

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Politisasi birokrasi di Indonesia masih banyak terjadi. Politisasi ini bisa datang dari legislatif maupun dari eksekutif. Tetapi mempunyai tujuan (kepentingan) yang sama yaitu melanggengkan kekuasaan. Hal ini bisa dilihat dari gejala-gejala mulai dari penggunaan fasilitas negara, mobilisasi pegawai negeri sipil, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri baru, sampai pencopotan (depromosi) sekretaris daerah. Dampak intervensi politik baik oleh legislatif maupun eksekutif ini menyebabkan merit sistem menjadi sangat sulit dilaksanakan. Keputusan-keputusan yang seharusnya diambil melalui pertimbangan objektif tidak jarang berbelok untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan tertentu.

Desentralisasi dan otonomi daerah memberikan kepercayaan dan pemberdayaan kepada daerah agar mampu berpemerintahan dan berotonomi mengatasi persoalan – persoalan daerahnya. Campur tangan dan intervensi pemerintah seharusnya tidak segencar di zaman orde baru. Mengamati perkembangan pemerintah daerah setelah reformasi ini kedudukan sistem birokrasi pemerintah daerah terhadap kepemimpinan pejabat politik yang memimpinya menjadi sangat mengkhawatirkan terutama dalam penempatan pejabat struktural dibawahnya. Apalagi ketika ini dilakukan setelah proses pemilihan kepala daerah berlangsung. Belum lagi intervensi dari luar dalam hal ini partai politik pengusung

yang menginginkan kepentingannya terakomodir dalam penempatan pejabat struktural.

Fenomena politisasi dalam birokrasi bukanlah hal yang baru di Maluku Utara. Pergantian pejabat struktural banyak terjadi dan mudah dilihat pasca pemilihan langsung kepala daerah 2014. Pasca dilantikanya KH. Abdul Gani Kasuba, Lc dan Muhammad Natsir Thaib sebagai gubernur terpilih Provinsi Maluku Utara padatanggal 2 Mei tahun 2014 lalu, telah terjadi perombakan birokrasi yang dinilai merupakan dampak dari kebijakan politik yang dilakukan oleh gubernur terpilih. Indikator politisasi tersebut terlihat dari pejabat birokrasi maupun struktural yang dicopot dan dirolling tidak berdasarkan aturan namun disinyalir karena berbeda pandangan politik dengan gubernur dan wakil gubernur terpilih.

Rolling dan dicopotnya pejabat yang dilakukan tersebut mendapat banyak sorotan dari berbagai pihak, terutama DPRD. Gubernur melakukan pelantikan pada 663 Pejabat Eselon II, III dan IV tanpa adanya Peraturan Gubernur (Pergub) sebagai dasar atas pelantikan itu. Pengangkatan para pejabat eselon II, III dan IV tersebut juga dilakukan tanpa melalui badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan (Baperjakat) Provinsi Maluku Utara. Alhasil, sejumlah masalah kemudian mengemuka, diantaranya pelantikan jabatan pada pejabat eselon II dilakukan pada sejumlah pejabat yang masih berstatus pegawai aktif di Kabupaten dan kota, pejabat yang bergolongan IVb dilantik sebagai kepala seksi (Kasi) dan yang bergolongan III dinaikkan sebagai kepala bagian (Kabag), adanya indikasi jual beli jabatan, dan yang paling fatal adalah dilantikanya orang yang telah meninggal sebagai pejabat.

Menurut (Rouban, 2003: 311), tiga fenomena yang dapat menjelaskan arti dari politisasi. Pertama, mendefinisikan politisasi sebagai 'kontrol politik bahwa pemerintah bertindak sebagai mesin administratif dan pegawai negeri dari partisipasi mereka dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan (Politisasi Adminsitasi). Kedua, politisasi merujuk pada proses pengangkatan, pemberhentian, dan promosi PNS berdasarkan kriteria partisan bukan kriteria profesional (politisasi Fungsional).Tiga, politisasi merupakan proses keterlibatan politik PNS baik sebagai pemilih dan warga negara (politisasi Formal).

Merujuk pada apa yang dikatakan Rouban tersebut, maka kasus pelantikan 663 pejabat oleh Gubernur Maluku Utara tanpa pergub di atas adalah tindakan-tindakan politisasi. Gubernur melakukan rolling dan pencopotan jabatan berdasarkan kriteria partisipan bukan kriteria profesional, Kriteria tersebut ditetapkan berdasarkan keterlibatan PNS dalam politik untuk gubernur selama masa pemilihan. Fenomenaini menunjukkan bahwa kepala daerah adalah pejabat politik yang dipilih melalui mekanisme politik. Secara garis besar kasus pelantikan 663 pejabat struktural oleh Gubernur Maluku Utara sebagai sebuah politisasi dapat di lihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1

