

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) bukan sekadar rutinitas lima tahunan untuk memberikan persetujuan dalam melakukan pergantian pemimpinnya, melainkan sarana yang demokratis bagi rakyat untuk menjaga kesinambungan suatu sistem yang telah dibangun, sehingga lahir suatu kontinuitas pembangunan yang mampu meningkatkan derajat kehidupan masyarakat. Pilkada juga bukan hanya berbicara tentang figur pejabat yang pernah berkuasa atau para elit politik yang punya libido besar meraih kekuasaan, tetapi sebuah ikhtiar untuk menentukan nasib rakyat lima tahun kedepan. Partisipasi rakyat menjadi penting, dengan tetap jeli dan kritis dalam menentukan pilihan, sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang sanggup menjadi pemimpin, bukan penguasa. Pemimpin yang bukan saja jadi panutan, tapi juga tokoh yang punya komitmen menjalankan roda pemerintahan kearah yang semakin berkualitas serta tidak menambah angka pengangguran, kemiskinan dan kebodohan. Melalui tangan pemimpin kondisi tetap (*status quo*) atau perubahan masyarakat akan terselenggara. Karena pemimpin mempunyai peran menentukan hitam dan putihnya suatu masyarakat.

Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian Indonesia yang terpuruk telah menjadikan awal timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan

menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahan yang baik. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawahi komponen kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari Pegawai Negeri Sipil meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem dan penataan manajemen kepegawaian.

Peranan Pegawai negeri Sipil yang begitu besar, harus mendapat pembinaan. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, baik pada masa demokratis liberal maupun demokratis terpimpin kurang menjadi perhatian. Keadaan ini disebabkan oleh adanya permainan politik yang tidak wajar dari partai atau golongan tertentu, sehingga menimbulkan kekacauan yang berlarut-larut di bidang kepegawaian. Partai atau golongan tertentu berusaha menarik Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi anggotanya,

karena pegawai Negeri Sipil pada umumnya mempunyai jabatan atau kecakapan yang berpengaruh di dalam masyarakat luas.

Keikutsertaan Pegawai Negeri dalam dunia politik ternyata banyak menimbulkan perdebatan. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam partai politik mulai bergemah. Bahkan akhir-akhir ini gema tuntutan itu semakin didengungkan bersama dengan semakin kencangnya hembusan angin reformasi. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam keanggotaan dan kepemimpinan dalam partai politik adalah sesuatu yang wajar karena selama Orde Baru, KORPRI dijadikan sebagai mesin Golkar. Adapun keanggotaan KORPRI sebagian besar adalah Pegawai Negeri Sipil. Agar pengalaman yang pahit tersebut tidak terulang kembali, maka untuk mengantisipasi hal tersebut Soewoto berpendapat bahwa peran Pegawai Negeri Sipil yang memberikan kontribusi besar atas kemenangan Golkar harus diantisipasi dengan peraturan yang baru.¹

KORPRI berdiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971 Tentang KORPRI, pada tanggal 29 November 1971. Dalam kondisi seperti ini, muncul berbagai upaya agar pegawai negeri netral dari kekuasaan partai-partai yang berkuasa. Akan tetapi KORPRI kembali menjadi alat politik dengan munculnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dimana dalam pasal 8 disebutkan :

¹ Sri Hartini DK, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008 hlm 66

- 1) Yang dapat menjadi anggota Partai politik dan Golongan Karya adalah Warga Negara Indonesia yang telah melalui penelitian/penyaringan oleh Pengurus Partai Politik dan Golongan Karya yang bersangkutan dan telah memenuhi persyaratan antara lain:
 - a. Telah berumur 17 tahun atau belum kawin
 - b. Dapat membaca dan menulis
 - c. Sanggup aktif mengikuti kegiatan yang ditentukan oleh partai Golongan Karya

- 2)
 - a. Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang.
 - b. Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya, kecuali dengan izin tertulis dari Pejabat yang berwenang.

Setelah Reformasi KORPRI bertekad untuk netral dan tidak lagi menjadi alat politik. Berorientasi pada tugas, pelayanan dan selalu senantiasa berpegang teguh pada profesionalisme. Senantiasa berpegang teguh pada Panca Prasetya KORPRI Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2004 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik, terdapat dalam pasal 2 yaitu:

1. Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik
2. Pegawai negeri sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus Partai Politik dihentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah ini muncul untuk mengatur keberadaan Pegawai Negeri Sipil yang ingin jadi anggota Partai Politik dengan adanya ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah ini membuat anggota KORPRI tidak dimungkinkan untuk ikut dalam kancah partai politik apapun. Seperti dijelaskan dalam KORPRI hanya

bertekad berjuang untuk mensukseskan tugas negara, terutama dalam melaksanakan pengabdian bagi masyarakat dan negara.

Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil semakin tinggi tuntutan di era reformasi saat ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan demokratis telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintah Indonesia. Aplikasinya, dilakukanlah perubahan peraturan penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menetapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab dan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Dengan adanya Undang-undang ini Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri terutama wewenang untuk menyelenggarakan administrasi kepegawaian daerah. Hal ini justru menguntungkan para elit politik yang ada di birokrasi pemerintahan daerah. Munculnya Undang-undang ini memberikan tekanan politik bagi Pegawai Negeri Sipil, karena dengan adanya PILKADA ini dimanfaatkan oleh para elit politik untuk mengambil suara dan Pegawai Negeri Sipil yang menjadi sasaran utamanya.

Hal ini sudah menjadi tradisi setiap PILKADA berlangsung. Tekanan politik yang diberikan berupa mutasi dan penurunan jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak memilih calon kepala daerah. Mutasi/promosi usai Pilkada inilah yang menjadi biang kegaduhan dan kehancuran birokrasi di daerah. Kepala Daerah terpilih dalam melakukan mutasi/promosi Pegawai Negeri Sipil lebih mengutamakan “mendukung atau tidak mendukung ketika Pilkada”, peran Baperjakat digantikan oleh Tim Sukses

Kepala Daerah. Tidak mengherankan apabila sesuai Pilkada Pegawai Negeri Sipil di daerah harus siap untuk jadi korban atau dikorbankan karena dengan bersikap netral pun akan dianggap tidak bagus, tidak berkeringat dalam pemenangan Kepala Daerah terpilih. Hal ini malah tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian. Dimana dalam Undang-undang ini di jelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil harus bersikap Netral.

Beberapa gambaran pelaksanaan mutasi pegawai di daerah, masih banyak diwarnai nuansa politis dan berbagai kepentingan. Baik kepentingan elit politik maupun elit eksekutif. Bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan, termasuk adanya penetrasi oleh kalangan anggota legislatif / partai politik atau pelaku politik lainnya, dalam penempatan suatu jabatan struktural tertentu.

Gambaran nyata praktek mutasi pegawai di pemerintahan daerah adalah fenomena mutasi Pegawai Negeri Sipil yang terjadi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan, yang bisa dikatakan kontroversial. Dimana mutasi pejabat daerah dilakukan terlalu cepat waktunya dari pelantikan Bupati dan Wakil Bupati.

Berdasarkan data yang diperoleh oleh peneliti di Badan Kepegawai Diklat Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan, dimana jumlah mutasi yang terjadi pada tahun 2010-2013 itu terjadi sebanyak 15 kali mutasi baik yang struktural maupun yang fungsional dengan total pegawai yang di mutasi berjumlah 744

pegawai. Sementara itu pada priode sebelumnya calon peneliti gunakan sebagai perbandingan dimana jumlah mutasi pada tahun 2010 sebelum pelantikan berjumlah 38 orang. Adanya perbandingan yang sangat jauh antara jumlah mutasi yang terjadi sebelum pelantikan dan sesudah pelantikan.²

Menurut Saiful Niode (Sekertaris BKDD Kab.Bolaang Mongondow Selatan) jumlah mutasi yang terjadi pada priode ini cukup besar, dikarenakan adanya pergantian posisi dari orang-orang lama pada masa kepemimpinan Bupati sebelumnya dengan orang-orang baru pada kepemimpinan Bupati priode yang baru.³

Dari hasil wawancara di atas nampak bahwa adanya kecenderungan faktor politik mendominasi terjadinya mutasi Pegawai Negeri Sipil pasca Pemilihan Kepala Daerah. Awal terjadinya mutasi pada priode yang baru dan kepemimpinan yang baru, sesuai dengan data mutasi yang peneliti peroleh di Badan Kepegawaian Diklat Daerah yang itu pada tanggal 27 Desember berjumlah 97 orang, sementara itu bila kita bandingkan dengan tanggal pelantikan Bupati yaitu pada tanggal 18 desember 2010 ini hanya berselang 9 hari dari pasca pelantikan. Hal ini justeru menimbulkan polemik baru dalam pemerintahan yang baru.

