

SKRIPSI

**POLITISASI BIROKRASI PASCA PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH (PILKADA)  
(Studi Kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara)**

Disusun dan diusulkan oleh

**YUNUS**

**Nomor Stambuk : 105640130511**



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR  
2017**

**SKRIPSI**

**POLITISASI BIROKRASI PASCA PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH (PILKADA)  
(Studi Kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara)**

Disusun dan diusulkan oleh

**YUNUS**

**Nomor Stambuk : 105640130511**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR  
2017**

PERSETUJUAN

Judul Skripsi Penelitian : Politisasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah  
(Pilkada) (Studi Kasus di Dinas Pendidikan  
Kabupaten Luwu Utara)

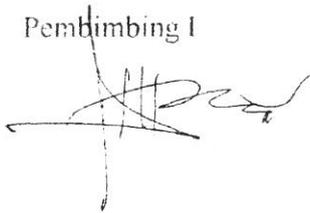
Nama : Yunus

Stambuk : 105640130511

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyetujui:

Pembimbing I



**Dr. H. Muhammadiyah, MM**

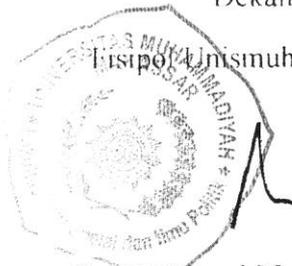
Pembimbing II



**Dr. Burhanuddin, S.Sos M.Si**

Mengetahui:

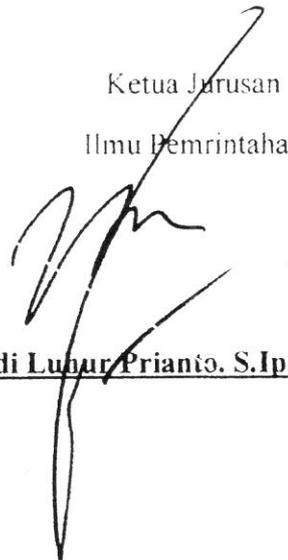
Dekan



**Dr.Hj. Ihyani Malik.S.Sos.,M.Si**

Ketua Jurusan

Ilmu Pemerintahan



**Andi Luhur Prianto, S.Ip.M.,Si**

## HALAMAN PENERIMAAN TIM

Telah diterima oleh TIM Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Berdasarkan Surat Keputusan/Undangan menguji ujian skripsi oleh Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar, Nomor: 0124/FSP/A.1-VIII/1/39/2018 Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana (S.1) dalam Program Studi Ilmu Pemerintahan di Makassar pada hari Rabu, Tanggal 31 Januari 2018

### TIM PENILAI

**Ketua**



**Dr. Hj. Ihyani Malik, S.Sos, M.Si**

**Sekretaris**



**Dr. Burhanuddin, S.Sos, M.Si**

**Penguji**

1. **Dr. H. Mappamiring, M.Si ( Ketua)**

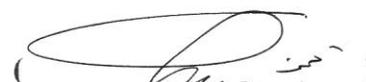


2. **Hj. Andi Nuraeni Aksa, SH, MH**

3. **Dr. Burhanuddin, S.Sos, M.Si**



4. **Muhammad Ahsan Samad, S.IP, M.Si**



## **PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Saya yang bertanda tangan dibawah in :

Nama Mahasiswa : Yunus  
Nomor Stambuk :105640130511  
Program Studi :Ilmu Pemerintahan

Menyatakan bahwa benar karya ilmiah ini adalah hasil penelitian saya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain atau telah ditulis/dipublikasikan orang lain atau melakukan plagiat.Pernyataam saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari pernyataan in tidak benar,maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai aturan yang berlaku,sekalipun itu pencabutan gelar akademik

Makassar,02 Mei 2016

Yang Menyatakan,



Yunus

## ABSTRAK

**YUNUS.** Politisasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Studi Kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara). (Dibimbing oleh H. Muhammadiyah dan Burhanuddin)

Sistem lelang jabatan adalah metode pengisian jabatan struktural yang telah diatur pada tahun 2012 melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong Secara Terbuka di Lingkungan Pemerintah.

Jenis penelitian adalah kualitatif yang akan mendeskripsikan data-data empirik yang memuat gejala sosial dan informanya sebanyak enam orang pegawai. Teknik pengumpulan datanya berupa: Observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data tersebut dianalisis secara deskriptif dengan empat tahap yaitu pengumpulan data, reduksi, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Adapun hasil penelitian dan pembahasan mengenai pelaksanaan lelang jabatan diperoleh bahwa 1) Pergantian pejabat struktural secara besar-besaran yang diintervensi oleh politik, Komersialisasi jabatan dalam penempatan jabatan yang dilakukan oleh tim sukses Bupati terhadap oknum-oknum pejabat, adanya politik transaksional atau politik balas jasa dalam penempatan pejabat-pejabat di posisi tertentu dalam jajaran Pemerintah Daerah, dan marginalisasi Baperjakat dalam mekanisme penempatan jabatan di jajaran Pemerintah Daerah justru kebalikan dari mekanisme yang seharusnya dilakukan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. 2) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi politisasi birokrasi yang terjadi di Pemerintah Daerah, antara lain: Kepentingan kekuasaan atau politik kepala daerah, hubungan patron client antara Kepala Daerah dan para birokratnya sebagai bentuk loyalitas birokrat terhadap pemimpinnya dengan imbalan jabatan yang lebih tinggi atau sekedar mengamankan posisi birokrat tersebut dalam jajaran Pemerintah, nuansa nepotisme yang masih kental terasa dalam penempatan jabatan-jabatan dalam lingkungan Pemda, dan menguatnya Neo Feodalisme atau pewarisan kekuasaan yang dilakukan didasarkan untuk memperluas kekuasaannya untuk periode berikutnya.

Kata kunci: politisasi, pemilihan kepala daerah, dinas pendidikan.

## DAFTAR ISI

PERSETUJUAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH .....	v
ABSTRAK .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Pengertian Birokrasi .....	12
B. Politisasi Birokrasi .....	16
C. Kerangka Pikir.....	32
D. Fokus Penelitian .....	33
BAB III METODE PENELITIAN.....	35
A. Waktu dan Lokasi Penelitian.....	35
B. Jenis dan Tipe Penelitian.....	35
C. Sumber Data.....	36
D. Informan Penelitian .....	37
E. Teknik Pengumpulan Data .....	37
F. Teknik Analisis Data .....	38
G. Pengabsahan Data .....	39

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	42
A. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara .....	42
B. Politisasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Studi Kasus di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Luwu Utara) .....	43
BAB V PENUTUP.....	78
A. Kesimpulan.....	78
B. Saran.....	79
DAFTAR PUSTAKA .....	80

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pergeseran atau rotasi jabatan pimpinan-pimpinan SKPD di lingkup pemerintah kabupaten/kota pasca pelaksanaan Pilkada sepertinya sudah menjadi tradisi dan rahasia umum. Usai kepala daerah yang baru dilantik, tidak sedikit pejabat dan pimpinan SKPD di daerah yang khawatir akan di mutasi karena pada saat Pilkada tidak mendukung kepala daerah yang terpilih.

Pakar Ilmu Pemerintahan dari Universitas Hasanuddin (Unhas), Dr. Hasrat Areif Saleh, M.S, mengatakan dalam (Jurnalost.com, 18/2/2016) Pegawai Negeri Sipil (ASN) sejatinya adalah profesi birokrat dan bukanlah jabatan politis. Sehingga ASN seharusnya berada pada posisi yang netral dan tidak berpihak. Tetapi hal itu hanya mudah untuk dikatakan, dan sulit untuk implementasinya. Pada kenyataannya tetap saja ada manuver dukung-mendukung calon kepala daerah pada masa suksesi Pilkada. Akibatnya, pada saat calon yang didukungnya kalah, maka ASN-ASN ini kerap kali menjadi korban dari kebijakan-kebijakan dalam proses mutasi dan pergeseran-pergeseran jabatan yang dilakukan oleh kepala daerah yang baru.

Berdasarkan pernyataan diatas ASN dilarang berpihak dan melakukan kampanye terhadap salah satu calon kepala daerah. Karena ASN yang ketahuan melakukan kampanye akan menjadi korban dalam mutasi dan pergeseran jabatan yang kerap dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini juga tertera dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri

Sipil Menjadi Anggota Partai Politik yang menyatakan sanksi bagi ASN yang terlibat aktif dalam kegiatan politik adalah pemberhentian dengan hormat atau dengan tidak hormat.

Bupati Luwu Utara Indah Putri Indriani dalam (Tribun Lutra,15/9/2016) menyebut mutasi besar-besaran yang dilakukannya bukanlah untuk balas jasa di pilkada. Hal Itu dikatakan Indah Putri dalam sambutannya usai pelantikan ratusan pejabat eselon tiga dan empat di lapangan upacara Kantor Bupati Luwu Utara. Ini tidak terkait dengan pilkada. Bupati perempuan pertama di Sulsel itu menyebut jika banyak pejabat yang dilantik adalah pemilihnya di pilkada lalu. Kenapa, karena jabatan adalah kepercayaan yang diberikan dengan berbagai pertimbangan seperti integritas, kompetensi, loyalitas, dan rekam jejak. Dari 12 camat di Luwu Utara, 10 diantaranya digeser dan dinonjobkan.

Berdasarkan keterangan diatas Kebanyakan dari orang-orang yang dilantik berasal dari pemilihnya pada saat pilkada guna mendapatkan hasil kinerja yang lebih baik. Serta melakukan mutasi untuk bisa memastikan semua pejabat satu visi dan misi dengan program yang di usungnya,

Tiga kepala dinas di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan dalam (TEMPO.CO, Luwu Utara 20/3/2016) mengajukan permohonan pengunduran diri dengan alasan akan pindah kerja ke daerah lain. Surat permohonan sudah disampaikan kepada Badan Kepegawaian Daerah Luwu Utara. Mereka yang mengajukan permohonan pengunduran diri adalah Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Andi Eviana; Kepala Dinas Pendidikan, Rostika Said; dan Kepala Dinas Pertanian, Muhammad Fajar. Sementara itu

anggota Komisi I DPRD Luwu Utara, Pilosofis Rusli, mengatakan kepindahan sejumlah pejabat itu diduga ada kaitannya dengan persaingan dalam Pilkada 9 Desember 2015 lalu.

Berdasarkan keterangan diatas pengunduran diri yang dilakukan ketiga kepala dinas dengan alasan akan pindah kerja ke daerah lain bisa jadi karna adanya keterlibatannya dalam mani politik pada saat pilkada berlangsung. Karna pengunduran diri dilakukan sebelum dilakukannya mutasi besar-besaran di Kabupaten Luwu Utara.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian diganti dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) secara jelas menyatakan: Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Hal ini diperkuat Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang pada pasal 41 ayat 2 yang secara tegas melarang Pegawai Negeri Sipil menjadi pelaksana kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden politik.

Namun undang-undang yang sama pada pasal 41 ayat 4 dan 5 menyebutkan bahwa ASN boleh menjadi peserta kampanye. Dengan prasyarat, tidak boleh menggunakan atribut Partai Politik, Pasangan Calon, atau atribut pegawai negeri sipil. Serta dilarang mengerahkan pegawai negeri sipil di

lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara. Pasal 44 Undang-Undang nomer 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang pada pasal 41 ayat 2 yang secara tegas melarang Pegawai Negeri Sipil menjadi pelaksana kampanye iyalah sebagai berikut:

1. Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta pegawai negeri lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Pasangan Calon yang menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye.
2. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Hal ini diperkuat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik yang menyatakan sanksi bagi ASN yang terlibat aktif dalam kegiatan politik adalah pemberhentian dengan hormat atau dengan tidak hormat. Sementara bagi ASN yang ingin menjadi anggota atau pengurus partai politik, dapat dilakukan asalkan ia mengundurkan diri sebagai ASN.

Larangan yang sama juga tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang melarang ASN memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta

kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut ASN, atau mengerahkan ASN lain sebagai peserta kampanye. Pelanggaran ASN pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 di atas akan dikenai hukuman disiplin, tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

1. Hukuman disiplin ringan (teguran lisan; teguran tertulis; atau pernyataan tidak puas secara tertulis).
2. Hukuman disiplin sedang; (penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun; penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun; atau penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun).
3. Hukuman disiplin berat (penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun; pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; pembebasan dari jabatan; pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai ASN; atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai ASN).

Demikian, dapat diambil kesimpulan bahwa ASN sebagai warga negara yang memiliki hak pilih dalam pemilu, memiliki hak untuk mengikuti kampanye serta dapat menyuarakan ide serta pendapatnya terkait politik, baik di masyarakat maupun di media sosial termasuk internet. Namun ASN dilarang menjadi pelaksana kampanye termasuk dilarang mengajak dan mengimbau siapapun untuk memilih calon tertentu. Sanksi dari pelanggaran aturan ini berupa sanksi disiplin mulai dari tingkat ringan, sedang hingga berat sesuai dengan penilaian dari atasan yang berhak melakukan penilaian.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Berdasar pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut pemilihan kepala daerah langsung diyakini sebagai mekanisme yang lebih demokratis dibandingkan pemilihan secara perwakilan oleh DPRD. Fakta menunjukkan bahwa di sejumlah daerah, pemilihan kepala daerah justru menjadi ajang pertarungan kepentingan dan pertarungan kapital antara DPRD, partai politik, dan para kandidat kepala daerah. Hal inilah yang semakin menguatkan tuntutan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung.

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 Pemerintah 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.

Berdasarkan penjelasan di atas, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Serangkaian UU Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut UU ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Laporan Panwas Nasional (Syafuan Rozi, 2006; 74), pelanggaran oleh partai politik yang melibatkan ASN/birokrasi laporan sebagai berikut: penyimpangan yang berupa tindak pidana pemilu yang dilanggar oleh partai

peserta pemilu, terbanyak terjadi di propinsi Sulawesi Selatan. Jenis penyimpangan itu antara lain

- a. Penggunaan program pembangunan dan anggaran pemerintah, sebagai sarana kampanye pemilu.
- b. Membagi-bagi uang dan atau materi kepada pemilih, dengan alasan amal, tanda simpati dan solidaritas.
- c. Penerimaan sumbangan melebihi ketentuan perundang-undangan. Salah satu contoh kasus dengan pelanggaran yang terjadi dan diliput oleh media massa antara lain; (a). Penggunaan dana Jaringan Pengamanan Sosial (JPS) oleh Partai Golongan Karya. (b). Penggunaan dana Kredit Usaha Tunai (KUT) oleh PDR (Partai Daulat Rakyat); dan terjadi juga di berbagai daerah di Indonesia. Kasus ini telah diteruskan kepada Mahkamah Agung . menurut jawaban yang diterima Panwas Pusat, pengaduan itu harus dalam bentuk gugatan sesuai dengan peraturan Mahkamah Agung No. 12 Tahun 1999 tentang Pengawasan Parpol oleh Mahkamah Agung.