**Bentuk Politisasi Birokrasi dalam kasus pelantikan 663 pejabat struktural
Pasca Pilkada :**

No	Bentuk Politisasi	Reaksi
1.	Pelantikan pejabat struktural tidak dengan pergub	Diboikotnya aktivitas pemerintahan oleh sejumlah pegawai yang protes akibat dianggap pergantian tersebut tidak berdasarkan aturan.
2	Pelantikan dan pencopotan pejabat, tidak melalui usulan SKPD dan BAPERJAKAT	
3	Terdapat sejumlah pejabat yang dilantik masih berstatus pegawai aktif di kabupaten /kota	
4.	Terdapat pegawai yang di lantik 5 kali berturut-turut dengan jabatan yang berbeda.	Pembatalan SK gubernur oleh gubernur sendiri
5	Pegawai yang bergolongan IVb menjadi Kasi dan yang bergolongan IIIId dan IIIc menjadi Kabag.	
6	Adanya indikasi jual beli jabatan sebelum pelantikan	
7	Pejabat yang di lantik ada yang sudah meninggal	

Sumber: Diolah oleh penulis

Berdasarkan observasi dokumen yang terkait yang ditelusuri peneliti, bentuk-bentuk politisasi tersebut diberitakan oleh hampir semua media massa di Maluku Utara bahkan di beberapa portal berita online. Dari berita-berita tersebut bentuk politisasi dapat ditunjukkan sebagai berikut :

Liputan6.com -”Hal senada dikemukakan beberapa PNS di lingkup Dinas Perhubungan (Dishub) Maluku Utara. Mereka mengatakan pada pelantikan dan pengukuhan ratusan pejabat itu, ada orang yang sudah meninggal dilantik."Itu terjadi di dishub. Orang yang sudah meninggal pada 2016 juga dilantik. Namanya masuk sebagai salah satu kasubag," kata PNS di sekretariat kantor gubernur setempat. Para PNS yang enggan disebutkan namanya ini meminta gubernur dan Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Maluku Utara mengevaluasi kembali pejabat hasil pelantikan itu”

"Bagaimana bisa kalau orang yang sudah di posisi eselon III diturunkan sebagai pejabat eselon IV. Kalau *non-job* atau staf biasa ya tidak masalah. Begitu pula puluhan pejabat kabupaten/kota yang masih definitif dilantik secara diam-diam," ia menambahkan."Kenapa usulan SKPD tidak diakomodir, ini ada apa? Sementara, pejabat siluman disisipkan masuk ke masing-masing dinas tanpa dikoordinasikan dengan kabupaten/kota. Yang paling fatal jabatan eselon III dan IV. Kami menduga kepala BKD menukarkan dengan uang puluhan juta," teriak PNS di sela aksi palang kantor gubernur tersebut"

Fakta ini menunjukkan, Kepala daerah mampu menjadi pengendali dari politisasi birokrasi karena di era otonomi daerah ini, kepala daerah mempunyai seperangkat kewenangan yang dapat mengangkat dan me- *non-jobkan* para ASN sesuai dengan yang diinginkan. Realitas politisasi ini juga ditegaskan oleh Wakil Gubernur Maluku Utara seperti pada berita berikut :

KASN- "Jujur, tekanan politik sangat besar dalam penempatan posisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di daerah", begitu sepenggal kalimat yang disampaikan oleh Wakil Gubernur Maluku Utara, Muhammad Natsir Thaib dalam kesempatannya menerima kunjungan kerja Tim KASN di rumah kediaman Wagub, Kota Sofifi Maluku Utara. Lebih lanjut Wagub menegaskan bahwa penempatan JPT memang harus sesuai bidang dan kompetensinya sehingga perlu secepatnya pemerintah pusat membuat regulasi yang memuat secara detil petunjuk penempatan pegawai berdasar keahlian dan kompetensinya, dengan begitu pemerintah daerah dapat berlindung dalam payung hukum dan dari tekanan politik yang ada".
Realitas politisasi dalam kasus pelantikan 663 pejabat di lingkup pemerintah

Provinsi Maluku Utara ini oleh peneliti sebagai bagian yang patut di kaji penelitian untuk melihat seperti apakah tipologi politisasi birokrasi yang terjadi dalam pemerintah daerah provinsi Maluku Utara?

Menurut Manshur dan Murtiadi (dalam Sugiyanto, 2004:10) penentuan posisi jabatan dan jenjang karier bagi birokrat hendaknya didasarkan pada prinsip-prinsip merit sistem yaitu manajemen kepegawaian dalam birokrasi yang lebih memfokuskan pada aspek kompetensi dan kompetisi pegawai sebagai basis dalam

melakukan rekrutmen dan promosi pegawai di jajaran birokrasi. Penerapan merit sistem ini perlu didukung dengan kebijakan mengenai klasifikasi jabatan, standar kompetensi, standar kinerja, pola karier dan remunerasi yang mendorong pencapaian kinerja. Dalam perspektif ini, maka kedepannya reformasi politik dan birokrasi harus menjangkau pada upaya membatasi ruang gerak kekuasaan pejabat politik dan membangun kemandirian dan profesionalitas birokrasi pemerintahan, sehingga tidak memberikan ruang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan pejabat politik.

