

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Politisasi birokrasi menjadi bagian dari strategi pemenangan yang senantiasa digunakan para elite birokrasi dan politisi dalam pemilihan kepala daerah. Praktik ini berkembang pesat semenjak pergeseran demokrasi ke aras lokal dengan keikutsertaan petahana pada bursa pencalonan gubernur, bupati dan walikota. Alhasil birokrasi sebagai mesin politik dapat mengantarkan kemenangan petahana pada perebutan kekuasaan periode kedua.

Strategi politisasi birokrasi sebagai konsekuensi dari masuknya intervensi politik ke dalam birokrasi dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan sebagai kepala daerah. Dan sebaliknya birokrasi sebagai pelaksana kebijakan, tidak dapat dipisahkan dari kepentingan elite penguasa di dalam proses politik itu sendiri. Hubungan antara elite politik dengan birokrasi pada urusan Pilkada memiliki hubungan kausalitas, atau terdapat kesamaan kepentingan kedua pihak yang saling menguntungkan, baik itu kepentingan jenjang karir jabatan birokrasi, kepentingan ekonomi politik, maupun untuk melanggengkan kekuasaan. Hubungan ini kemudian berdampak pada netralitas birokrasi selama Pilkada.

Netralitas birokrasi menghendaki Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, efektif, efisien, dan akuntabel serta tidak terjebak pada kepentingan elite politik lokal. Birokrasi yang bersikap independen dalam menjunjung tinggi peraturan perundangan dan regulasi lainnya. Untuk menegakan netralitas birokrasi dan mencegah terjadinya politisasi birokrasi di Pilkada serentak tahun 2015, telah

ada instrument hukum yang mengatur netralitas ASN dan pelarangan penggunaan fasilitas publik, di antaranya Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Pilkada pasal 70, Poin b. Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang ASN. Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan Surat Edaran Menteri PANRB nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

Menindaklanjuti regulasi di atas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) melakukan penandatanganan nota kesepahaman (MoU) dengan Badan Pengawas Pemilu RI (Bawaslu), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Badan Kepegawaian Negera (BKN), Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI), dan Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (KEMENPOLHUKAM) terkait penegakan disiplin dan sanksi ASN yang terlibat dalam Pilkada serentak.

Langkah tersebut sebagai pembuktian Pemerintah, KPU, dan Bawaslu menindak dan memberikan sanksi pada ASN dan kepala daerah. Pelaksanaan Pilkada serentak 2015, Menpan RB menindaklanjuti laporan Bawaslu RI dengan menjatuhkan hukuman terhadap 56 PNS yang melakukan pelanggaran, dan menerima 30 pengaduan dari masyarakat terkait dengan netralitas ASN (*Kompas.Com*, 20/4/2015). Sedangkan data dari Mabes Polisi RI, dalam Pilkada serentak 2015, terdapat 29 kasus pidana yang paling menonjol, termasuk kasus keterlibatan 13 ASN (*liputan 6.com*, 16/12/2015). Data dari Komisi Aparatur Sipil

Negara (KASN) selama tahun 2016 dan 2017, terdapat 45 pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak. Di tingkat provinsi tercatat sebanyak 16 kasus, dan 39 kasus di kabupaten/kota. Kasus tersebut, 34 telah diselesaikan secara tuntas, sementara 11 kasus masih dalam proses penyelesaian (*JPP*, 05/12/2017).

Dari kasus-kasus itu, dapat dilihat netralitas birokrasi belum dapat ditegakkan. Hal ini terkait dengan masuknya kepentingan politik kepala daerah ke dalam tubuh birokrasi, sehingga apa yang dilakukan harus berdampak positif terhadap kepentingan elite. Lebih lanjut Thoha (2014:26) menyatakan, birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik.

Sebagai peserta Pilkada, calon petahana sebagai elite penguasa berpeluang melakukan intervensi politik terhadap birokrasi, menggunakan ASN atau birokrat sebagai mesin politik dengan tujuan membantu kerja-kerja pemenangan dalam mempertahankan kekuasaan. Praktik ini berdampak pada kualitas pelayanan publik, konflik kepentingan di lingkungan kerja, dan pergeseran orientasi birokrat. Orientasi birokrat lebih mengedepankan kepentingan penguasa dengan melayani dan memfasilitasi kegiatan politik petahana. Putro (dalam, Moeljarto, dkk. 2011:113) berpandangan, kehidupan birokrasi yang ditumpangi atau bahkan didominasi muatan-muatan politik oleh penguasa, jelas menjadikan tujuan birokrasi menjadi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Akibatnya, orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser ke arah orientasi yang sifatnya politis.