Penyimpangan terhadap ketentuan terhadap netralitas birokrasi dan pejabat pemerintah (Syafuan Rozi, 2006; 75) ada 236 kasus (5,50%). Jumlah kasus penyimpangan terhadap pelanggaran ketentuan netralitas birokrasi terbanyak terjadi di propinsi Sulawesi Selatan sebanyak 45 kasus. Bentuk penyimpangan yang termasuk kategori ini antara lain:

- a. Fasilitas kantor digunakan bagi keperluan pembentukan partai politik.
- b. Fasilitas kantor digunakan demi kampanye pemilu partai tertentu.

- c. Bupati/camat/kepala desa/pejabat birokrasi berpihak secara diam-diam atau tersirat ataupun terang terangan kepada salah satu partai politik peserta pemilu.

Menurut Gaffar (1999) (dalam jurnal Lia Agustina Sary; 2010) hubungan *patron-client* adalah pola hubungan mendalam yang bersifat individual di antara dua individu, yaitu antara patron dan client. Interaksi di antara kedua pihak tersebut bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Hal ini tidak lain disebabkan karena adanya kepentingan politik dari penguasa. Terpilihnya Kepala daerah yang dimobilisasi oleh ASN tentu akan memaksa kepala daerah tersebut untuk melakukan politik balas jasa kepada birokrat yang bersangkutan dengan mengamankan atau menaikkan kedudukannya dalam birokrasi. Sebaliknya birokrat yang dianggap berseberangan dengan kepala daerah terpilih maka akan terancam karirnya.

Proses mutasi kemudian lebih dominan dipengaruhi oleh kepentingan politik, dan tentu saja akhirnya regulasi pun terabaikan oleh mereka. Dengan demikian, calon kepala daerah/wakil kepala daerah harus membayar ongkos politik yang sangat mahal. Hal itu hanya mungkin bisa diperoleh apabila mereka mampu memanfaatkan potensi kekuasaan yang ia miliki untuk melakukan pencarian dukungan dari birokrasi pemerintahan.

Menurut Manshur dan Murtiadi (Sugiyanto, 2009 dalam jurnal Lia Agustina Sary; 2010) Penentuan posisi jabatan dan jenjang karier bagi

birokrat hendaknya didasarkan pada prinsip-prinsip *meryt 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 *meryt 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 ke depannya 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.

Hal yang membuat peneliti tertarik dengan kajian ini adalah apakah perombakan birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah terpilih Kabupaten Luwu Utara tersebut telah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan perundang-undangan ataukah memang terbukti adanya unsur politik yang melatarbelakangi terjadinya perombakan birokrasi, yang tentu saja akan berdampak negatif terhadap perkembangan karir pegawai yang bersangkutan.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses terjadinya politisasi birokrasi di Kabupaten Luwu Utara pasca pemilihan kepala daerah?

2. Faktor-faktor apa yang paling berpengaruh dalam politisasi birokrasi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi manifestasi politisasi birokrasi di Kabupaten Luwu Utara pasca pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengetahui terjadinya politisasi birokrasi di Kabupaten Luwu Utara pasca pemilihan kepala daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

#### **a. Manfaat Akademis**

1. Menambah khazanah keilmuan pengembangan ilmu pemerintahan khususnya menyangkut UUD ASN dan UUD Negara yang menjadi Pegawai Negeri Sipil (ASN) terlibat dalam pesta demokrasi di Indonesia.
2. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini mampu memberikan pengembangan konsep, teori, dan landasan wacana memahami proses politisasi dalam birokrasi secara ilmiah dibidang Ilmu Pemerintahan.

#### **b. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, informasi dan saran pemikiran secara ilmiah kepada para perangkat kerja Pemerintah Kabupaten Luwu Utara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, khususnya dalam bidang Kepegawaian Daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Birokrasi**

Pengertian birokrasi dalam perbendaharaan abad ke-18 berasal dari kata *bureau* yang berarti meja tulis, yang diartikan sebagai suatu tempat yang disana para pejabat bekerja. Kemudian tambahan sisipan *cracy*, yang diturunkan dari kata Yunani dan berarti 'aturan'. Suatu defenisi atau konsep birokrasi telah tercantum dalam kamus Prancis, berkenaan dengan pendapat de Gourney, seorang ilmuwan sosial Prancis. Kamus akademi Prancis (1789) tersebut mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan atau pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Akademi Prancis menerima kata 'birokratik' mengacu kepada pengarang biro (*bureaux*) pemerintahan. Suatu keadaan rezim yang didalamnya biro berlipat ganda tanpa pelu. . (Syafuan Rozi, 2006;9)

Kamus Jerman (1813) mendefenisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan sesuatu untuk diri mereka sendiri, atas semua warga negara. Kamus Italia (1828) menyatakan birokrasi sebagai suatu kata baru yang artinya kekuasaan pejabat dalam administrasi pemerintahan. (Syafuan Rozi, 2006;10)

Istilah birokrasi sering kali di kaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan max weber itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah. Disuatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi. Demikian pula di suatu organisasi yang besar birokrasi itu bisa

terjadi. (Thoha, 2008;15) dalam (Delli Mustafa,2014;9). Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi di maknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan; Sedangkan dalam dunia bisnis konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian output dan keuntungan yang optimum. (Delli Mustafa, 2014;10)

Thoha (2008:15) dalam (Delli Mustafa, 2014;10) menegaskan bahwa birokrasi merupakan suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Di Indonesia jika ada bahasa tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah.

Max weber (Delly Mustafa,2014;16-17) mendefinisikan birokrasi, adalah; suatu hirarki yang ditetapkan secara jelas dimana pemegang kantor mempunyai fungsi yang sangat spesifik dan mengaplikasikan atau menerapkan aturan universal dalam semangat impersonalitas yang formalistik dan rasionalitas tertentu (*defining rationalities*). Dimana karakteristik utama struktur birokrasi adalah:

1. Spesialisasi. Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi di distribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (official duties). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan ahli yang terspealisasi pada setiap posisi yang

menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.

2. Organisasi Yang Hierarkis. Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dan hirarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasannya. Agar dapat membedakan tanggung jawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.
3. Sistem Aturan (*Sistem Of Rules*). Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan di antara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dan tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.
4. *Impersonality*. Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi (dicampuri) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah

untuk keadilan dan efisiensi impersonal *detachment* menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dan sistem administrasi.

5. Standar Karier. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Pegawai dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti ini mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) di antara anggota organisasi.
6. Efisiensi. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah organisasi, yaitu memaksimalkan efisiensi.

Taliziduhu Nraha (2013) (Delly Mustafa, 2014; 13), mengemukakan bahwa ada empat macam pengertian birokrasi yang berkembang saat ini:

1. Birokrasi diartikan sebagai aparat yang diangkat penguasa untuk menjalankan pemerintahan (*government by bureaucrats*).
2. Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan yang buruk (patologi).
3. Birokrasi sebagai tipe ideal organisasi.
4. Birokrasi (pemerintahan) adalah suatu organisasi pemerintahan yang terdiri atas dari sub-sub struktur yang memiliki hubungan satu dengan yang lain, yang memiliki fungsi, peran, dan kewenangan dalam melaksanakan

pemerintahan, dalam rangka mencapai suatu visi, misi, tujuan, dan program yang telah di tetapkan.

Hegel (Mifta Thoha, 2003;22) berpendapat bahwa birokrasi sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus).

## **B. Politisasi Birokrasi**

Syafuan Rozi (TH. Muzani 2011 : 1), mendefinisikan politisasi birokrasi sebagai “gejala melibatkan birokrasi secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota organisasi peserta pemilu guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan di parlemen dan eksekutif”. Dalam konteks Pilkada, definisi tersebut berarti keterlibatan birokrasi secara langsung untuk menjadi pendukung pasangan calon kepala daerah guna mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekuti

Sepertinya bukan menjadi sesuatu yang baru, ketika pergantian Kepala Daerah baik itu Gubernur atau Bupati, akan selalu diikuti dengan pergantian eksekutif birokrasi dibawahnya, proses ini selalu terjadi tiap kali pergantian kepala daerah. Pergantian eksekutif birokrasi atau yang lebih dikenal pada kalangan masyarakat umum dengan sebutan “Mutasi”, selalu menjadi bahan pembicaraan masyarakat, terutama kalangan birokrasi sendiri

pasca dilantiknya seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah baru pada suatu provinsi atau kabupaten/kota.

Selanjutnya, sesuatu hal biasa dan menjadi keharusan bagi seorang birokrat yang kurang menyatu dengan Kepala Daerah dan DPRD atau pemerintahan yang berkuasa dipastikan akan sulit mendapat posisi jabatan dengan kriteria strategis. Minimal setiap birokrat pastilah tidak pernah mendambakan akan menghabiskan kariernya di “lahan-lahan kering”. Oleh karena itu logika bahwa jenjang karier sangat ditentukan oleh kemesraan dengan penguasa cukup beralasan. Ibarat pengantin, Penguasa dan birokrat jelas tidak ingin “bulan madunya” terganggu hanya karena masalah waktu.

Politisasi birokrasi di pemerintahan daerah saat ini berkembang cukup pesat seiring berlakunya sistem desentralisasi dan sistem demokrasi langsung dalam PILKADA. Bukan suatu rahasia lagi ASN yang seharusnya netral dalam demokrasi langsung tetapi berubah menjadi tempat berkompetensi untuk memberikan dukungan terhadap salah satu kandidat yang mengikuti PILKADA tersebut. Kompetensi yang ditunjukkan bukan lagi kompetensi berdasarkan kapasitas dan kinerja, tetapi kompetensi untuk saling mendekati menanam budi bagi kandidat, dengan imbalan menduduki jabatan strategis yang tidak sesuai atau jauh dengan latar belakang yang dimilikinya.

Selanjutnya, alasan ASN memberikan dukungan dikarenakan ASN sering menjadi korban sebagai dampak sistem demokrasi langsung, misalnya sebelum PILKADA, ASN mempunyai jabatan tertentu setelah selesai PILKADA menduduki jabatan yang lebih rendah, bahkan tidak mempunyai

jabatan serta dimutasikan tidak jelas artinya Satuan Kerja Perangkat Daerahnya tidak disebutkan secara jelas sebagai tempat dimana ASN bekerja melaksanakan tugas berdasarkan *job description* suatu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sehingga memaksa ASN yang merupakan birokrat melakukan pilihan terhadap dua pilihan sulit, yang berlawanan dengan hati nurani serta tidak sesuai dengan tugas dan fungsi seorang birokrat, yaitu memberikan pelayanan publik kepada semua pihak. Fenomena inilah yang berkembang saat ini menimbulkan ketidaknyamanan birokrat dalam meniti karir dari bawa atau secara bertahap berdasarkan komitmen dan kapasitas yang dimiliki. Dengan sistem demokrasi langsung saat ini, dampaknya telah merusak tatanan yang mengabaikan perundang-undangan yang mengatur tentang mutasi jabatan bagi ASN berdasarkan kompetensi dan kapabilitas yang dibutuhkan organisasi atau (SKPD).

Jika sistem ini dibiarkan dan tidak diperbaiki serta hanya diserahkan kembali terhadap ketergantungan kebijakan lokal terutama kearifan Kepala Daerah terpilih dalam menentukan jabatan, kemungkinannya sulit untuk dilakukan saat ini, yang ada justru sebaliknya artinya dendam akibat PILKADA masih terus berlangsung sampai masa PILKADA ke depan dimulai lagi. Jadi selama itu pula birokrat tidak merasakan iklim kompetensi berdasarkan kinerja dan kapabilitas yang dimilikinya, yang ada hanya kedekatan dan kesepahaman dalam menempuh kariernya.

Politisasi Birokrasi adalah gejala melibatkan birokrasi (Pegawai Negeri Sipil) secara langsung dan terang-terangan untuk menjadi pendukung

dan anggota (kader) organisasi peserta pemilu guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif. Cara itupun dilakukan oleh Orde Baru. Birokrasi yang idealnya netral dan melayani kepentingan semua kepentingan dalam masyarakat, bisa di arahkan berpihak kepada GOLKAR yang menjadi pendukung pemerintah yang berkuasa. Indikasi hal tersebut terjadi sejak awal Orde Baru pada tahun 1970, dibuat peraturan monoloyalitas pegawai negeri kepada GOLKAR, selain itu pejabat birokrasi direkrut menjadi pengurus politik dan dijadikan bagian dari faksi dalam GOLKAR di parlemen (Syafuan Rozi, 2006;49).

Berlangsung juga keadaan politisasi birokrasi berupa pembesaran jumlah ASN sebagai kantong kader dan pendukung GOLKAR lewat rekrutmen yang terus-menerus tanpa memperhatikan kebutuhan sebenarnya dalam melayani masyarakat. Selain itu, birokrasi di Indonesia mengawasi masyarakat secara birokratis, berjenjang dan pengendalian yang ketat lewat penelitian khusus (Litsus) oleh kantor BAKN dan pihak intelijen, pengendalian media massa lewat Surat Izin Penerbitan Pers (SIUPP) oleh Departemen Penerangan, pengendalian organisasi kemasyarakatan dan massa mengambang lewat izin pendirian organisasi dari Kantor Direktorat Sosial Politik.

Dampaknya terhadap demokrasi, berlangsung keadaan mobilisasi politik oleh birokrasi untuk memenangkan GOLKAR, berlangsung diskriminasi pelayanan terhadap pihak non-GOLKAR. ASN yang berpolitik dan diwajibkan bermonoloyalitas terhadap GOLKAR telah mengakibatkan berlangsungnya pembusukan politik, terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme yang parah di

berbagai sektor kehidupan. Berlangsunglah pengendalian dan pelarangan pendirian organisasi-organisasi yang independen.

Pada masa orde baru terlihat juga gejala politisasi birokrasi yang disebut sebagai penyimpangan parkinsonisasi. Parkinsonisasi sebenarnya merupakan suatu proses yaitu formulasi dan implementasi kebijakan untuk menata birokrasi dengan memperbesar sosok kuantitatifnya, dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi, sehingga meningkatkan kapabilitasnya sebagai alat pembangan, untuk mengaomodasikan perkembangan masarakat dan untuk mengatasi persoalan pembangunan yang makin bertumpuk.

Parkinsonisasi pada masa Orde Baru cenderung lebih merupakan proses politisasi birokrasi, yaitu menjadikan wadah birokrasi untuk menampung kader-kader politik pengusa atau rezim. Gejala parkinsonisasi ditandai dengan jumlah jabatan atau posisi dalam departemen dan non-departemen yang semakin diperbesar guna menampung atau memberi kompensasi jabatan pada para pendukung politik yang berjasa memenangkan pemilu dan mendukung pemilihan presiden yang berkuasa (Syafuan Rozi, 2006;51).