Pembatasan ruang gerak kekuasaan pejabat politik dalam hal ini gubernur dengan sejumlah kewenangan yang ada sebagai salah satu cara untuk mengatasi politisasi birokrasi. Selama ini Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian; dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasca diberlakukannya Ketetapan MPR tersebut, DPR dan Presiden kemudian memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, dan kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Semua Undang-Undang tersebut mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Pada bagian ini peneliti berusaha untuk melihat bagaimana aturan melonggarkan politisasi terjadi akibat kewenangan yang besar yang diberikan kepada kepala daerah sebagai pejabat politik. Bagaimana aturan tentang otonomi Daerah justru memberikan kekuasaan kepada kepala daerah untuk melakukan politisasi yang lebih besar dalam pengaruhnya tentang pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah daerah Provinsi Maluku Utara tanpa melihat aturan hukum tentang pengangkatan, pemberhentian, promosi, mutasi dan lain-lain dalam undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara.

Pertanyaan ini penting bagi peneliti, mengingat apa yang dikatakan Toha (2014:140), proses rekrutmen pejabat di daerah masih banyak diwarnai oleh aspirasi politik praktis dari pimpinan politik yang menjabat sebagai kepala daerah. Pejabat birokrasi karier pemerintah tidak mempunyai diskresi dalam menjalankan dan mewujudkan kebijakan politik yang telah dilakukan oleh kepala daerah. Promosi jabatan dan pembinaan PNS di pemerintah daerah masih dilakukan oleh kepala daerah yang seharusnya dilakukan oleh pejabat karier yang menjadi atasan ASN. Tidak jarang anggota dewan ikut campur pula menentukan promosi dan rekrutmen PNS di daerah.

Itulah sebabnya karena kepala daerah yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik belum pernah ada aturan yang menetapkan bahwa kepala daerah itu tidak boleh ada sambungan hubungan politik dengan partai politik yang

mengusungnya. Hubungan partai politik melalui pejabat politik dalam pemerintahan baik pusat maupun daerah belum diatur dengan tuntas. Jabatan karir yang dijabat oleh PNS bisa saja sewaktu-waktu digeser, dicopot, dipindahkan, di *non job* oleh pejabat politik yang tidak menyukainya. Alasan politiknya karena tidak mendukung dirinya sebagai calon kepala daerah sewaktu kampanye. Kepala daerah mempunyai hak untuk mengatur tata administrasi pemerintahannya seperti itu, karena mereka adalah penguasa atau pimpinan daerah. (Toha, 2014 : 179).

Kasus pelantikan 663 pejabat struktural oleh gubernur Maluku Utara menunjukkan bahwa politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara professional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan jabatannya.

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi kasus. Menurut Creswell (2014: 137), metode studi kasus dapat digunakan pada sebuah kasus yang dapat dibatasi atau didiskripsikan dalam parameter tertentu. Dan berdasarkan pada latar belakang yang diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan topik “ Politisasi Birokrasi Dalam Pergantian Pejabat Struktural Pasca Pemilihan Kepala Daerah 2014-2017, di Provinsi Maluku Utara.

1.2 Rumusan Masalah

1. Seperti apakah tipologi politisasi birokrasi yang terjadi dalam pemerintah daerah provinsi Maluku Utara ?

2. Bagaimana dampak negatif politisasi Birokrasi terhadap pelayanan masyarakat oleh pemerintah Provinsi Maluku Utara ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

I.3.1. Tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tipologi politisasi birokrasi pada pemerintah Provinsi Maluku Utara.
2. Untuk mengetahui bagaimana dampak negatif politisasi Birokrasi terhadap pelayanan kepada masyarakat

I.3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan kualitatif dengan metode study kasus terhadap politisasi birokrasi di pemerintah Provinsi Maluku Utara, sehingga manfaat dari penelitian ini dibedakan dalam dua hal yaitu manfaat secara teoritis dan secara praktis.

I.3.2.1 Manfaat Teoritis

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Penelitian ini dapat menunjukkan tipe politisasi yang terjadi dalam Birokrasi Pemerintah Provinsi Maluku Utara pasca Pilkada Tahun 2014.
2. Penelitian ini dapat menunjukkan bagaimana dampak negatif politisasi Birokrasi terhadap pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah Provinsi Maluku Utara

I.3.2.2 Manfaat Parktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah Provinsi Maluku Utara khususnya dalam mengoptimalkan penerapan aturan dalam pemerintahan terkait pengangkatan dan pemberhentian ASN yang berdampak pada sistem birokrasi itu sendiri. Khususnya dampak politisasi birokrasi terhadap tata kerja birokrasi dan pelayanan teradap masyarakat.