Pergeseran tersebut dikarenakan terjadi kompromi politik atau kesepakatan politik antara pejabat politik dan pejabat karir. Di mana, birokrat mendapatkan jabatan dan pemberian fasilitas selama bertugas, dan sebaliknya pejabat politik membutuhkan eksistensi di panggung kekuasaan. Sementara itu Yusuf dan Wibawa (dalam Kumorotomo dan Widyaningrum, 2010:214) menjelaskan politisasi birokrasi terjadi karena pegawai daerah cenderung dikoptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah. Birokrasi mencari dukungan politik untuk memperoleh atau mempertahankan jabatannya.

Yamin dan Agustino (dalam Jurnal analisis politik, 2014:15) berpendapat, “Demokrasi hanya dijadikan tunggangan untuk melegalkan kekuasaan pejabat *incumbent* dalam mempertahankan kekuasaannya. *Incumbent* memanfaatkan posisi dan peran birokrat yang sentral. Dengan demikian incumbent menggunakan kekuasaan sebagai pejabat publik untuk menekan serta menggerakkan birokrasi semata-mata demi urusan jabatan dan kemenangan Pilkada. Bukan pada persoalan yang lebih mendasar terkait dengan pemenuhan kebutuhan rakyat dan ketersediaan pelayanan publik.”

Berbagai jenis sanksi (ringan dan berat) tidak memberikan efek jera bagi ASN dan pasangan calon kepala daerah. Pelanggaran yang melibatkan calon petahana di Pilkada serentak 2015 di Provinsi Maluku Utara (Malut). Data Bawaslu Malut, untuk Pilkada 2013 terdapat 36 kasus yang di dalamnya menghasilkan lima putusan pengadilan. Dan untuk Pilkada 2015 terdapat 171 kasus, sementara 48 kasus di Pilkada 2017. Kasus tersebut, 21 di antaranya telah diteruskan ke penyidik. Dan hanya satu kasus yang sudah mendapat putusan

pengadilan. Dari catatan kasus itu didominasi pelanggaran politik uang dan keterlibatan ASN (Humas Bawaslu Malut, 17/5/2017).

Pilkada Kota Ternate terdapat pelanggaran yang dilakukan ASN: keterlibatan elite birokrasi pada pencalonan kembali walikota dan wakil walikota aktif, dan Sidik Siokona (rival politik Pilkada 2005 dan 2010). Momentum itu, kedua calon petahana saling berhadapan sehingga terjadi polarisasi dukungan politik birokrasi. Tapi pada akhirnya kecenderungan dukungan politik ASN dan elite birokrasi ditujukan ke calon walikota petahana Burhan Abdurahman.

Keterlibatan ASN mendukung petahana semenjak deklarasi pasangan calon Burhan Abdullah dan Abdullah Taher yang berujung pada pemanggilan dari pengawas pemilu. Sebagaimana pernyataan ketua Panwas Kota Ternate yang diberitakan media lokal (*Posko Malut*, 06/08/2015), “Terdapat dua oknum pejabat terekam kamera di atas panggung mengikuti deklarasi di lapangan Ngara Lamo Salero dan melakukan foto bersama dengan simpatian Bur-Ada. Dua pejabat tersebut akan dimintai klarifikasi atas dukungan terlibatan dalam politik praktis.”

Selain itu, terdapat pelanggaran yang dilakukan beberapa pimpinan kelurahan dan camat yang berujung pemanggilan oleh panwas Kota Ternate. Panwaslu Kota Ternate memanggil kemudian dimintai klarifikasi 15 Lurah dan Camat Kota Ternate Selatan terkait foto bersama *petahana* dan memberikan salam salam dua jari sebagai simbol calon walikota Burhan Abdurahman (*Malut Post*, 29 Agustus 2015). Keterlibatan para birokrat tersebut dapat dimaknai sebagai sikap dukungan yang dilakukan secara terbuka dan keterlibatan yang bersifat aktif.