#### 1. Indikator Politisasi

Manifestasi terjadinya politisasi birokrasi (Lia Agustina Sari, 2010:79)

##### a. Pergantian pejabat struktural secara besar-besaran.

Perombakan birokrasi yang merupakan agenda dari reformasi birokrasi yang bertujuan untuk penyegaran, jenjang karir pegawai, dan

meningkatkan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat, merupakan hal yang perlu untuk dilakukan. Namun dalam prakteknya masih perlu diintervensi oleh factor-faktor yang berada diluar kepentingan dari tujuan awal reformasi birokrasi itu sendiri. Reformasi birokrasi yang dilandasi oleh kepentingan politisasi tertentu akan berdampak terhadap kinerja birokrasi.

b. Komersialisasi jabatan

Terpilihnya kepala daerah di era pilkada langsung bukan lahir dari sebuah produk sistem pemilihan yang mampu menghasilkan pemimpin yang memiliki visi politik untuk membangun moralitas pemerintahan yang kuat, tetapi karena ada problem sistem rekrutmen yang bersifat transaksional yang berakibat hubungan antara kepentingan partai dengan calon kepala daerah, serta hubungan calon kepala daerah dengan konstituennya berjalan dalam hubungan yang bersifat pragmatis.

c. Politik transaksional (balas jasa)

Terpilihnya Kepala daerah yang dimobilisasi oleh ASN tentu akan memaksa kepala daerah tersebut untuk melakukan politik balas jasa kepada birokrat yang bersangkutan dengan mengamankan atau menaikkan kedudukannya dalam birokrasi. Sebaliknya birokrat yang dianggap berseberangan dengan kepala daerah terpilih maka akan terancam karirnya. Kepala daerah mampu menjadi pengendali dari politisasi birokrasi karena di era otonomi daerah ini kepala daerah mempunyai seperangkat kewenangan yang dapat membuat ASN mau

tidak mau harus tunduk kepada kepala daerah, kecuali bersedia menanggung risiko terhambat kariernya di birokrasi. Kewenangan itu antara lain dalam hal penentuan pejabat eselon, kewenangan bupati/walikota dalam membuat SK pengangkatan ASN dan kewenangan dalam membuat SK kenaikan pangkat bagi ASN.

d. Marginalisasi baperjagat

Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) adalah unsur penunjang pemerintahan daerah dibidang manajemen kepegawaian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Baperjakat merupakan bagian integral dari pemerintah daerah dan merupakan suatu badan yang inovatif, efektif dan efisien dalam rangka untuk membangun dinamika sumber daya manusia. Dalam pelaksanaan fungsi dan tugas kepala pemerintahan daerah. Baperjakat dituntut untuk menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya.

2. Penyebab terjadinya politisasi birokrasi (Lia Agustina Sari 2010:92)

a. Keinginan untuk memperkuat kekuasaan politik

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah diberikan hak mutlak untuk mengatur birokrasinya yang diharapkan akan memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat, agar daerah yang dipimpinnya maju dan berkembang. Disitulah letak kekuasaan Kepala Daerah. Termasuk dalam menempatkan orang-orang ke dalam birokrasinya, itu juga menggunakan kekuasaan. Apa yang dia inginkan maka itulah yang

harus dipatuhi. Seluruh jajaran birokrasi ini berada di bawah kekuasaannya, semua harus patuh pada Bupati selaku Kepala Daerah

b. Patrimonialisme dalam hubungan eksekutif-birokrasi

Budaya *patron-client* bila dilihat dari akar terbentuknya merupakan kepanjangan sejarah dari konteks aristokrat Indonesia kuno. Bagaimana pada konsep tersebut, Raja adalah segalanya dan masyarakat adalah abdi atau kawula bagi Rajanya. Pada konteks saat ini, budaya *patron-client* yang dimaksud adalah kesanggupan seorang patron (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi *client* (bawahannya) dengan imbal-jasa bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya pada pemberi jabatan/pekerjaan. Oleh karena itu, perlakuan bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat, yang seharusnya mereka layani selaku *public-servant*, menjadi budaya yang mengakar kuat di negeri ini hingga saat ini.

c. Penekanan lawan politik

Penekanan lawan politik adalah upaya menjaga dominasi kekuasaan dalam struktur pemerintahan guna dapat menentukan arah kebijakan yang sesuai kepentingan politik dalam jangka panjang.

d. Penguatan dinasti politik. Menguatnya dinasti politik adalah sebuah kekuasaan politik yang dijalankan sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan keluarga agar kekuasaan tetap berada pada lingkungan keluarga.

Mengapa gejala politisasi birokrasi di Indonesia harus di waspadai? Menurut Mahrus Irsam Alam dalam (<<http://www.indopubs.com/archives>> [webbug@ugm.ac.id](mailto:webbug@ugm.ac.id)) yaitu:

*Pertama*, karena di sepanjang sejarah politik Indonesia para penguasa, baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis pendukung bagi partai sang menteri (merangkap pengurus partai) di dalam pemilihan umum yang akan datang.

*Kedua*, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisasi di dalam birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkan di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh proses profesionalisasi selama setengah abad.

### 3. Tipe-Tipe Politisasi Birokrasi

*Pertama*, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang harus ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara terbuka ini berlangsung pada periode Demokrasi Parlementer (1950-1959), dimana pada masa ini, para pemimpin partai politik (parpol) bersaing untuk memperebutkan posisi menteri yang langsung memimpin sebuah kementerian.

Setelah menduduki kursi menteri, maka sang menteri akan berusaha sekuat tenaga memperlihatkan kepemimpinannya dan kebijakan yang ditempuhnya sehingga para pegawai di kementerian tersebut tertarik untuk masuk dan menjadi anggota ke dalam partai sang menteri. Dengan kondisi seperti itu maka akhirnya didapati beberapa kementerian menjadi basis atau didominasi oleh suatu partai politik seperti misalnya yang jelas terlihat adalah Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertanian didominasi oleh PNI, Kementerian Agama didominasi secara bergantian oleh NU atau Masyumi, Kementerian Luar Negeri didominasi secara bergantian oleh PSI dan PNI.

*Kedua*, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode Demokrasi Terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukkan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom). Namun golongan yang terakhir ini di satu pihak secara formal memiliki hak untuk menempatkan beberapa pemimpin atau tokohnya ke dalam kabinet dan kemudian melakukan politisasi birokrasi. Tetapi di lain pihak, golongan Komunis tidak pernah menikmati hak tersebut karena masuknya PKI ke dalam kabinet selalu ditentang oleh dua golongan yang lain (nasionalis & agama). Selain itu juga ditentang pihak militer.

Tampaknya Sukarno juga tidak bisa berbuat apa pun terhadap penolakan itu. Bahkan dalam banyak hal, Sukarno mengikuti sikap golongan nonkomunis. Sebagai jalan tengah, Sukarno menempatkan pemimpin atau tokoh organisasi satelit PKI, misalnya Baperki, untuk memimpin sebuah

kementerian dan kemudian melakukan politisasi. Dengan demikian secara tidak langsung PKI dapat melakukan politisasi birokrasi melalui Baperki.

*Ketiga*, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar. Memang terdapat dua buah partai lagi, yaitu PPP dan PDI, akan tetapi sejak mulai diterima menjadi pegawai negeri setiap orang sudah dihadang untuk membuat pernyataan tertulis di atas kertas yang bermeterai. Di atas kertas tersebut dinyatakan bahwa calon pegawai tersebut tidak akan masuk menjadi anggota parpol.

Secara umum pernyataan tertulis itu memberikan kesan bahwa pernyataan itu berlaku bagi Golkar, PPP, dan PDI. Tetapi di dalam realitasnya para calon pegawai itu digiring masuk ke Golkar karena Golkar tidak pernah menyatakan dirinya sebagai parpol. Tegasnya pernyataan tertulis tersebut dipergunakan untuk menghindari keharusan akan adanya larangan tertulis bagi para calon pegawai negeri masuk ke PPP dan PDI.

Kepada kedua partai tersebut dapat diajukan bukti, justru pegawai negeri sendiri yang tidak menginginkan masuk parpol. Dapat pula ditambahkan, semua jabatan di bawah menteri yang antara lain jabatan bagi birokrat karier dijadikan jabatan politik. Akibatnya karier birokrat tersumbat karena tidak tersedia jalan bagi para birokrat untuk melakukan mobilitas vertikal menuju posisi-posisi puncak kariernya. Kondisi tersebut dipertajam dengan mekanisme rekrutmen pegawai negeri yang dilakukan secara terbuka

dan besar-besaran mendekati waktu pemilihan umum (pemilu). Meskipun diakui bahwa penerapan kebijakan monoloyalitas birokrasi pada masa orde baru ikut membantu menciptakan stabilitas dan kemampuan umum pemerintah yang memungkinkan pemerintah didukung birokrasi melakukan pembangunan di berbagai bidang tetapi kinerja birokrasi hanya menguntungkan penguasa dan bukan rakyat. Hal ini berbeda dengan era orde lama yang sangat sulit melakukan pembangunan karena anggota birokrasi terpecah belah ke dalam berbagai afiliasi politik (partai-partai politik berbasis Nasakom).

#### 4. Fenomena-Fenomena Politisasi Birokrasi

##### a. Mempolitisir fasilitas Negara

Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Meskipun tentang netralitas birokrasi telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1999 yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (ASN) dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak bertindak diskriminatif, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi bagi seorang calon kepala daerah yang *incumbent*, sangat sulit untuk mematuhi. Karena dia berada pada posisi memiliki segalanya, jabatan, uang, dan kekuasaan. Seperti kata Lord Acton : *power tend to corrupt*. Siapapun yang memiliki kekuasaan cenderung korup.

Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya fasilitas negara yang turut dipakai pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang

biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedunggedung) milik negara. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh birokratbirokrat yang sedang menjalani proses politik (pemilu)

b. Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Politisasi birokrasi melalui mobilisasi (pengerahan) ASN pada saat pilkada, berarti sekali lagi berbicara tentang netralitas birokrasi. Beberapa upaya untuk menetralkan birokrasi sebenarnya pernah dilakukan. Miftah Toha (2007: hlm 156- 159) mengatakan bahwa netralitas birokrasi di era reformasi sudah banyak berkembang. Hal ini bermula ketika eksistensi organisasi KORPRI digugat oleh beberapa pihak, misalnya gugatan yang datang dari UI dan desakan untuk membubarkan KORPRI atau bersikap netral dalam setiap proses politik.

Meskipun saat itu masih ada juga beda pendapat tentang keharusan pegawai negeri untuk netral dan tidak menjadi pengurus partai politik atau menganggap bahwa berpolitik itu adalah hak azasi setiap manusia. Pada kenyataannya, pendapat kedualah yang masih dilestarikan. Sehingga kenetralan pegawai negeri dalam proses politik jauh panggang dari api. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat

pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat.

c. Adanya Kompensasi Jabatan

Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Contoh yang paling baru adalah adanya koalisi dalam kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, dimana disitu terlihat partai-partai yang bersedia berkoalisi dengan Partai Demokrat mendapatkan jatah kursi di kabinet. Jumlah kursi yang didapat sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh saat pemilihan legislatif, tetapi disertai juga dengan politik tawar menawar.

Di daerah jabatan-jabatan strategis (sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh merit system (berdasar profesionalisme). Karena sebenarnya banyak birokrat yang profesional, tetapi kalah dengan birokrat lain yang punya dukungan dari partai-partai politik.

d. Mempolitisir Rekrutment Pegawai Negeri baru

Selain kompensasi jabatan, *deal-deal* yang terjadi antara penguasa dan partai-partai koalisi adalah pemberian jatah pada saat pemerintah pusat atau

pemerintah daerah akan mengadakan rekrutmen pegawai negeri baru. Seperti diketahui, meskipun sudah banyak orang tahu bahwa menjadi pegawai negeri itu gajinya kecil, tetapi adanya rasa aman dan tenteram karena tiap bulan sudah pasti dapat gaji (kepastian) adalah salah satu faktor utama kenapa rakyat Indonesia masih sangat banyak yang bercita-cita menjadi pegawai negeri. Dan pembagian jatah itu jelas terlihat karena untuk menjadi pegawai negeri harus ada yang "membawa (baca: memberi rekomendasi)". Dan salah satu pihak yang bias "membawa" adalah (atas nama) partai-partai politik.

e. Adanya Komersialisasi Jabatan

Komersialisasi jabatan dalam praktek politisasi birokrasi bisa dijelaskan sebagai berikut :

*Pertama*, bahwa seorang birokrat di satu sisi, untuk memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan, pelatihan, dan kenaikan pangkat membutuhkan biaya yang cukup besar. Di sisi yang lain harus merogoh koceknya kembali untuk mendapatkan suatu posisi dalam jenjang karirnya. Oleh karena itu, seorang birokrat harus melakukan komersialisasi jabatan untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama mengikuti pendidikan, pelatihan, dan mendapatkan jabatan baru. Dampak yang muncul adalah seorang birokrat bukannya berusaha mempraktikkan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dalam pendidikan dan pelatihan tetapi melakukan usaha politisasi untuk memperoleh perlindungan (pengamanan) atas posisi jabatannya agar tidak tergeser oleh pihak lain.

*Kedua*, pada umumnya seperti yang diketahui banyak orang bahwa motivasi para birokrat untuk mengikuti pendidikan dan latihan bukan untuk menguasai keahlian yang profesional tetapi hanya untuk memenuhi syarat formal guna memperoleh kenaikan pangkat dan jabatan. Politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara profesional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatannya.

f. Pencopotan Jabatan Karir (Sekretaris Daerah/Sekda) karena alasan politis

Ketika jabatan-jabatan di tingkat daerah dipilih (promosi) bukan berdasarkan merit sistem tetapi karena politisasi birokrasi, maka yang terjadi adalah pencopotan (depromosi) pun juga karena proses politisasi birokrasi. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian dari Sjahrazad Masdar dalam disertasi berjudul "Intervensi Politisi Terhadap Birokrasi (Studi Tentang Pengaruh Politisi Terhadap Kebijakan Promosi dan Depromosi Birokrat Di Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo)", yang memperlihatkan fenomena umum bahwa proses pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah menunjukkan adanya pola relasi yang interventif.