Peneliti mengamati dengan menggunakan isntrumen kuisisioner serta analisis data sangat jelas terlihat bahwa kondisi politik yang ada di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan ini cenderung menguntungkan kelompok-kelompok tertentu yang memenangkan Pemilihan Kepala Daerah, sehingga menimbulkan kelompok-

² BKD, Data Mutasi, Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Tahun 2012

³ Wawancara dengan Saiful N. (Sekertaris BKD Kabupaten Bolaang Mongondow). Pada tanggal 3 januari 2013

kelompok yang di istimewa dalam birokrasi pemerintahan di Bolaang Mongondow selatan, kelompok-kelompok inilah yang mengisi posisi-posisi strategis yang ada di instansi-instansi pemerintahan yang ada, dan bagi kelompok-kelompok yang tidak mendukung/oposisi pemerintah dalam kemenangan Kepala Daerah cenderung mendapat diskriminasi dalam hal ini dimutasikan atau dinonjobkan. Hal ini sama seperti teori oleh Thomas Hobes politik *State Of Nature*, dia mengatakan bahwa “*homo homini lupus*” yang artinya adalah manusia yang satu menjadi lawan terhadap manusia lain. Keadaan ini disebut In Abstracto yang memiliki sifat: a) bersaing, b) membela diri, c) ingin dihormati.⁴

Melihat teori itu penulis dapat menafsirkan bahwa ini sama konteksnya dengan masalah mutasi yang dituliskan di atas, bahwa kelompok yang memenangkan pemilihan Bupati Bolaang Mongondow Selatan pada tahun 2010 melakukan sabotase jabatan kepada kelompok yang kalah dalam Pilkada tersebut.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas, maka diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas yang mampu meningkatkan kinerja dan pelayanan terhadap masyarakat. Hal ini dapat tercapai dengan melaksanakan secara bertanggung jawab dengan adanya Tim BAPERJAKAT. Badan ini yang memiliki wewenang penuh untuk mewujudkan teori “*The Right Man on The Right Place*”.

Akan tetapi dalam era otonomi saat ini, Bupati sebagai pemimpin tertinggi di daerah memiliki wewenang dan pengaruh yang sangat kuat. Semua masalah tentang

⁴ Sitepu Anthonius, *Teori-teori Politik, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 27*

mutasi, pemberhentian, dan kenaikan pangkat seakan-akan harus didasarkan pada keinginan dan pesanan Bupati. Tim BAPERJAKAT telah kehilangan kekuatannya ketika sudah berhadapan dengan kemauan Bupati sebagai pemimpin tertinggi di daerah. Tim BAPERJAKAT mengalami dilematis karena mereka sendiri akan mengalami dampak negatif ketika keinginan Bupati tidak dipenuhi.

Apabila susunan kepentingan-kepentingan tersebut disusun sebagai susunan yang tidak berubah-ubah, maka susunan tersebut bukan lagi sebagai social engineering tetapi merupakan pernyataan politik (manifesto politik).

Seperti yang dikatakan oleh Rouse Pound dalam teorinya *Law as a tool of sosial engineering*, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Dengan disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia. Dimana dalam pendapat Rouse Poun bahwa Hukum Berasal dari Atas (Top Down)

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik itu sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang vacum tanpa diisi oleh mereka yang diberikan kewenangan untuk itu.⁵

Untuk itu peneliti mengangkat masalah di atas untuk di jadikan sebagai bahan penelitiannya dengan judul **“MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL PASCA PILKADA DI BOLAANG MONGONDOW SELATAN PRIODE 2010-2015”**.

⁵ Lili Rasjidi , Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju: Bandung . 2010. Hlm 79

1.2 Rumusan Masalah

Mengingat banyaknya masalah yang di timbulkan dari penjalasan di atas, maka calon peneliti membatasi masalah yang berhubungan dengan mutasi saja. Adapun masalah yang dimaksud adalah:

1. Apakah mutasi pegawai negeri sipil di Bolaang Mongondow Selatan sudah sesuai dengan prosedural yang berlaku menurut Undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian?
2. Upaya apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap kebijakan mutasi di Bolaang Mongondow Selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari calon penelitian ini adalah untuk mengetahui pemecahan masalah yang ada pada rumusan masalah di atas yaitu:

1. Untuk mengetahui kesesuaian mutasi pegawai negeri sipil di Bolaang Mongondow Selatan dengan prosedural yang berlaku menurut undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian ini pokok kepegawaian.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil yang terkenak mutasi di Bolaang Mongondow Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dapat kita ketahui bahwa manfaat penelitian ada 2 yaitu:

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, dari hasil penelitian ini calon peneliti mengharapkan agar dapat memperoleh penjelasan tentang bagaimana sebaiknya pemerintah daerah bersikap normal terhadap kebijakn-kebijakan yang sesuai dengan prosedur yang ada di dalam undang-undang dengan melihat keseimbangan antara hak dan kewajiban.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai tambahan bahan kajian bagi mahasiswa lain sehingga dapat memperluas ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum Tata Negara tentang kebijakan pemerintah daerah dalam mengeluarkan keputusan yang berhubungan dengan mutasi pegawai negeri sipil yang tidak sesuai dengan prosedural. Selain itu juga bermanfaat bagi pemerintah daerah khususnya Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan untuk mengoptimalkan penerapan kebijakan kepegawaian yang berbasiskan kepentingan masyarakat yang tidak di dominasi oleh kepentingan politik.