Sedangkan tahapan kampanye, terdapat pelanggaran yang melibatkan ASN. Temuan Panitia Pengawas Pemilu Lapangan Kecamatan Ternate Utara, oknum PNS berinsial MP memberikan sambutan di kampanye tertutup pasangan Bur-Ada di kelurahan Dufa-Dufa (*SKR*, 9/9/2015). Berdasarkan hasil kajian dan rekomendasikan dalam rapat pleno internal, Panwas Kota Ternate memberikan teguran keras terhadap oknum PNS berinsial MP. Putusan ini atas hasil kajian dan keterangan saksi (*SKR*, 19/9/2015). Dari kejadian tersebut menggambarkan bahwa pelaksanaan demokrasi lokal tidak terlepas dari kepentingan politik elite birokrasi.

Terkait dengan keterlibatan pimpinan SKPD dalam kampanye calon walikota petahana, Panwas Kota Ternate kembali menemukan empat kepala SKPD Kota Ternate menghadiri kampanye pasangan calon (Paslon) nomor 2 Burhan Abdurahman-Abdullah Tahir di Kelurahan Sulamadaha. Ketua Panwaslu, M Zen A Karim mengatakan, “Pihaknya sudah sepakat untuk memanggil empat kepala SKPD itu, di antaranya Kepala BKD Junus Yau, Kepala DKP Ruslan Bian, Kepala Dinas Pendidikan Nasional (Diknas) Muhdar Din, dan Kabag Kesra Mujais Walanda.” (*Jawapos.com*, 23/11/2015).

Selama tahapan Pilkada, Panwaslu Kota Ternate menemukan pelanggaran yang melibatkan elite birokrasi dalam kegiatan politik di antaranya: menghadiri deklarasi, kampanye terbatas dan terbuka, penggunaan fasilitas pemerintah, dan keterlibatan pada kerja pemenangan politik. Keterlibatan elite birokrasi ini dibuktikan dengan temuan oleh pengawas lapangan dan kecamatan selama tahapan pilkada berlangsung. Terkait keterlibatan birokrasi dapat dilihat tabel di bawah ini yang mencerminkan kegiatan politik elit birokrasi.

Tabel 1.1
Pimpinan SKPD yang Mendapat Panggilan dari Panwas Kota Ternate

NO	Nama	Jabatan	Kegiatan
1	Yunus Yau	Kepala BKD Kota Ternate	Menghadiri kampanye terbatas pasangan Bur-Ada di Kel. Sulamadaha
2	Ruslan Bian	Kadis Perikanan Kota Ternate	Menghadiri kampanye terbatas pasangan Bur-Ada di Kel. Sulamadaha
3	Mujais Walanda	Karo Kesra Setda Kota Ternate	Menghadiri kampanye terbatas pasangan Bur-Ada di Kel. Sulamadaha
4.	Adnan Mukkadim	Lurah Kelurahan Gambesi	Mengumpulkan RT dan RW dengan agenda bekerja sama memenangkan pasangan Bur-Ada
5.	Fandi Tumina	Kasatpol PP Kota Ternate	Menghadiri deklarasi pasangan Bur-Ada dan penggunaan fasilitas kantor oleh tim sukses.
6.	Terdapat 15 lurah dan 1 camat Yang dipanggil Panwas Kota Ternate		Foto bersama dengan calon walikota petahana dengan mengangkat simbol dua jari, nomor urut Pasangan Bur-Ada
7.	Dua Pimpinan SKPD dan 2 Staf dipanggil Panwas Kota Ternate		Terkait kehadiran dalam acara deklarasi pasangan calon walikota petahana Bur-Ada

Sumber : Laporan Kinerja Panwas Kota Ternate pada Pilkada 2015

Data di atas menggambarkan politisasi birokrasi terjadi dalam lingkungan kerja pemerintah Kota Ternate yang melibatkan kepala dinas, camat dan lurah. Akibat dari kepentingan elite tersebut, pelaksanaan Pilkada berlangsung tidak demokratis, dan menyimpang dari azas serta prinsip jujur dan adil.

Keterlibatan elite birokrasi dalam kegiatan politik calon walikota petahana mendapat sorotan dari Sekretaris Komisi I DPRD Kota Ternate, Djohar Abdul

mengatakan, “Terkait hal ini pihak komisi I akan memanggil Panwas Kota Ternate untuk mengkonfirmasi dugaan tersebut. Komisi I akan menanyakan dugaan kasus keterlibatan PNS dalam politik praktis.” Sementara itu Ketua DPRD Kota Ternate, Marlisa Marsaoly menyatakan, kehadiran empat pimpinan SKPD yang menghadiri kampanye salah satu calon walikota itu sudah masuk dalam politik praktis. Hal itu berdasarkan PP No 53 tahun 2010 pasal 4 angka 5. PNS dilarang terlibat memberikan dukungan kepada calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah (*Malut Post*, 20/11/2015).