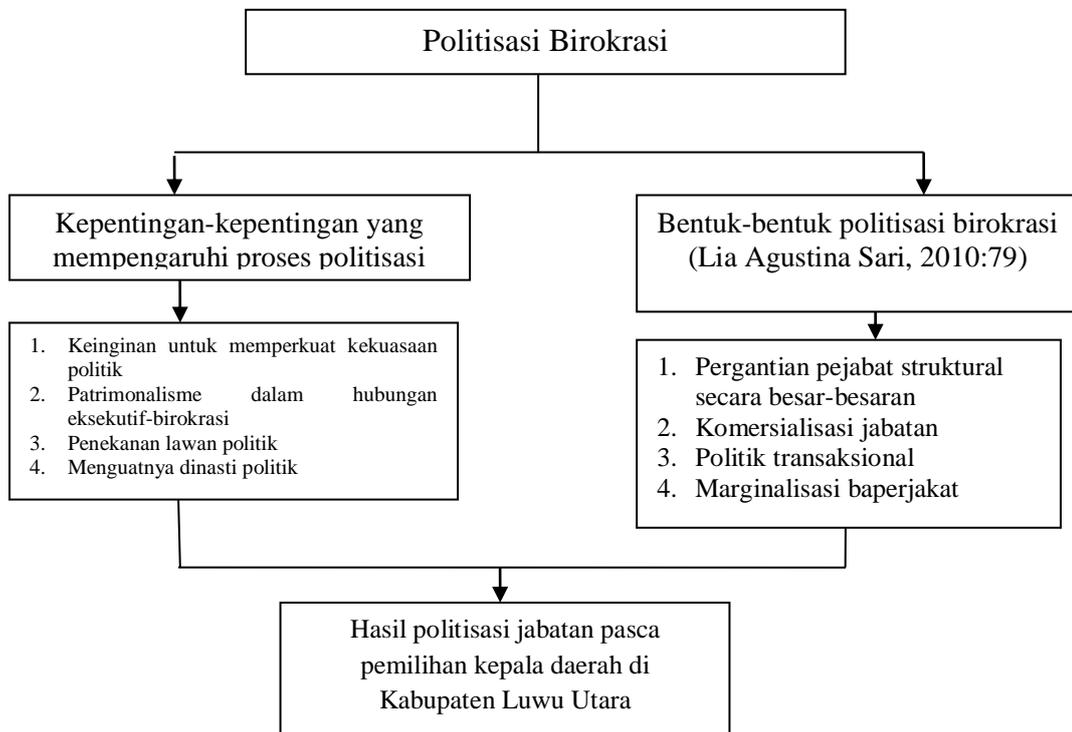
Kasus di Surabaya menunjukkan pola pemberhentian sekda yang dilakukan oleh kepala daerah merupakan proses yang penuh dengan muatan politis, khususnya untuk melanggengkan kekuasaan kepala daerah itu

sendiri. Sedangkan yang terjadi di Kabupaten Situbondo, ketika sekda tidak bersedia mengakomodir keinginan-keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha dilakukan untuk menggeser sekda dari jabatannya. Meskipun kepala daerah pada prinsipnya tidak menyetujui desakan pemberhentian karena alasan-alasan obyektif dan rasional, namun akhirnya sekda tetap saja diberhentikan karena kuatnya desakan dari aktor-aktor di luar birokrasi.

### C. Kerangka Pikir

Proses alur pelaksanaan pemerintahan pasca pilkada tak lepas dari adanya politisasi birokrasi, dimana kepentingan-kepentingan yang banyak mempengaruhi birokrasi politik yaitu seperti pergantian jabatan, komersialisasi jabatan, politik transaksional, dan marginalisas baperjakat (Lia Agustina Sari, 2010:79). Kerangka pikir dalam penulisan ini dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Gambar 2. 1. Gambar bagan kerangka pikir.



#### **D. Fokus Penelitian**

Untuk mempertajam penelitian, maka peneliti menetapkan fokus penelitian yang memiliki keterkaitan dengan dengan perumusan masalah yang nantinya akan dijadikan sebagai acuan bagi fokus penelitian. Fokus penelitian dapat berkurang dan berubah berdasarkan data yang nanti ditemukan di lapangan. Untuk mengetahui politisasi birokrasi pasca pemilihan kepala daerah di Luwu Utara, maka dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Bentuk-bentuk politisasi birokrasi
  - a. Pergantian pejabat struktural secara besar-besaran adalah perombakan secara struktural yang di lakukan dengan meninjau kinerja melalui pertimbangan disiplin kepegawaian di Kabupaten Luwu Utara.
  - b. Komersialisasi jabatan adalah menggunakan jabatan atau kedudukannya untuk memperoleh keuntungan diri sendiri atau kelompoknya di Kabupaten Luwu Utara.
  - c. Politik transaksional adalah proses pengangkatan jabatan ASN merujuk pada sikap politiknya semasa pemilihan umum atau sebagai sponsor selama kampanye berlansung di Kabupaten Luwu Utara.
  - d. Marginalisasi Baperjakat adalah usaha pengangkatan sepihak yang di lakukan pimpinan dalam memilih jabatan seorang ASN tanpa pertimbangan sebelumnya oleh badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan (Baperjakat) dengan kata lain bahwa tidak ada rekomendasi kelayakan jabatan.

2. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi proses politisasi birokrasi:
  - a. Keinginan memperkuat kekuasaan politik adalah keinginan untuk menguasai atau mempertahankan jabatan yang telah dianutnya dalam jangka lebih lama.
  - b. Patrimornialisme dalam hubungan eksekutif-birokrasi adalah kewenangan sepenuhnya dipegang oleh seorang pemimpin dan bebas dalam penempatan bawahan dalam struktur birokrasi.
  - c. Penekanan lawan politik adalah upaya menjaga dominasi kekuasaan dalam struktur pemerintahan guna dapat menentukan arah kebijakan yang sesuai kepentingan politik dalam jangka panjang di Kabupaten Luwu Utara.
  - d. Menguatnya dinasti politik adalah sebuah kekuasaan politik yang dijalankan sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan keluarga agar kekuasaan tetap berada pada lingkungan keluarga.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Waktu penelitian dilakukan selama kurang lebih dua bulan yakni pada bulan Januari sampai pada bulan Februari tahun 2017.

Lokasi yang diambil dalam penelitian ini adalah Kabupaten Luwu Utara, waktu penelitian kurang dan lebih selama dua bulan. Alasan peneliti memilih Kabupaten Luwu Utara sebagai lokasi penelitian yaitu karena pasca terpilihnya kepala daerah Kabupaten Luwu Utara melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, telah terjadi pengunduran diri secara tiba-tiba beberapa Kepala Dinas, sehingga peneliti bermaksud untuk mengungkapkan alasan-alasan pengunduran diri dari jabatan tersebut apakah berkaitan dengan politik dalam sebuah pilkada. Selain itu, lokasi tersebut dekat dengan wilayah peneliti, sehingga diharapkan dapat mempermudah proses penelitian.

#### **B. Jenis dan Tipe Penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah, yaitu penelitian adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan) analisis data berupa induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

## 2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah fenomenologi kualitatif adalah berfokus pada pengalaman hidup manusia (sosiologi). Penelitian ini akan berdiskusi tentang suatu objek kajian dengan memahami inti pengalaman dari suatu fenomena. Peneliti akan mengkaji secara mendalam isu sentral dari struktur utama suatu objek kajian serta mencari makna dari pengalaman informan.

## C. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pengumpulan data dari penelitian:

### 1. Data Primer

Data primer ini diperoleh dari lapangan atau lokasi penelitian berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan informan dan observasi langsung. Sesuai objek penelitian tentang politisasi pasca pilkada di kabupaten Luwu Utara.

### 2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh penulis melalui tulisan berupa laporan-laporan, peraturan-peraturan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebutuhan penelitian yang dilakukan. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan cara: Penelitian kepustakaan yang merupakan cara untuk mengumpulkan data dengan menggunakan dan mempelajari literature buku-buku kepustakaan yang ada untuk mencari konsepsi-konsepsi dan teori-teori yang berhubungan erat dengan permasalahan.

#### D. Informan Penelitian

Mengetahui penelitian ini bersifat kualitatif, maka yang menjadi informan penulis ialah:

Tabel 1. Daftar Informan

No	Jabatan	Nama Informan	Inisial	Jumlah
1	Kepala BKD	Fp Patuang	FP	1
2	Mantan Kepala BKD	Muh. Jumail Mappile	MJ	1
3	Sekretaris BKD	Israwati	IR	1
4	Staf BKD	Rusdi Banbang	RB	2
		Andi Rahmatulla	AR	
5	Kepala Dinas Pendidikan	Jasrum	JA	1
6	Sekretaris Dinas Pendidikan	Abdul Mahfud	AM	1
7	Staf Dinas Pendidikan	Adam S.A Jaya	AS	5
		Herming	HR	
		Wahyuddin	WA	
		Agustinus Bara	AB	
		Armiadi	AR	
8	Camat	Firman	FI	1
9	Lurah	Andi Basnar	AB	1
10	Pegawai yang dimutasi	Ismail Nambong	IN	1
Jumlah				15

#### E. Teknik Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data di kemukakan dalam penyusunan proposal, menggunakan teknik:

1. Observasi

Observasi, merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti untuk melakukan pengamatan langsung yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil terhadap politisasi pasca pilkada.

## 2. Wawancara

Wawancara ialah proses komunikasi atau interaksi untuk mengumpulkan informasi dengan cara tanya jawab antara peneliti dengan informan atau subjek penelitian. Dengan kemajuan teknologi informasi seperti saat ini, wawancara bisa saja dilakukan tanpa tatap muka, yakni melalui media telekomunikasi. Pada hakikatnya wawancara merupakan kegiatan untuk memperoleh informasi secara mendalam tentang sebuah isu atau tema yang diangkat dalam penelitian. Atau, merupakan proses pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang telah diperoleh lewat teknik yang lain sebelumnya.

## 3. Dokumen/ Arsip

Dokumen merupakan sumber data yang digunakan untuk melengkapi penelitian, baik berupa sumber tertulis, film, gambar (foto), dan karya-karya monumental, yang semua itu memberikan informasi bagi proses penelitian.

## **F. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah langkah selanjutnya untuk mengelolah data dimana data yang diperoleh, dikerjakan dan dimanfaatkan sedemikian rupa dan menyimpulkan persoalan yang diajukan dalam menyusun hasil penelitian. Teknik analisis data menurut miles dan huberman yang dikutip di Sugiono (2007;49), yaitu;

### 1. Pengumpulan data

Pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karna tujuan dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan.

### 2. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian, Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas.

### 3. Penyajian data (*Data Display*)

Dalam Penelitian kualitatif, Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, sistematis dan logis, makna peristiwanya mudah dipahami.

### 4. Penarikan kesimpulan (*Conclusion Drawing And Verification*)

Dalam awal pengumpulan data, peneliti sudah harus mengerti apa arti dan hal-hal yang ditemui dengan mencatat peraturan-peraturan sebab akibat dan berbagai proporsi sehingga penarikan kesimpulan dapat di pertanggungjawabkan.

## **G. Pengabsahan Data**

Salah satu cara paling penting dan mudah dalam uji pengabsahan hasil peneliti adalah dengan melakukan triangulasi. Sugiyono (2012:127, teknik pengumpulan data triangulasi diartikan sebagai pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Menurut Sugiyono ada tiga macam triangulasi yaitu :

### 1. Triangulasi sumber

Triangulasi sumber berarti membandingkan dengan cara mengecek ulang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui sumber yang berbeda. Misalnya, membandingkan hasil wawancara dengan dokumen yang ada.

### 2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Misalnya data diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi, dokumentasi, atau kuesioner. Bila dengan teknik pengujian kredibilitas data tersebut data, menghasilkan data yang berbeda, maka peneliti melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lain, untuk memastikan data mana yang dianggap benar atau mungkin semuanya benar karena sudut pandangnya berbeda-beda.

### 3. Triangulasi Waktu

Waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data. Data yang dikumpul dengan teknik wawancara di pagi hari pada saat narasumber masih segar, belum banyak masalah akan memberikan data yang lebih valid sehingga kredibilitas. Untuk itu, dalam rangka pengujian kredibilitas data dapat dilakukan dengan cara melakukan pengecekan dengan wawancara, observasi, atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda. Bila hasil uji menghasilkan data yang berbeda, maka dilakukan secara berulang-ulang

dengan cara mengecek hasil penelitian, dan tim peeliti lain yang diberi tugas melakukan pengumpulan data.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara**

Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara tepatnya berada pada pusat Kota kabupaten Luwu Utara yang mana bersampingan tepatnya dengan Poros Jalan Raya Masamba Kabupaten Luwu Utara, berada tidak jauh Kantor Bupati. Kantor Dinas Pendidikan di atas tanah desa dikelilingi jalan poros Kabupaten serta menghadap jalan raya. Menjadikan mudah di temukan dan akses yang mudah menjangkaunya.

Kondisi lingkungan alam dan masyarakatnya sudah setara dengan wilayah-wilayah lain khususnya dalam wilayah pada umumnya. Didukung oleh kehidupan ekonomi masyarakat yang cukup mapan, maka potensi menjadikan Kantor Dinas Pendidikan sebagai lembaga pengawas yang lebih maju terasa sangat memungkinkan.

Kantor Dinas Pendidikan yang tergolong sebagai sebuah instansi yang cukup besar dan banyak mewadahi berbagai bidang memiliki jumlah pegawai yang 25 bidang kerja tergolong jumlah yang lumayan banyak. Jika di hitung jumlah pegawai dalam 1 bagian mencapai hingga 12 orang sehingga jika di hitung maka jumlah pegawai secara keseluruhan berjumlah luring lebih 300 orang. Susunan setiap bagian yang ada di Kantor Dinas Pendidikan, yang mana setiap bagian memiliki tugas dan kewajiban yang berbeda-beda. Setiap bagian pun memiliki cabang di setiap kecamatan dengan susunan yang sama sebagai berikut:

1. Cabang Dinas Kecamatan Sabbang
2. Cabang Dinas Kecamatan Baebunta
3. Cabang Dinas Kecamatan Masamba
4. Cabang Dinas Kecamatan Malangke
5. Cabang Dinas Kecamatan Mappedeceng
6. Cabang Dinas Kecamatan Sukamaju
7. Cabang Dinas Kecamatan Bone-bone
8. Cabang Dinas Kecamatan Rampi
9. Cabang Dinas Kecamatan Seko

Kantor Dinas Pendidikan Pemuda ini mewadahi semua pengawasan tingkat pendidikan di mulai dari SD, SMP, dan SMA di seluruh Kabupaten Luwu Utara. Pelaporan terhadap pengawasan sekolah baik itu mengenai peningkatan maupun masalah yang terjadi di sekolah-sekolah, di laporkan dan di bahas di Kantor Dinas Pendidikan sebagai upaya perbaikan mutu pendidikan. Dinas Pendidikan memiliki peran yang penting dalam peningkatan dan pengawasan mutu sebuah sekolah agar menjadi layak dan memenuhi standar nasional sebagai wadah menciptakan generasi-generasi penerus yang berkompeten dan cerdas.

