yang notabene sebagai teladan dalam birokrasi dan bagi aparatnya dalam hal ini PNS di Daerah, terlebih Maluku Utara, Jika ini terus terjadi, bukan tidak mungkin mengakibatkan turunya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Serangkaian kasus pengangkatan atau pemberian jabatan struktural eselon II di pemerintah daerah, yang menyalahi aturan adalah hal yang banyak menuai protes publik. setidaknya bahasan mengenai ini diangkat sebagai berita utama harian Ternate Pos Selasa (29/10/2014). Sebagaimana yang disuarakan oleh Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Provinsi Maluku Utara bahwa Mutasi yang di lakukan oleh Pemerintahan provinsi Maluku Utara dianggap tidak sesuai dengan aturan yang berlaku.

Selain rekrutmen jabatan yang berindikasi KKN juga di sertai dengan dikotomi tim sukses dan bukan tim sukses. Juga jabatan struktural eselon II yang diangkat tak memenuhi syarat kepangkatan dan menabrak aturan. Ini menyebabkan, berdampak pada buruknya system Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah itu sendiri. Sala satu contoh yang menjadi perhatian KNPI adalah Dinas Bappeda. Dengan tegas KNPI meminta kepada Pemrintah agar Samsudin Banyo yg diangkat sebagai Kepala Dinas Bappeda segera dicopat, karena selain dinilai lamban menyusun rancangan program kedinasan, juga dalam pembahasan tidak melibatkan unsur praktisi hukum, akademisi, pemuda dan stakeholder lain.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah mengamanatkan, perencanaan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efesien, efektif, akuntabel, partisipati, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan. Desakan pencopotan ini karena dianggap tidak memahami tugas pokok dan fungsi sebagai kepala dinas Bappeda Provinsi Maluku Utara (Diakses Pada Hari Rabu 14 Januari 2015. https://issuu./ternatepost/22_november_2012-knpi-desak-kepala-bappeda-dicop).

Secara umum hal-hal yang dijadikan pertimbangan untuk penempatan dalam jabatan adalah penilaian pelaksanaan pekerjaan, keahlian, perhatian, daftar urutan kepangkatan kesetiaan, pengalaman, dan dapat dipercaya. Jabatan struktural eselon II dalam birokrasi pemerintah adalah jabatan karier yang berarti jabatan yang hanya bisa diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau pegawai yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Golongan dan kepangkatan dilingkungan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang kenaikan pangkat PNS,

status kepegawaian, susunan pangkat, golongan, dan ruang. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.

Dalam jabatan struktural, pegawai yang berpangkat lebih rendah tidak dapat membawahi PNS yang berpangkat lebih tinggi. Jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan mempunyai batas minimal pangkat yang harus dimiliki seorang PNS. Ini merupakan tugas dari pimpinan untuk memperhatikan jenjang pangkat seorang PNS dalam melakukan mutasi pegawai. Dalam pelaksanaan mutasi seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak dilakukan secara semata-merta tetapi penilaiannya harus sesuai dengan pertimbangan objektif dari Tim Penilai Kinerja yang telah dibentuk.

Disini dapat terlihat bahwa pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Tim Penilai Kinerja sangat menentukan dalam pemutasian Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan agenda reformasi birokrasi sehingga hasil penilaian Tim tersebut mampu membantu Pimpinan Daerah dalam hal ini Gubernur untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Namun dalam pemutasian Pegawai, pelaksanaannya akan tetap berujung pada landasan apakah sesuai dengan kompetensi (*Merit System*), atau dengan landasan masa kerja (*Seniority System*), atau justru dengan landasan "*like Or dislike*" (*Spoil System*).

Hubungan kinerja Gubernur dan Tim Penilai Kinerja adalah bersifat administrative, dimana Gubernur sebagai pemimpin di daerah sekaligus pengarah terhadap Tim Penilai Kinerja dalam memberikan penilaian berdasarkan syarat yang harus dipenuhi oleh Pegawai Struktural yang dimutasikan terutama pada jabatan struktural eselon II. Tim Penilai Kinerja mempunyai tugas yang sangat strategis dalam pelaksanaan mutasi PNS.

Oleh karena itu dalam memberikan pertimbangan serta saran kepada pejabat pembina kepegawaian di daerah harus secara objektif, karena kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil sangat menentukan keberhasilan pembangunan disuatu daerah kearah yang lebih baik khususnya dilingkungan Pemerintahan Provinsi Maluku Utara. Dengan demikian maka, diperlukan kinerja Pegawai yang professional dalam melaksanakan tugas guna keberhasilan pembangunan didaerah.

Seiring dengan hal tersebut maka, dalam hal pemutasian Pegawai Negeri Sipil, peranan Tim Penilai Kinerja sangat penting dalam memberikan penilaian objektif berdasarkan dengan keahlian pada bidang yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil dengan memperhatikan prinsip profesionalisme sesuai dengan *kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat*, agar pegawai yang dimutasikan dapat membawa perubahan di birokrasi Pemerintahan Provinsi Maluku Utara.

Namun berdasarkan hipotesa bahwa dalam pemutasian Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural eselon II di Pemerinta Provinsi Maluku Utara oleh Tim Penilai Kinerja belum berjalan secara optimal. Dimana Gubernur sebagai pemimpin di daerah mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap keputusan hasil sidang Tim Penilai Kinerja sehingga setiap pengangkatan, pemindahan, dan penempatan PNS cenderung didasarkan atas Spoil System bukan pada Merit System. Dan ini mengakibatkan dalam penempatan pegawai yang telah dimutasikan tidak sesuai dengan prinsip "*The Right Man On The Right Place*".

Itulah yang menjadi permasalahan dari penelitian ini bahwa bagaimana **Kebijakan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Eselon II Tahun 2014 : di Pemerintah Provinsi Maluku Utara**. Dari masalah yang ditemukan peneliti bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana kebijakan mutasi oleh Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan factor apa saja sehingga di lakukannya mutasi terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) Eselon II Tahun 2014.

I.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Eselon II oleh Pemerintah Provinsi Maluku Utara Tahun 2014 ?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan mutasi oleh Pemerintah Provinsi Maluku Utara ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui kebijakan mutasi di Pemerintah Provinsi Maluku Utara.
- 2) Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan mutasi di Pemerintah Provinsi Maluku Utara.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1) Manfaat Akademik

Diharapkan penelitian ini akan bermanfaat bagi akademisi yang menggeluti di bidang Ilmu Pemerintahan. Penelitian ini berisi data, fakta, konsep, dan teori yang diharapkan dapat menambah pemahaman tentang ilmu pengetahuan.

2) Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemerintahan khususnya pemerintah daerah dalam melakukan inovasi terhadap kebijakan mutasi pegawai. Lebih khusus penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemerintah Provinsi Maluku Utara dalam mengoptimalkan penerapan kebijakan kepegawaian yang berbasiskan kepentingan masyarakat. Selain itu, penelitian ini berisi mengenai persepsi baik dari pemerintah maupun yang di perintah (masyarakat).

Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi jembatan bagi terbentuknya pola komunikasi yang sinergis antara pemerintah Provinsi Maluku Utara selaku provider layanan publik dengan masyarakat selaku konsumen guna optimalisasi pelayanan serta sebagai bahan evaluasi ke depan guna inovasi konsep pelayanan.