Banyaknya pelanggaran yang melibatkan birokrat di lingkungan kerja pemerintah Kota Ternate, membuat Pj Walikota Ternate Idrus Assagaf mengambil sikap tegas, terkait laporan masyarakat atas keterlibatan sejumlah PNS dan pejabat di lingkup Pemkot Ternate dalam tahapan Pilkada, dengan memanggil Camat Ternate Selatan, Ikan Muhammad dan tiga lurah, yakni Lurah Toboko, Mahmud Hi. Ibrahim, Lurah Kalumata, Ariandi Arief dan Mochtar, Lurah Mangga Dua. Pejabat Walikota menegaskan, adanya belasan lurah dan camat yang terang-terangan memberikan dukungan kepada pasangan calon petahana Burhan Abdurahman di Pilkada serentak 9 Desember 2015. Sejumlah lurah dan pejabat akan dipanggil untuk diberikan peringatan terkait dengan netralitas.” (*Antaraneews.com*, 3/11/2015), (*Deliknews*, 4/11/2015), (*Republika.co.id*, /23/11/2015).

Sebagaimana yang diberitakan JawaPos.com (11/12/2015), keterlibatan elite birokrasi ke dalam kerja politik calon Walikota Petahana menjadi bahan

laporan Pasangan Calon nomor 3 Sidik D Siokona-Jasman Abubakar pasca-pemungutan dan perhitungan suara 9 Desember 2015. Juru bicara tim Asrul Rasyid Ichsan mengatakan, “Akan melaporkan sejumlah PNS yang secara terang-terangan memberikan dukungan kepada salah satu calon. PNS yang kami temukan ini orang-orang yang sebelumnya di masa kampanye pernah diperiksa Panwas Kota Ternate. Dukungan mereka ke salah satu calon sangat jelas, karena menggunakan atribut kampanye calon. Tim Sidik-Jasman telah mengantongi bukti-bukti dan secepatnya akan dilaporkan ke Panwaslu Kota Ternate untuk ditindaklanjuti.”

Dari permasalahan di atas, penting untuk diteliti hubungan petahana dengan politisasi birokrasi sepanjang proses Pilkada guna mengkaji sejauh mana birokrasi digerakkan sebagai mesin politik pada berakhirnya periode petahana. Dengan fokus analisis peran elit birokrasi sepanjang tahapan pilkada yang melibatkan calon walikota petahana dan bagaimana komitmen atau kompensasi politik pasca-pelantikan sebagai walikota terpilih.

Peran elite birokrasi sebagai sumber pendanaan dan pembiayaan politik, tim kerja pemenangan yang bertugas melakukan konsolidasi dan mobilisasi masa, dan pemanfaatan program SKPD, serta implementasi kompensasi jabatan. Penelitian ini menggunakan teori elite dan konsep politisasi untuk mengkaji sejauh mana peran elite menggunakan birokrasi sebagai instrumen politik kemenangan petahana di Pilkada Kota Ternate tahun 2015. Dari hal tersebut akan terlihat sejauh mana politisasi yang dilakukan elite birokrasi dan petahana dalam mempertahankan kekuasaan di periode kedua.

I.2 Rumusan Masalah

Dari permasalahan tersebut dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana politisasi birokrasi yang dilakukan pada Pilkada Kota Ternate tahun 2015?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi politisasi birokrasi terhadap kemenangan petahana?

I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1 Tujuan

- a. Melakukan analisis untuk mengetahui bagaimana praktik politisasi birokrasi sebagai instrumen politik calon walikota petahana pada Pilkada Kota Ternate 2015.
- b. Mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi politisasi birokrasi dan bagaimana dampaknya terhadap birokrasi.

I.3.2 Kegunaan

- a. Secara teoritik dan akademik menambah khasanah keilmuan terkait praktik politisasi birokrasi yang melibatkan elite birokrasi dan petahana pada demokrasi lokal.
- b. Secara praktis, menjadi bahan evaluasi, pengawasan, pembinaan, dan penegakan netralitas ASN. Juga sebagai bahan rekomendasi pembahasan rancangan undang-undang Pilkada di masa akan datang.