#### **B. Politisasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Studi Kasus di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Luwu Utara)**

Persoalan politisasi birokrasi memang bukanlah fenomena baru di Indonesia, jauh-jauh hari sebelum otonomi daerah diimplementasikan, rezim Orde Baru telah memanfaatkan struktur Birokrasi dari pusat hingga daerah sebagai pondasi dalam mempertahankan rezim. Begitu kuatnya tarikan politik menyeret birokrasi sehingga intervensi-intervensi politik terus membayangi birokrasi pada zaman Orde Baru.

Pegawai Negeri Sipil yang idealnya tidak boleh memiliki afiliasi politik dan bersikap netral, justru dikondisikan sebagai agen-agen partai ditengah-tengah masyarakat. Pada waktu itu birokrasi dipersepsikan oleh masyarakat sebagai satu paket yang tidak bisa dipisahkan dari Golkar, partai penguasa, padahal birokrasi merupakan entitas yang terpisah dari sebuah rezim.

Birokrasi memang menjadi sumber daya politik yang dianggap bisa ikut membantu dalam meraih dan mempertahankan sebuah kekuasaan. Berikut uraian pembahasan politisasi birokrasi yang terjadi di Dinas Pendidikan pasca Pilkada di Kabupaten Luwu Utara:

## **1. Proses terjadinya politisasi birokrasi**

### **a. Pergantian pejabat struktural secara besar-besaran**

Pilkada 2015 yang lalu merupakan sebuah momentum untuk melanjutkan proses reformasi birokrasi. Pergantian kepemimpinan sejak masa reformasi tidak berpengaruh pada kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi sebenarnya sudah dilakukan secara internal. Perubahan struktur organisasi dan program kerja sudah dijalankan. Namun masih saja dijumpai adanya penyimpangan-penyimpangan dalam melakukan reformasi birokrasi.

Dimana pada tahun 2015 itu pilkada di kabupaten Luwu Utara yang secara resmi menetapkan Pilkada Lutra hanya diikuti dua pasangan, yakni Arifin Junaidi-Andi Abdul Rahim dan Indah Putri Indriani-Thahar Rum. Dan berdasarkan hasil pemilukada tahun tersebut dimenangkan oleh pasangan Indah Putri Indriani-Thahar Rum.

Setelah KPU menetapkan dan mengumumkan kemenangan pasangan Indah Putri Indriani-Thahar Rum, tentunya maka tatanan birokrasi pemerintahan Kabupaten Luwu akan diubah berdasarkan pada aturan yang akan diberlakukan oleh pemerintah yang baru, termasuk didalamnya adanya pergantian jabatan.

Pergantian jabatan yang dilakukan dalam pemerintahan yakni jabatan structural dan salah satunya dinas yang paling potensial terkena dampak pilkada yaitu Dinas Pendidikan. Dilema seorang kepala sekolah dalam masa pilkada sangat rumit, dimana aturan main pada umumnya dalam pelaksanaan pilkada yaitu jika calon yang didukung oleh kepala sekolah mengalami kekalahan maka kepala sekolah tersebut kemungkinan besar akan masuk dalam daftar mutasi

Bupati Luwu Utara Hj. Indah Putri Indriani melakukan mutasi besar-besaran di lingkup pemerintah daerah Kabupaten Luwu Utara terhadap pejabat eselon III dan IV sebanyak 247 di lapangan upacara kantor Bupati. Pelantikan yang kali pertama dilakukan di lapangan upacara ini banyak mengundang perhatian ASN dan masyarakat setempat yang ikut menyaksikan pelantikan yang sedang berlangsung di lapangan terbuka.

Menurut informan seorang camat memberikan penjelasan mengenai mutasi yang dilakukan beberapa bulan yang lalu bahwa;

“...Mutasi ini terbilang unik di kalangan pejabat karena tidak ada surat menyurat dan sebahagian hanya menerima sms, dari 247 pejabat eselon III dan IV diantaranya 10 camat dan 161 pejabat eselon IV, Dalam kesempatan itu Bupati Luwu Utara, Indah Putri Indriani menyampaikan bahwa tidak ada muatan

politisi dalam pelantikan ini..” (Wawancara dengan FI, 12 Februari 2017)

Menurut informan alasan yang melatar belakangi adanya mutasi kepada 247 pegawai karena adanya pertentangan pejabat yang dilantik sebelumnya dan tidak mendukung saya saat pilkada. Selain itu mutasi dilakukan berdasarkan pertimbangan pimpinan, adanya ketidaksesuai antara kompetensi pegawai dengan bidang kerja yang diberikan atau tempat pegawai ditempatkan, sehingga dibutuhkan mutasi untuk menyesuaikan antara kompetensi dan bidang kerja.

Selain itu, informan yang merupakan salah seorang pegawai yang dimutasi mengungkapkan bahwa:

“...pergeseran kali ini merupakan sesuatu hal yang biasa tetapi dalam melakukannya itu perlu pertimbangan untuk perbaikan karir, Dan ada yang sudah mendekati masa pensiun ataupun melihat kinerja dan kompetensi yang dimiliki dan sebagainya...”(Wawancara dengan IN 12 Februari 2017)

Hasil wawancara menunjukkan bahwa mutasi dan pergantian yang dilakukan dalam birokrasi bukan hanya semata-mata yang biasa terjadi pasca pilkada, namun karena adanya beberapa pejabat yang akan memasuki masa pensiun, maka dipertimbangkan untuk melakukan pergeseran posisi jabatan. Selain itu bertepatan dengan waktu beberapa pejabat yang akan naik jabatan, sehingga pergeseran dilakukan secara bersama-sama dalam kegiatan mutasi.

Tujuan akhir sebagai aparat pemerintah adalah bagaimana kita menghadirkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, dan hari pelantikan ini ada yang tidak puas karena memang sebagai pejabat

pemerintah bukan untuk diberikan kepuasan tetapi mengatur dan melayani, Olehnya itu dengan jabatan yang kita miliki dapat memberikan kepuasan serta memberikan pelayanan yang bermanfaat terhadap masyarakat.

Jumlah pegawai yang terkena mutasi pasca pilkada dibawah kepemimpinan Ibu Indah, pada umumnya sama dengan rencana mutasi pada pilkada daerah pada umunya. Semuanya memiliki kepentingan dan misi guna memperkuat pondasi kekuasaan untuk kepemimpinan kelas. Adapun berikut pejabat yang terkena mutasi diuraikan pada table berikut ini:

Tabel 1. Daftar Mutasi Pegawai

No	Nama	Jabatan Lama	Jabatan Baru
1	Mursalim, S. IP	Kasubag Pemuda Olahraga dan Kesehatan	Sekcam Sukamaju
2	Hasis S. An	Staf Disdik	Staf Bagian Kasrta
3	Indrawati. S Tomasina S. Fil	Staf Kesra	Staf Disdik
4	Drs. Jsrum M. Si	Asisten Adm. Umum	Kadis Pendidikan
5	Suharto S. Pd	Guru	Kasi Kurikulum
6	Nuryani S. Sos	Humas	Kesra
7	Nursalam Aksad	Inspektorat	Kesra
8	Irfan Madjuk	Staf Bagian Umum	Staf kesra
9	Sitti Intan Saadah S. Ag	DIRD	Kasubag Kesos. PP dan KB

Sumber BKD Kabupaten Luwu Utara tahun 2017

Tabel diatas menunjukkan bahwa dalam tubuh birokrasi di Dinas Pendidikan tercatat ada 9 orang pegawai yang memperoleh pergeseran jabatan terhitung pasca pilkada. Tujuan dilakukannya mutasi terhadap sejumlah pegawai agar pejabat yang baru dilantik lebih meningkatkan kinerja dan loyalitasnya. Senada dengan keterangan dalam tabel, seorang informan menjelaskan bahwa:

“...dalam rencana mutasi ini, bupati menegaskan bahwa pemerintahan tidak butuh orang cerdas tetapi butuh orang yang punya loyalitas dan memiliki dedikasi atas tugas dan tanggung jawab yang diamanahkan oleh pimpinan...”(Wawancara dengan AR, 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kegiatan mutasi dilakukan yakni dengan berdasarkan pada loyalitas pegawai, dimana seorang pegawai yang loyalitas dalam bekerja akan membawa kemajuan pada birokrasi, sedangkan orang yang cerdas tanpa loyalitas hanya akan menjadi batu sandungan bagi birokrasi. Penjelasan yang tidak jauh berbeda diberikan pula oleh salah seorang lurah yang dimutasi bahwa:

“...Pergantian pejabat struktural secara besar-besaran tidak hanya terjadi pada Dinas Pendidikan saja, akan tetapi pada umumnya di semua daerah dan semua instansi yang berada dibawah naungan pemerintah. Di Dinas Pendidikan saja terdapat sekitar 164 kepala sekolah yang diantaranya 78 orang yang dimutasi ke sekolah yang berada di kecamatan yang berbeda dengan penempatan sebelumnya, sedangkan sisanya sekitar 86 orang lainnya berada di posisi aman...”(Wawancara dengan AB, 12 Februari 2017)

Seperti yang dijelaskan pada wawancara di atas, menjelaskan bahwa kegiatan mutasi pasca pilkada tidak hanya dilakukan pada badan Dinas Pendidikan saja, namun hal tersebut juga dilakukan disemua instansi pemerintah yang dinilai perlu diadakan mutasi guna memberikan suasana baru bagi para pegawai dalam bekerja.

Pergantian pejabat structural pasca pilkada adalah hal yang lumrah atau sering terjadi, adanya pergantian dan rolling jabatan dilakukan bertujuan untuk merefres birokrasi sehingga pegawai bekerja dengan suasana baru dan orang-orang yang baru pula. Namun dalam prakteknya

masih ada diintervensi oleh faktor-faktor yang berada diluar kepentingan dari tujuan awal reformasi birokrasi itu sendiri.

“...Reformasi birokrasi yang dilandasi oleh kepentingan politisasi tentunya akan berdampak terhadap kinerja birokrasi...” (Wawancara dengan JA, 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menjelaskan bahwa jika reformasi birokrasi dilakukan oleh pemerintahan full kepentingan politisasi maka akan berdampak pada tidak maksimalnya system pemerinthan berjalan. Dimana hanya orang-orang yang pro pada pemimpin terpilih yang akan menjabat, nanti hal tersebut akan membentuk sebuah dinasti pemerintahan. Dan jika hal tersebut terjadi maka akan menutup peluang generasi-generasi baru yang lebih cerdas, cekata, dan loyalitas kepada daerah.

Intervensi politik dalam reformasi birokrasi secara tidak langsung akan menimbulkan diskriminasi terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat. Bila dilihat dari segi kelembagaan, maka birokrasi akan terpolarisasi yang menimbulkan perpecahan berdasarkan kekuatan dan kepentingan politik. Semakin banyak ASN yang terlibat dalam politik praktis maka kemungkinan akan semakin besar perpecahan di dalam birokrasi.

Persoalan tarik menarik kepentingan penempatan pejabat pasca diundangkannya PP No.41 Tahun 2007 yang jauh dari logika *the right man in the right position*.

“...Setelah diamati lebih detail hubungan transaksional politik tidak hanya terjadi di partai politik saja, di dalam tubuh birokrasi di era Pemilihan Kepala Daerah Langsung pun ternyata yang lebih mementingkan hasil dari transaksi politik tersebut

dibandingkan dengan kemampuan pesonal dalam menjalankan tugas sebagai birokrat...”(Wawancara dengan AS, 12 Februari 2017)

Seperti yang dijelaskan dalam wawancara bahwa transaksional politik pasca pilkada tidak hanya terjadi pada partai politik saja menjelang pilkada, akan tetapi juga terjadi setelah pemilihan terjadi di badan birokrasi. Adanya kesepakatan balas budi dan kekuatan uang pada saat pilkada berlangsung membuat pasangan calon yang terpilih senang tidak senang harus mengikuti alur permainan dalam politik.

Bantuan yang diberikan kepadanya saat pilkada minimal akan dibalaskan dengan pemberian posisi dalam birokrasi ataupun yang membiayai proses kampanye sampai pada pemilihan dalam pilkada saat calon sudah memenangkan pilkada maka akan menyediakan tempat di badan birokrasi yang dipimpinnya.

Dinamika hubungan antara politik, kekuasaan, dan birokrasi telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Tarik menarik antara politik dan kekuasaan mempengaruhi pergeseran fungsi dan peran birokrasi. Sampai saat ini pun pengaruh pemerintah terhadap birokrasi masih menyebabkan sulitnya birokrasi mewujudkan profesionalisme layanan terhadap masyarakat. Netralitas dalam reformasi birokrasi bukanlah satu-satunya masalah dalam bobrohnya birokrasi saat, namun harus menjadi aspek penting dalam agenda reformasi birokrasi.

Adapun kejadian di atas jika dikaitkan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Herkolanus, Syamsuni Arman, dan Sugito, yang

merupakan mahasiswa Program Magister Ilmu Sosial Universitas Tanjungpura Pontianak, tersebut diungkapkan bahwa penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural harus mempertimbangkan aspek kompetensi dan kinerja yang telah dilakukannya.

Kebijakan pemerintah tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 antara lain menyatakan bahwa seseorang yang diangkat dalam jabatan struktural harus memiliki prestasi kerja yang baik dan memenuhi persyaratan kompetensi jabatan yang diperlukan”. Penelitian tersebut menjabarkan mengenai proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan menganalisis faktor kompetensi dan kinerja serta faktor penghambat proses pengangkatan ASN dalam Jabatan Struktural pada Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang. Dari hasil penelitian sebelumnya terlihat bahwa:

“pengangkatan jabatan structural sebaiknya mengikuti aturan pengangkatan ASN yang sudah ditentukan, hal tersebut akan menjaga akuntabilitas dan nama baik pemerintah”. (Wawancara dengan AB, 12 Februari 2017)

Hasil penelitian memperlihatkan secara umum pengangkatan ASN dalam jabatan Struktural telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dimana pengangkatan dalam jabatan structural dilingkungan instansi pusat ditetapkan dengan keputusan BKD setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Baperjakat. Seperti yang ditegaskan salah seorang informan menyatakan mengenai politisasi birokrasi bahwa:

“dalam aturan pengangkatan harusnya mengikuti aturan, tapi kembali lagi, dalam dunia politik, terkadang aturan dibelokkan mengikuti keinginan pemimpinnya”. (Wawancara dengan AS, 12 Februari 2017)

Berdasarkan pada hasil wawancara di atas, menjelaskan bahwa seyogiannya dalam proses pengangkatan pegawai harusnya mengikuti aturan, dimana dalam UUD ASN No 71 tahun 2014 telah dijelaskan secara jelas tata cara pengangkatan, penempatan, dan aturan yang mengikat seorang ASN. Namun karena adanya kekuatan politik yang mendominasi pasca pilkada sehingga terkadang aturan tersebut terpaksa di belokkan atau dilanggar.

Jika dibandingkan dengan hasil temuan peneliti maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat pejabat yang kurang memenuhi persyaratan jabatan seperti ketrampilan, pengetahuan, peran sosial, citra diri, sikap atau perilaku, dan motivasi. Dari aspek kinerja yaitu kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas terjadi peningkatan, namun belum mampu memenuhi harapan masyarakat.

“kepatuhan seorang aparat Negara yang memegang sumpah setia pada Negara dalam dunia adalah barang langka, semua serba diabu-abukan, demi kepentingan ormas”. (Wawancara dengan IN, 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa adanya kekuatan dari partai maupun ormas yang sejak awal memiliki kekuatan pasca pilkada dapat mempengaruhi kepatuhan seorang aparat Negara, sebagai contoh seorang kepala dinas yang seharusnya bertindak dengan tegas dan sesuai aturan yakni tidak mengintervensi guru-guru dalam

mendukung bakal calon, namun karena adanya desakan dari partai maupun ormas, dan untuk tetap mempertahankan kedudukannya maka kepala dinas tersebut harus ikut campur dalam kegiatan kampanye yakni melibatkan dan memberikan penekanan kepada setiap kepala sekolah yang berada dibawah pemerintahannya agar mendukung pasangan yang diarahkan.

Adanya tuntutan dalam dunia politik, ketika salah sebuah kelompok politik mendukung seorang bakalcalon membuat rantai utang budi tidak pernah terputus, sehingga pemimpin terpilih akan selalu terikat oleh balas budi, yang selanjutnya mempengaruhi kualitas kerja pemimpin.

Senada dengan hal tersebut apa yang terjadi di Kabupaten Luwu Utara tidak terlepas dengan budaya demikian, seperti yang dijelaskan salah seorang informan bahwa:

“sulit rasanya seorang pemimpin terpilih tidak melakukan politisasi birokrasi, karena adanya unsur-unsur kepentingan yang harus dijalankan guna mempertahankan formasi pertahahan dalam pemerintahan”. (Wawancara dengan MJ 12 Februari 2017)

Hasil wawancara di atas menjelaskan bahwa kuatnya pengaruh unsur-unsur kepentingan seorang calon dalam birokrasi mempengaruhi kepemimpinan calon yang terpilih, dimana saat menjabat sebagai kepala daerah, maka calon tersebut harus memasang orang-orang yang pro kepadanya pada posisi-posisi strategis, misal pada posisi kepala dinas, posisi camat, dan masih banyak yang lainnya. Hal tersebut bertujuan untuk tetap memperkuat posisi yang ada dimasa akan datang yakni pada pilkada selanjutnya.

Tentunya apa yang terjadi di dalam badan birokrasi, seyogiannya tidak dilakukan jika menginginkan pemerintahan yang bersih dan berjalan sesuai dengan aturan yang ada, namun kembali lagi dengan adanya budaya balas jasa dan utang budi maka kelompok-kelompok yang seharusnya menjadi contoh mau tidak mau harus mengikuti alur permainan politik, tak terkecuali dengan pengangkatan dalam jabatan structural yang tidak mengikuti prosedur secara resmi.

Adapun faktor penghambat pengangkatan dalam jabatan struktural terjadi karena faktor internal seperti aplikasi program sistem informasi pegawai (SIMPEG) dan penilaian kinerja yang belum optimal maupun faktor eksternal seperti pengangkatan yang masih memberikan pertimbangan politis (*spoil system*).

Dengan demikian penelitian yang dilakukan oleh penulis menyimpulkan bahwa masih terlihat indikasi ketidaksesuaian antara kompetensi pengetahuan dengan jabatan yang diamanatkan. Hal tersebut menimbulkan pemikiran untuk mengetahui apakah dalam proses penempatan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara telah berperspektif governance atau belum.

#### **b. Komersialisasi jabatan**

Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan suatu daerah memiliki peranan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian, antara lain penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban,

kedudukan hukum, pengembangan potensi dan pengendalian jumlah. Namun dalam melaksanakan kewenangannya tersebut masih diintervensi oleh politik dan berbagai kepentingan. Akibatnya, penempatan-penempatan dalam jabatan-jabatan tertentu atau yang di kenal dengan istilah manajemen *The right man on the right place* masih jauh dari kenyataan.

Penempatan orang-orang tertentu ke dalam suatu jabatan tertentu bukan semata-mata karena pegawai tersebut berjasa dalam mendukung Kepala Daerah terpilih. Dari pihak media telah menemukan beberapa transaksi politik dalam penempatan jabatan-jabatan tertentu yang dilakukan oleh tim sukses.

“...Bupati terpilih pada awal-awal rolling dilakukan. Transaksi politik tersebut diantaranya adalah adanya pengangkatan menjadi Kepala Unit di Kecamatan, prosesnya yaitu dari Kepala Sekolah menjadi Kepala KUPT dengan menyeter sejumlah uang kepada tim sukses Bupati terpilih. Kasus tersebut pun telah ditangani oleh pihak yang berwenang yaitu kepolisian. Dari penemuan tersebut, maka tidak menutup kemungkinan masih banyak lagi hal serupa yang belum terungkap...”(Wawancara dengan MJ 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menjelaskan bahwa seharusnya untuk menempatkan seorang birokrat di posisi tertentu harus melihat kemampuan dan prestasi yang dimilikinya, tapi tidak demikian dengan kenyataan yang terjadi di Pemerintahan Daerah. Siapa yang memiliki uang maka dialah yang boleh menempati jabatan tertentu. Semakin besar uang yang dimiliki maka akan semakin tinggi jabatan yang bisa didudukinya. Transaksi politik dalam penempatan jabatan terhadap birokrat begitu kental terasa.

Adanya jual beli jabatan yang kita bisa saksikan bersama ini tentu saja menjadi tanda tanya besar bagi publik. Apakah kompetensi para birokrat, betul-betul mampu menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat dan bukan karena lobby-lobby politik yang terjadi sehingga terjadi transaksi internal di antara birokrat dengan Bupati.

“...beberapa posisi jabatan telah terbayar untuk meraih dukungan politik dari partai-partai politik sebelumnya yang akhirnya menjadi mubazir dan ditebus dengan posisi-posisi strategis di pemerintahan...” (Wawancara dengan JA 12 Februari 2017)

Penjelasan dalam wawancara di atas menunjukkan bahwa dalam meraih kedudukan dan memenangkan pilkada, pasca pilkada partai mauun ormas rela melakukan politik hitam. Seperti yang banyak terjadi yakni adanya system barter antara suara pada saat pemilihan dan bayarannya adalah jabatan dipemerintahan.

Berkembangnya budaya jual beli jabatan yang diperagakan elite politik, yang berarti makin meluasnya *money politics* dari lapis elite hingga rakyat jelata, maka yang terjadi adalah masyarakat tidak peduli lagi dengan apa yang akan dilakukan oleh para pemimpin dan wakil-wakilnya. Mereka hanya berpikir instan dan mengutamakan keuntungan pragmatis dan ekonomis jangka pendek.

Senada dengan penjelasan di atas, salah seorang informan memberikan penjelasan bahwa:

“adanya perkembangan budaya jual beli jabatan di kalangan elit politik bertentangan dengan aturan ASN yang diberlakukan, dimana kejadian seperti ini telah banyak di ditemui dikalangan-

kalangan politik pasca pilkada”. (Wawancara dengan HR 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukka bahwa adanya system komersialisasi jabatan tentunya bertentangan dengan aturan ASN yang telah ditetapkan, seperti yang telah terjadi pada Lelang jabatan Pemprov DKI yang diawali dengan Penangkapan Bupati Klaten, Sri Hartini, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT) berkaitan jual-beli jabatan. Ini ibarat “pagar makan tanaman.” Terbukti, saat OTT petugas KPK mengamankan uang sekitar dua miliar rupiah dan pecahan 5.700 dollar AS dan 2.035 dollar Singapura.

Adapun tanggapan informan mengenai adanya kasus jual beli jabatan pasca pilkada ditanggapi bahwa:

“memang benar kasus demikian kerap terjadi pasca pilkada, dimana pemerintah terpilih biasanya akan memberikan balas jasa kepada pendukungnya minimal dengan pemberian hadiah berupa jabatan dalam birokrasi”. (Wawancara dengan AB 12 Februari 2017)

Wawancara di atas menunjukka bahwa adanya budaya seperti ini tentunya akan membawa kebiasaan yang akan terus berlanjut di birokrasi. Budaya balas budi, akan terus dilakukan sebagai salah satu alternative untuk mempertahankan kekuatan dalam dunia politik. Saling memberikan dukungan kepada salah saeorang calon dengan harapan akan mendapatkan formasi jabatan sebagai balasan sikap mendukung tersebut, saat ini telah menjadi rahasia umum. Pendapat yang sedikit berbeda di berikan juga salah seorang informan bahwa:

“kejadian seperti ini bukanlah pemandangan baru di birokrasi pemerintahan, namun jangan lupa temuan hal seperti ini sudah banyak dan telah diambil alih oleh KPK dan ditangani serta diberikan sanksi”. (Wawancara dengan JA, 12 Februari 2017)

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa banyaknya transaksi jabatan yang terjadi dalam badan birokrasi telah banyak ditemukan oleh KPK, dimana banyak pejabat yang sementara menjabat diciduk oleh KPK karena tertangkap melakukan transaksional jabatan. Seperti yang terjadi di daerah luar Sulawesi selatan adanya tindakan KPK telah menyidik dan menetapkan Bupati Klaten, Sri Hartini, serta seorang pejabat sebagai tersangka. Sri Hartini tidak bermain sendirian. Sudah menjadi rahasia umum di kalangan pegawai pemerintah, urusan penerimaan calon pegawai, kenaikan pangkat, penempatan jabatan, berlimpah uang. Praktik tidak beretika tersebut menjangkiti hampir seluruh instansi pemerintah.

Berdasarkan pada contoh kasus komersialisasi jabatan tersebut maka penulis dapat menyimpulkan bahwa tindakan komersialisasi jabatan adalah tindakan yang tidak dibenarkan dan seharusnya pemimpin selaku wakil masyarakat memahami penyelenggaraan pemerintah yang baik seperti tertuang dalam UU No 28 Tahun 2000 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pasal 3 UU tersebut memuat asas-asas umum pemerintahan. Ini terdiri dari tujuh asas meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, dan keterbukaan. Kemudian, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

### **c. Politik transaksional**

Adanya budaya balas jasa membuat kepala daerah yang terpilih untuk memberikan imbalan kepada birokrat yang bersangkutan dengan mengamankan atau menaikkan kedudukannya dalam birokrasi. Sebaliknya birokrat yang dianggap berseberangan dengan kepala daerah terpilih maka akan terancam karirnya.

Kepala daerah mampu menjadi pengendali dari politisasi birokrasi karena di era otonomi daerah ini kepala daerah mempunyai seperangkat kewenangan yang dapat membuat ASN mau tidak mau harus tunduk kepada kepala daerah, kecuali bersedia menanggung risiko terhambat kariernya di birokrasi.

Kewenangan itu antara lain dalam hal penentuan pejabat eselon, kewenangan bupati/walikota dalam membuat SK pengangkatan ASN dan kewenangan dalam membuat SK kenaikan pangkat bagi ASN.

“...Berbagai bentuk dari mutasi jabatan, yaitu antara lain rolling, nonjob, dan lain-lain merupakan hak mutlak dari Kepala Daerah. Hal tersebut wajar dilakukan terutama jika sifatnya untuk penyegaran organisasi dan jenjang karir, namun demikian harus mengikuti aturan-aturan yang sudah ditetapkan...”  
(Wawancara dengan WA 12 Februari 2017)

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa adanya perombakan jabatan diduga bahwa penempatan jabatan tersebut dikarenakan birokrat yang bersangkutan memiliki andil atau peran mengantarkan Bupati pada posisinya saat ini pun menjadi alasan yang semakin berkembang, baik di kalangan birokrat sendiri maupun di kalangan masyarakat.

“...Dengan kata lain jabatan yang diduduki birokrat tersebut adalah sebagai hadiah dan ucapan terima kasih atas jasa yang telah dilakukannya...”(Wawancara dengan RB 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pemberian jabatan tersebut dilakukan dengan menyingkirkan orang-orang yang dianggap tidak ada hubungan dengannya, kemudian menggantinya dengan orang-orang yang memiliki peran dalam mensukseskannya. Dengan demikian, secara tidak langsung Bupati telah menempatkan orang-orang kepercayaannya untuk menduduki posisi-posisi dibawahnya. Hal ini dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan yang dimilikinya.

“...Dengan demikian politik transaksional yang terjadi di Dinas Pendidikan penempatan jabatan-jabatan tertentu oleh orang-orang tertentu tidak semata-mata didasarkan atas kemampuan, keahlian, kecakapan, dan prestasi yang telah dicapai oleh pejabat tersebut, melainkan karena adanya faktor politik yang mempengaruhinya...”(Wawancara dengan AS 12 Februari 2017)

Hasil wawancara di atas menunjukan bahwa jabatan-jabatan tertentu diduduki oleh orang-orang yang menjadi pilihan Kepala Daerah karena orang-orang tersebut dinilai memiliki peran dalam mengantarkan Kepala Daerah untuk menduduki posisinya saat ini. Orang-orang tersebut adalah orang-orang kepercayaan Kepala Daerah yang diharapkan dapat menjadi kaki tangan untuk memperkuat kekuasaannya. Dengan demikian maka orang-orang tersebut dapat mendukung program-program yang telah ditetapkan oleh Bupati.

Berdasarkan hasil pemikiran yang dilahirkan oleh para pemikir Frankfurt School yang notabene berasal dari kalangan Marxisme,

mengungkapkan teori menarik bahwa dunia politik adalah panggung transaksional antara kepentingan ekonomi (bisnis) dan politik (kekuasaan). Bahwa puncak kesuksesan politik adalah mampu meraih kekuasaan dan mampu meraup pundi-pundi ekonomi yang dapat menyejahterakan para politikus dan kelompoknya.

Sedangkan teori ekonomi politik kekuasaan berparadigma kritis menyatakan bahwa puncak kekuasaan bukan untuk meraih kekuasaan dan mengakses sumber-sumber kemakmuran, melainkan untuk memperjuangkan kepentingan bersama (publik). Teori terakhir ini kebanyakan hanya dijadikan bahan retorika, sedangkan praktiknya masih jauh dari harapan.

Tabel 2. Daftar Pegawai

No	Nama	Jabatan Lama	Jabatan Baru
1	Umar Dahlan, S. Pd., M. Pd	Kepala Sekolah SMPN 6 Masamba	Pengawas Sekolah
2	Jasmiluddin, S. Pd	Guru Olahraga	Kepala Sekolah
3	Palle, S. Pd	Guru Bhs. Indonesia	Kepala Sekolah
4	Hidayat Kaso, S. Pd	Kepala Sekolah	Pengawas Sekolah
5	Hasbul, S. Pd	Guru Olahraga	Kepala Sekolah

Sumber BKD Kabupaten Luwu Utara tahun 2017

Berdasarkan pada table data pegawai yang terlibat dalam politik transaksional diantaranya yaitu jabatan kepala sekolah yang dimana jabatan tersebut diserahkan kepada pegawai lain dan kepala sekolah yang menjabat

(SMPN 6 Masamba) menjadi pegawai. Padahal jika dilihat dari masa jabatan kepala sekolah tersebut (Umar Dahlan) untuk menjadi seorang pengawas belum memenuhi persyaratannya.

Pada kasus Jasmiluddin, S. Pd yang merupakan seorang guru olahraga dengan tingkat pendidikan yang belum memenuhi kapasitas untuk menjadi kepala sekolah, sedangkan untuk bapak Palled an Hasbullah juga demikian.

Persyaratan menjadi kepala sekolah yang belum memenuhi persyaratan namun karena adanya utang budi terhadap calon yang terpilih sehingga sebagai balas jasa maka dilakukan transaksional politik yakni dengan mendukung calon terpilih diganti dengan pemberian jabatan.

Agak berbeda dengan kasus Hidayat Kaso, S. Pd, yang seorang kepala sekolah menjadi pengawas karena tidak mendukung calon yang terpilih, sehingga bapak Hidayat Kaso, S. Pd harus membayar dengan penggantian kepala sekolah menjadi pengawas yang ditempatkan jauh dari akses perkotaan, sehingga cukup menemui kesulitan dalam menjalankan tugas.

Logika politik transaksional, sadar atau tidak sadar, telah ikut memengaruhi jalannya kehidupan politik di Tanah Air. Sehingga menyebabkan para politikus berpikir praktis dan menyederhanakan segala tujuan demi memenuhi ambisi untuk berkuasa. Di Indonesia profesi sebagai pejabat yang duduk di berbagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif

masih menarik minat banyak orang. Setidaknya bagi mereka yang kini aktif di berbagai organisasi sosial dan politik.

Politik transaksional memang bisa memuluskan ambisi para politikus menduduki berbagai jabatan mentereng. Akan tetapi itu bisa mengakibatkan buruknya kualitas moral para politikus itu sendiri, sebab mereka berpikir bahwa dengan bermodalkan uang yang cukup besar bisa memuluskan karier politik mereka.

Seperti yang diungkapkan oleh pengamat politik dari VoxPol Center, Pangi Syarwi Chaniago menegaskan, maraknya dugaan praktek money politics dalam pemilihan gubernur (Pilgub) DKI tidak akan pernah melahirkan seorang pemimpin yang adil, jujur dan berpihak kepada rakyat.

“Bagaimana mungkin akan melahirkan pemimpin yang berkualitas, kalau cara dan prosesnya sudah menghalalkan segala cara, norma, etika dan kalimat lainnya seperti jujur, adil dan mandiri hanya megah dengan kata kata, tapi politik uang dan kecurangan dibiarkan”.  
(Wawancara dengan MJ 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas diperoleh kesimpulan bahwa adanya politik transaksional yang telah dilakukan tak terkecuali di Kabupaten Luwu Utara bertentangan dengan aturan ASN, dimana hal ini pun terjadi pada pemilihan gubernur (Pilgub) DKI juga yang diungkapkan oleh salah seorang pengamat politik dari VoxPol Center, Pangi Syarwi Chaniago menegaskan bahwapolitik transaksional tidak aan melahirkan pemimpin cerdas jika masih tetap mempertahankan politik transaksional.

#### **d. Marginalisasi baperjakat**

Badan Pertimbangan Kepangkatan dan Jabatan (Baperjakat) adalah unsur penunjang pemerintahan daerah di bidang manajemen kepegawaian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Baperjakat merupakan bagian integral dari pemerintah daerah dan merupakan suatu badan yang inovatif, efektif dan efisien dalam rangka untuk membangun dinamika sumber daya manusia. Dalam pelaksanaan fungsi dan tugas kepala pemerintahan daerah, Baperjakat dituntut untuk menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya.

Semua mekanisme mutasi termasuk alih tugas, jabatan struktural, alih fungsi alih jabatan, dan semua hal yang berkaitan dengan kepangkatan dan jabatan harus melalui Baperjakat. Baperjakat itu sendiri diketuai oleh Sekda dan anggotanya adalah para asisten.

“...Untuk penempatan dalam jabatan struktural, proses awalnya adalah Dinas/Instansi yang berkaitan mengusulkan calon untuk menduduki suatu jabatan dalam instansi tersebut...”(Wawancara dengan AR 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa penempatan usulan tersebut ditujukan ke Bupati, tetapi usulan tersebut dihimpun terlebih dahulu di sekretariat Baperjakat yang berada di BKD. Sekretariat membuat format atas usulan-usulan tersebut untuk kemudian dirapatkan oleh Baperjakat. Dalam rapat tersebut Baperjakat memberikan usulan-usulan untuk disetujui untuk kemudian melaporkan hasilnya kepada Bupati. Jika sudah disetujui oleh Bupati, barulah dibuatkan Surat Keputusan

yang ditandatangani Bupati untuk kemudian dilakukan pelantikan. Jika sudah dilantik dan menerima SK, maka pejabat tersebut langsung bisa melaksanakan tugas dalam jabatannya tersebut.

Sementara itu, tugas Baperjakat sendiri adalah melakukan asistensi, membantu Kepala Daerah menentukan struktur pemerintahan daerah, melakukan pendekatan, evaluasi terhadap seluruh ASN yang sudah mempunyai persyaratan untuk dapat diajukan ke Bupati untuk menduduki posisi-posisi jabatan sesuai dengan kepangkatan dan pengalamannya. Semua proses yang dilalui harus mengikuti mekanisme yang sesuai dengan aturan yang berlaku.

Namun keberadaan lembaga yang bertanggung jawab dalam menyeleksi pejabat-pejabat untuk ditempatkan dalam posisi-posisi tertentu dalam pemerintahan, dipertanyakan tugas dan fungsinya. Baperjakat dinilai kurang berfungsi dengan baik karena banyak penemuan yang menyatakan bahwa tugas dan fungsi Baperjakat justru diambil alih langsung oleh Bupati.

Pelaksanaan mutasi jabatan pada dasarnya merupakan sebuah rutinitas yang wajar dalam sistem kepegawaian kita ber-dasarkan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999. Mutasi yang secara teknis dalam Undang-undang ini diartikan sebagai perpindahan, merupakan sebuah mekanisme ke-bijakan tentang bagaimana mengatur pemindahan pejabat dalam suatu jabatan.

Hasil pengamatan peneliti di lapangan menunjukkan bahwa penempatan pegawai yang sudah sesuai dengan latar belakang

pendidikannya rata-rata merupakan pegawai teknis baik menjadi Kepala bidang maupun sub-sub bidang di tiap SKPD.

Adapun yang tak sesuai namun penempatannya dinilai berdasarkan pengalaman kerjanya dalam bidang tersebut. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa ada pimpinan SKPD yang di tempatkan pada bidang yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya namun penempatan tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa pejabat tersebut memiliki kemampuan manajerial yang baik dan cakap.

Hal ini juga disampaikan oleh Kepala BKDD, dalam wawancaranya kepada peneliti, ia mengatakan bahwa:

“Pejabat yang di mutasi di nilai dari kepangkatan, loyalitas, dan pengalaman kerja. sebagai pimpinan tidak mutlak harus sesuai disiplin ilmunya karena dia hanya memenej. Karena kita juga menilai kemampuan manajerialnya. Orang-orang yang dibawahnya ini yang perlu sesuai dengan disiplin ilmunya”  
(Wawancara dengan FP 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sudah menjadi rahasia umum bahwa penempatan seorang pegawai dalam birokrasi baik yang mendapatkan promosi maupun demosi tergantung kehendak PPK dimana penilaiannya cenderung berdasarkan pada hubungan kekeluargaan, pertemanan, dan afiliasi politik.

Namun dalam wawancara peneliti kepada mantan Kepala BKDD, berpendapat bahwa:

“Penempatan pegawai menurut saya penilaiannya tidak berdasarkan afiliasi politik, tapi lebih pada pendekatan prestasi

namun tidak mengesampingkan hubungan kekeluargaan”.  
(Wawancara dengan MJ 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa terkait dengan pertimbangan kekeluargaan, salah satu pejabat yang mendapatkan promosi pada pelaksanaan mutasi jabatan di lingkup pemerintah Kabupaten Luwu Utara yaitu Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara yang juga merupakan keluarga dari Bupati, dalam wawancanya kepada peneliti beliau menegaskan bahwa :

“...Terkait kenapa saya diangkat sebagai Kepala Dinas itu semua keputusan Bupati. Kalau masalah jenjang pangkat, itu sudah terpenuhi. Alasan kita ditunjuk dan dipercaya untuk menempati jabatan tertentu maka kita harus melaksanakan tanggungjawab tersebut dengan sebaik-baiknya karena itu adalah amanah. Haknya Bupati untuk menunjuk siapa yang dipercaya dan dinilai untuk bekerja karena penunjukan Kepala Dinas tidak sembarang juga yang harus di-percaya untuk bekerja, tetapi harus sesuai dengan penilaian selama ini...” (Wawancara dengan AM 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan secara benar (*good-governance*) dan bersih (*clean-government*) termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan unsur-unsur mendasar antara lain adalah unsur profesionalisme dari pelaku dan penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik.

Pelaksanaan mutasi jabatan di pemeritah Kabupaten Luwu Utara sudah memperhatikan profesionalisme seorang Pegawai Negeri Sipil (ASN). Hal ini dapat kita lihat dari perpindahan jabatan ASN yang bersangkutan dari jabatan lama ke jabatan baru Pegawai Negeri Sipil.

Seperti yang terjadi pada rotasi dan mutasi pada Eselon II.III dan IV dipemkab Tasikmalaya yang dilakukan pada Tanggal 07/09 yang lalu tersebut, masih menyisakan beragam (Polemik) pendapat Warga Masyarakat dari Berbagai element Gerakan Masyarakat yang menjadi Pemerhati berbagai kebijakan Pemkab setempat terkait Rotasi dan Mutasi yang dilakukan oleh jajaran Baperjakat Pemkab setempat tersebut yang dikatakan (ternyata) disinyalir melanggar Undang-undang antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
- 4) Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 tahun 2003 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Adanya kesamaan kejadian karena tindakan memarginalisasikan bapaerjakat sangat jelas telah melanggar aturan yang telah ditetapkan. Dimana wewenang baperjakat tidak boleh di pengaruhi ataupun diintimidasi oleh pihak-pihak tertentu tak terkecuali dengan kekuasaan pemerintah terpilih pasca pilkada.

Jika hal ini terus dibiarkan maka untuk selanjutnya penggunaan kekuasaan oleh pemenang pilkada berikutnya akan tetap menghasilkan pemerintahan dan pelaksanaan mutasi maupun lelang jabatan yang telah dilakukan Kepanitiaannya akan Cacat Hukum, karena hal tersebut telah keluar dari coridor Hukum Tata Administrasi Negara tentang aturan perundang-undangan atas tata-cara Administrasi Ketata Negara yang mengatur mekanisme Rotasi dan Mutasi dipemerintahan Daerah diseluruh Indonesia.

## **5) Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses Politisasi Birokrasi**

### **a. Keinginan untuk memperkuat kekuasaan politik**

Kepala daerah adalah kepala pemerintahan yang harus menjalankan roda pemerintahan untuk memajukan daerah dan menyejahterakan rakyatnya. Untuk mewujudkan semua itu, setiap kepala daerah memiliki kekuasaan untuk membawa roda pemerintahan melalui birokrasinya menuju pemerintahan yang bersih, adil, dan dapat menyejahterakan rakyatnya.

Seperti yang ditanggapi oleh salah seorang informan bahwa:

“...Kekuasaan yang dimiliki oleh kepala daerah semestinya digunakan untuk mengarahkan birokrasinya agar dapat menghasilkan produk layanan kepada masyarakat yang lebih berkualitas..” (Wawancara dengan AM 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa secara normatif berdasarkan pasal 17 ayat (2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, ditegaskan bahwa Pengangkatan Pegawai

Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan.

Pendapat di atas, juga ditanggapi salah seorang informan bahwa:

“...kepala daerah memang semestinya menjadi pengayom dalam memberikan contoh dan tauladan kepada masyarakat, dalam memimpin sebuah daerah, sikap transparansi sebaiknya dimiliki olehnya...” (Wawancara dengan MJ 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kondisi yang terjadi tidaklah berjalan secara normatif. Hal tersebut terlihat dari pernyataan yang menyatakan bahwa, dalam birokrasi menempatkan seseorang ke dalam posisi tertentu harus berdasarkan aturan dan ketentuan yang ada. Tapi jika Bupati menunjuk langsung seseorang untuk ditempatkan dalam jabatan tertentu, itu pasti ada karena Bupati adalah orang yang berkuasa dan beliau punya kekuasaan untuk melakukan itu.

“...Berbicara mengenai kepentingan yang mempengaruhi perombakan birokrasi, tentu ada banyak kepentingan. Yang pasti adalah untuk kekuasaannya. Bupati saat ini bukan lahir dari birokrasi jadi tentu saja tidak terlalu mengerti dan paham tentang birokrasi. Merombak pegawai tanpa aturan dan mekanisme yang jelas, yang tentu saja hal tersebut merusak tatanan birokrasi saat ini. Tidak mudah meniti karir dari awal hingga menjadi seorang Kepala Dinas, tapi dinonjobkan begitu saja tanpa alasan yang jelas dengan pemerintahannya yang baru seumur jagung. Itu sangat merugikan pegawai yang bersangkutan. Inilah politik, semua itu adalah untuk kekuasaannya...” (Wawancara dengan AS 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kekuasaan ini digunakan Bupati untuk menyusun, menjaga, dan memperkuat pasukan

atau jajarannya yang ada di bawahnya agar pemerintahan dapat berjalan seperti yang dikehendakinya. Hal ini dilakukan untuk mengamankan posisinya sebagai Kepala Daerah agar tidak terganggu. Dalam konteks politik, hal tersebut dapat dikatakan wajar apabila kekuasaan yang dijalankannya tidak melampaui dari kepentingan pemerintahan.

Dalam prakteknya, dia menjaga dan merawat kekuasaannya, menyusun jajaran politiknya. Tapi dalam konteks kekuasaan ini, walaupun dia mempersiapkan, menyusun, dan menjaga jajarannya, tetapi jangan lupa bahwa dia adal dalam pemerintahan. Jadi apa yang dijalankannya bukan kekuasaan penyelenggaraan kepentingan kekuasaan tertentu atau mementingkan warna politik, tetapi kekuasaan yang dijalankannya adalah kekuasaan untuk pemerintahan.

#### **b. Patrimonialisme dalam hubungan eksekutif-birokrasi**

Sejak sebelum reformasi, budaya patron-client memang sudah melekat dalam birokrasi di Indonesia. Bagaimana seorang bawahan menuruti perintah atasan, menunjukkan dedikasinya, pengabdianya agar atasan mau memberikan jabatan atau sekedar mengamankan posisinya. Hal seperti itu banyak sekali dijumpai. Ketika sebelum pemilihan, pegawai berjuang mendukung calon Bupati agar ketika terpilih nanti posisinya aman atau tidak digantikan. Sampai ketika sudah terpilihpun, pegawai tersebut menuruti semua yang diperintahkan oleh Bupati, harapannya agar bisa mendapatkan kursi yang lebih tinggi atau membuat nama baik di depan Bupati, menunjukkan loyalitasnya agar menjadi orang kepercayaan Bupati.

Disini, baik Bupati maupun pegawai sama-sama punya kepentingan masing-masing.

“...Hubungan *patron-client* dalam birokrasi seperti simbiosis mutualisme. Baik pemimpin maupun birokrat mempunyai kepentingan masing-masing. Pemimpin membutuhkan suara dan dukungan dari birokrat, dan birokrat itu sendiri menginginkan agar posisinya tetap aman berada dalam jajaran birokrasi...”(Wawancara dengan AB 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa hubungan ini menguntungkan kedua belah pihak, tapi ini justru bisa merugikan kepentingan lain, seperti kepentingan birokrat lain dan juga secara tidak langsung merugikan kepentingan masyarakat. Fenomena yang saya temui adalah ketika sebelum dilakukan pemilihan, para ASN berada dibawah pimpinan Bupati sebelumnya. Ketika berada di lingkungan pemerintahan, para ASN tersebut mendukung calon incumbent. Tetapi banyak dijumpai para ASN yang diam-diam juga mendukung calon lain, yang kebetulan adalah Bupati terpilih saat ini. Hal itu dilakukan mereka untuk menyelamatkan karirnya dalam birokrasi seperti yang di jelaskan oleh salah seorang informan bahwa:

“...dalam kondisi pelaksanaan pemilihan kepala daerah, hal ketidsetiaan pendukung adalah rahasia umum, terkadang mereka harus mendukung calon kepala daerah hanya guna mengamankan diri saja, tetapi begitu tiba pemilihan maka terkadang banyak dari pendukung yang kembali mengikuti hati nuraninya mendukung pasangan calon yang benar-benar dianggap mampu...”(Wawancara dengan AR 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa hubungan ini menguntungkan kedua belah pihak, tapi ini justru bisa merugikan kepentingan lain, seperti kepentingan birokrat lain dan juga secara tidak

langsung merugikan kepentingan masyarakat. Ada banyak birokrat yang karirnya harus berakhir karena posisinya harus digantikan oleh birokrat yang menjadi client bagi pemimpin.

“...Implikasi langsung dari budaya patron client adalah para pejabat tinggi menjadi kurang mampu memahami realitas masalah yang ada atau yang tengah dialami serta dirasakan oleh masyarakat karena laporan serta informasi yang diberikan bawahannya (atau client-nya) seringkali distrosif. Karena keterangan yang disampaikan oleh para bawahan sudah pasti telah disesuaikan, dikemas, atau dibungkus sedemikian rupa agar berita-berita bagus dan menyenangkan dapat mengalir dan diterima atasannya sehingga membuat atasan menjadi senang, yang mana hal tersebut diharapkan dapat melanggengkan posisi si bawahan...” (Wawancara dengan FI 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pada konteks pejabat bawahan (aparatur pelaksana) akan terbentuk citra atau gambaran yang menganggap bahwa masyarakat pengguna jasa birokrasi sebagai objek pelayanan dan bukan sebagai subjek yang seharusnya dikenali kebutuhannya.

### **c. Penekanan lawan politik**

Ketika seseorang menjadi kepala daerah, meskipun melekat dalam dirinya gen atau kepentingan, yang harus dikedepankan dan dijadikan kewajiban adalah kapasitasnya sebagai kepala daerah, termasuk kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan, dan kapasitasnya sebagai orang yang mendapat amanah dari rakyat melalui sebuah mekanisme politik yaitu pilkada. Seperti yang dijelaskan salah seorang informan bahwa:

“...tindakan menekan kekuasaan lawan politik biasanya dilakukan melalui memberikan penekanan pada pendukung lawan dan serta keluarga, lingkungan, dan kelompoknya, dengan mendominasi fungsi-

fungsi pemerintahan yang dijalankan yang justru dikhawatirkan bisa melampaui tugas dan wewenang sebagai kepala daerah dan sebagai kepala pemerintahan...”(Wawancara dengan IN 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa fakta yang ditemukan di lapangan, tersirat bahwa dalam birokrasi menempatkan seseorang ke dalam posisi tertentu harus berdasarkan aturan dan ketentuan yang ada. Tapi jika Bupati menunjuk langsung seseorang untuk ditempatkan dalam jabatan tertentu, itu pasti ada karena Bupati adalah orang yang berkuasa dan beliau punya kekuasaan untuk melakukan itu.

“...jika pemimpin (Bupati) menginginkan keluarga atau kerabatnya dimasukkan dalam birokrasi. Contohnya adalah ketika Bupati meminta salah seorang keluarganya yang berprofesi sebagai guru untuk dijadikan guru yang berstatus ASN, maka akan dibuka kuota untuk memasukkan keluarganya tersebut, meskipun semua mekanismenya harus melalui BKD dulu...”(Wawancara dengan IR 12 Februari 2017)

Penggunaan kewenangan-kewenangan administratif oleh pejabat politik negara (presiden dan menteri pada level pusat, Gubernur dan Bupati untuk pemerintahan daerah) harus memperhatikan nilai-nilai kesetaraan, keadilan, dan keterbukaan. Berikut dijelaskan oleh salah seorang informan bahwa:

“...tindakan penekanan lawan politik juga biasa dilakukan dengan mengkriminalisasi lawan, mencari celah dan kesalahan sebagai salah satu contoh penekanan politik kepada lawan agar lebih berfikir panjang jika berencana untuk melakukan perlawanan kepada kekuasaan pimpinan terpilih...”(Wawancara dengan AB 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan administratif ini harus benar-benar transparan dan tidak menimbulkan kesan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan

wewenang. Kriteria pengangkatan pegawai birokrasi sepenuhnya didasarkan pada aspek prestasi dan kinerja pegawai, bukan atas pertimbangan-pertimbangan etnis, kekerabatan, hubungan dekat dengan pejabat politik, keluarga, daerah asal, afiliasi politik, dan sebagainya.

#### **d. Menguatnya dinasti politik**

Politik Dinasti menciptakan rezim keluarga, semacam monarki di daerah. Dalam kondisi itu, kepala daerah mewariskan kekuasaannya kepada keluarganya. Selain itu juga memasukkan keluarga atau kerabat ke dalam birokasinya, selagi dia masih menjadi pemimpin. Seperti yang dipaparkan salah seorang informan yang mengungkapkan bahwa:

“...Sistem pemerintahan yang dijalankan saat ini, tidak terlepas dari intervensi politik baik birokasinya maupun pemimpinnya. Birokrat dikendalikan oleh Bupati...(Wawancara dengan FP 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa hal ini memang sudah direncanakan dan dipersiapkan oleh mereka. Gubernur melalui Bupati memperluas jaringannya sampai ke level-level daerah untuk memperkuat kekuasaannya. Jadi ketika Gubernur saat ini sudah tidak memimpin lagi maka kekuasaannya itu akan diwariskan kepada anaknya. Fenomena ini sudah bisa ditebak hasil akhirnya nanti akan seperti apa, karena memang semuanya sudah diatur.

“...kami sebagai birokrat hanya mengikuti aturan main yang sudah ditetapkan oleh mereka. Dirolling berkali-kali, dimutasi dari dinas yang satu ke dinas yang lain, sampai akhirnya dinonjobkan tanpa ada BAP (Berita Acara Pemeriksaan) dan alasan yang jelas, ini semua sudah merupakan bagian dari skenario yang mereka jalankan. Birokrat bukannya tidak tahu,

tapi tidak bisa berbuat apa-apa. Semua kekuasaan mutlak ada di tangan Bupati karena dia adalah Kepala Daerah yang memimpin...”(Wawancara dengan AR 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kepemimpinan ada ditangan bupati, dimana hak untuk menentukan dan menempatkan seseorang yang memiliki hubungan keluarga akan diupayakan, sehingga melalui jabatan Bupati, bupati terpilih saat ini dapat memperluas jaringannya sampai ke level-level daerah untuk memperkuat kekuasaannya sampai pada waktu pemilihan 2021 mendatang. Demikian dijelaskan oleh salah seorang informan menyatakan bahwa:

“...salah satu cara untuk menguatkan dinasit adalah dengan melalui dukungan keluarga yang menduduki jabatan penting di birokrasi, dengan demikian maka akan dapat mengontrol aliran suara mendatang pada saat akan mencalonkan kembali sebagai bupati selanjutnya...”(Wawancara dengan RB 12 Februari 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa dinasti politik merupakan sebuah serangkaian strategi politik manusia yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan, agar kekuasaan tersebut tetap berada di pihaknya dengan cara mewariskan kekuasaan yang sudah dimiliki kepada orang lain yang mempunyai hubungan keluarga dengan pemegang kekuasaan sebelumnya.

Terdapat pula pengertian positif dan negatif tentang dinasti politik. Negatif dan positif tersebut bergantung pada proses dan hasil (outcomes) dari jabatan kekuasaan yang dipegang oleh jaringan dinasti politik bersangkutan. Kalau proses pemilihannya fair dan demokratis serta kepemimpinan yang dijalankannya mendatangkan kebaikan dalam

pembangunan dan kesejahteraan masyarakat maka dinasti politik dapat berarti positif. Akan tetapi, bisa berarti negatif jika yang terjadi sebaliknya. Selain itu, positif dan negatif arti dinasti politik juga ditentukan oleh realitas kondisi sosial masyarakat, sistem hukum dan penegakan hukum, dan pelebagaan politik bersangkutan.

Dinasti politik yang terdapat pada masyarakat dengan tingkat pendidikan politik yang rendah, sistem hukum dan penegakan hukum yang lemah serta pelebagaan politik yang belum mantap, maka dinasti politik dapat berarti negatif.

Sistem memperkuat dinasti dalam birokrasi ini membuat seseorang menjadi termotivasi untuk menjadi salah satu pejabat tertinggi dalam suatu daerah dan bisa mengatur segala urusan di dalam daerah yang di bawahinya. Dalam hal ini tidak jarang partai politik menjadi peran utama untuk mencapai tujuan seseorang. Perlu diketahui bahwa pada saat ini banyak kasus yang terjadi terkait dengan politik dinasti dalam suatu pemerintahan daerah karena adanya kekuasaan dari pemerintah daerah dan ini merupakan penyelewengan kekuasaan ketika hal tersebut menimbulkan kerugian yang besar terhadap perekonomian dan pembangunan dari daerah tersebut.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan mengenai politisasi birokrasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara:

1. Promosi jabatan struktural secara besar-besaran yang diintervensi oleh politik, Komersialisasi jabatan dalam penempatan jabatan yang dilakukan oleh tim sukses Bupati terhadap oknum-oknum pejabat, adanya politik transaksional atau politik balas jasa dalam penempatan pejabat-pejabat di posisi tertentu dalam jajaran Pemerintah Daerah, dan marginalisasi Baperjakat dalam mekanisme penempatan jabatan di jajaran Pemerintah Daerah justru kebalikan dari mekanisme yang seharusnya dilakukan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.
2. Factor-faktor yang mempengaruhi politisasi birokrasi yang terjadi di Pemerintah Daerah, antara lain: Kepentingan kekuasaan atau politik kepala daerah, hubungan patron client antara Kepala Daerah dan para birokratnya sebagai bentuk loyalitas birokrat terhadap pemimpinnya dengan imbalan jabatan yang lebih tinggi atau sekedar mengamankan posisi birokrat tersebut dalam jajaran Pemerintah, nuansa nepotisme yang masih kental terasa dalam penempatan jabatan-jabatan dalam lingkungan Pemda, dan menguatnya Neo Feodalisme atau pewarisan kekuasaan yang dilakukan didasarkan untuk memperluas kekuasaannya untuk periode berikutnya.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil kesimpulan, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Untuk itu ASN harusnya bersikap netral dan tidak terlibat dalam kegiatan politik seperti yang telah ditetapkan dalam Undang-undang.
2. Pemerintah harusnya berpedoman kepada Undang-undang dan aturan yang berlaku dalam proses reformasi birokrasi dengan mengesampingkan kepentingan-kepentingan di luar kepentingan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Delly Mustafa. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Alfabeta,Cv: Bandung.
- Jian-UGM, 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan Dan Pelayanan Publik*, Gava Media: Yogyakarta.
- Moh. Mahfud,1999. *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media: Yogyakarta
- Muslim Mufti. 2013. *Teori-Teori Politik*, Cv Pustaka Setia Bandung.
- Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.
- Saebani, Beni Ahmad. 2008. *Metode Penelitian*. Cv Pustaka Setia: Bandung.
- Syafuan Rozi, 2006. *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Sarundajang. 2011. *Babak Baru Sistim Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka: Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. <<http://www.indopubs.com/archives/webbug@ugm.ac.id>>
- Jurnalost.com, 18/2/2016
- Tribun Lutra,15/9/2016
- TEMPO.CO, Luwu Utara 20/3/2016

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap Yunus, lahir di pandak 8 mei 1992. Menyelesaikan sekolah dasar (SD) pada tahun 2006, sekolah menengah pertama (SMP) pada tahun 2008, sekolah menengah atas (SMA) pada tahun 2011. Penulis melanjutkan pendidikan ke jenjang perguruan tinggi, di Universitas Muhammadiyah Makassar (Unismuh Makassar) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan program studi Ilmu Pemerintahan.pengalaman organisasi yang pernah di geluti kabid Partisipasi Pembangunan di Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesi Luwu Raya (IPMIL RAYA UNISMUH) periode (2013-2014) anggota Forum Mahasiswa Kritis (FORMAKS) periode(2014-15) anggota Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Gowa Raya (HMI CAGORA) periode (2014-2015). Penulis sangat bersyukur karena telah diberikan kesempatan untuk menimbah ilmu pengetahuan yang nantinya dapat di amalkan dan memberikan manfaat kepada banyak orang.