BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada era reformasi saat ini, prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia adalah upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa.[1] Salah satu upaya untuk mereformasi sistem pemerintahan adalah penataan aparatur pemerintah. Reformasi birokrasi artinya adanya keterkaitan yang erat dengan pengaturan secara menyeluruh dan sistematis mengenai jabatan-jabatan dalam pemerintahan.

Hal ini sesuai dengan amanah reformasi birokrasi dalam pelaksanaan perubahan organisasi terhadap aparatur negara berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) pada penjelasan bab umum dengan menggunakan sistem merit dalam proses rekrutmen.[2] Sistem merit adalah sistem kinerja berbasis kompetensi, profesionalisme, bersifat terbuka dan memberikan kesempatan serta mendukung pada setiap pegawai untuk mengembangkan prestasi yang terbaik untuk organisasi.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

---

[1] Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat. 2010. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika., hlm. 3.

[2] Meyrina, Rr. Susana Andi. 2016. "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan Ham". *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum.* Vol 10 (2) hlm. 176.

Sistem rekrutmen birokrasi pada dasarnya telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu dengan mengikuti perkembangan bentuk dan penyelenggaraan negara. Dari masa kerajaan yang mengutamakan nilai-nilai tradisional hingga kepada bentuk negara republik-demokrasi. Terdapat pola rekrutmen yang awalnya berangkat dari pola hubungan personal dengan penguasa, kemudian berganti pola yang didasarkan oleh seleksi terbuka sesuai dengan kemampuan atau yang dikenal dengan sistem merit seperti yang telah ditetapkan dalam undang-undang ASN.

Hague, Harrop, dan Breslin dalam Setiyono[3] menyebutkan bahwa setidaknya terdapat dua jenis model rekrutmen birokrasi yang digunakan oleh berbagai negara di dunia. Pertama, model rekrutmen tunggal. Pelaksanaan rekrutmennya dilakukan secara keseluruhan pegawai negeri, bukan untuk pekerjaan spesifik. Berbeda dengan model kedua yaitu model rekrutmen departemental.[4] Memiliki pola rekrutmen yang cenderung telah memiliki kualifikasi kemampuan tertentu sesuai dengan departemen atau jabatan yang diinginkan.

Dalam pelaksanaan rekrutmen birokrasi sebagai upaya mewujudkan reformasi birokrasi terhadap aparatur negara, terdapat satu proses rekrutmen yang berkaitan erat dengan persoalan birokrasi pemerintah terhadap aparatur, yaitu dilakukannya mutasi dalam satu tatanan pemerintahan. Mutasi merupakan suatu kegiatan pemindahan pegawai dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain. Setiap aparatur negara dapat berpindah antar jabatan fungsional maupun jabatan struktural di instansi pusat dan instansi daerah berdasarkan pada aturan yang berlaku,

---

[3] Setiyono, Budi. 2016. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik Dan Administrasi*. Bandung: Penerbit Nuansa., hlm. 43.
[4] *Ibid*.

yakni seperti yang tertera pada pasal 68 UU No. 5 Tahun 2014 yang membahas tentang pangkat dan jabatan ASN, kemudian pada pasal 73 menjelaskan secara khusus mengenai mutasi jabatan aparatur pemerintah.[5]

Lebih lanjut, menurut Sondang P. Siagian[6] dalam tulisannya mengatakan bahwa pelaksanaan mutasi jabatan sesungguhnya terdapat manfaat yang diterima oleh pejabat, yaitu berupa (1) Pengalaman baru; (2) Cakrawala pandang yang lebih luas; (3) Tidak terjadinya kejenuhan atau kebosanan; (4) Perolehan pengetahuan dari keterampilan baru; (5) Persiapan prospektif baru mengenai kehidupan organisasional; (6) Persiapan untuk menghadapi tugas baru; (7) Motivasi dan keputusan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

Dalam pelaksanaan mutasi jabatan tentu harapannya adalah sesuai dengan aturan yang berlaku dan terlaksana secara terbuka serta mengedepankan aspek profesionalisme. Namun pada kenyataannya seringkali terdapat penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan dalam pelaksanaan mutasi jabatan, sebagaimana persoalan birokrasi pada umumnya tidak dapat dipisahkan dari aktivitas politik.[7] Setiap lapisan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan dalam sebuah negara akan selalu bersinggungan dengan politik. Karena politik sebagaimana diketahui terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak diorganisasikan secara politik oleh kelompok kepentingan untuk memenuhi kebutuhannya melalui

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

[5] Pemerintah Republik Indonesia. 2014. "Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara". Jakarta, hlm. 40-44.
[6] Siagian, Sondang P. 2018. *Manajemen Sumber Daya Manusia.* Jakarta: Bumi Aksara., hlm. 172.
[7] Thoha, Miftah. 2016. *Birokrasi & Politik Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers., hlm. 27.

pengambilan dan pelaksanaan suatu kebijakan tanpa mempedulikan kepentingan kelompok lain.

Hubungan antara politik dan birokrasi merupakan satu isu yang sering memunculkan masalah ketika berurusan dengan organisasi pemerintahan. Salah satu masalah yang seringkali muncul adalah ketika masa pemilihan umum digelar, baik itu pada pemerintah pusat maupun daerah. Politik sebagaimana diketahui merupakan salah satu aspek yang saling berhubungan dengan seluruh sendi kehidupan, baik itu dalam bermasyarakat maupun bernegara. Akan tetapi sangat disayangkan bahwa, perspektif masyarakat tentang politik merujuk pada nilai-nilai yang negatif sehingga apapun yang menjadi persoalan dalam ranah birokrasi pemerintahan, politik dianggap sebagai pengaruh yang buruk karena perilaku elit politik yang mempengaruhi kinerja atau struktur birokrasi dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan politik dan ketika dominasi atau pengaruh politik yang berlebihan terhadap birokrasi tentu berdampak buruk bagi birokrasi pemerintahan.

Pengaruh politik terhadap birokrasi kemudian dikenal dengan istilah politisasi birokrasi yang merupakan salah satu fenomena yang sering terjadi di dalam tubuh pemerintahan. Banyak temuan dan kajian para ahli dalam penelitiannya yang membahas terkait masalah politisasi birokrasi. Maksud dari politisasi birokrasi di sini lebih menekankan pada kepentingan pejabat politik yang memanfaatkan wewenangnya terhadap pejabat birokrasi dalam hal penempatan pegawai atau mutasi jabatan pada struktur pejabat birokrasi pemerintahan.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

Politisasi birokrasi disebut memiliki konotasi yang negatif.[8] Politisasi dianggap menghilangkan kepercayaan dalam keadilan lembaga pemerintahan. Tujuan politisasi tersebut salah satunya adalah politisi ingin mendapatkan kontrol dari apa yang dimiliki oleh birokrasi dalam pemerintahan. Selain itu, politisi juga membutuhkan pegawai negeri sipil yang sejalan dengan sikap politisi atau memiliki kesamaan sikap di antara keduanya.

Politisasi birokrasi pada dasarnya berangkat dari kajian keilmuan tentang *bureaucratic politics* (politik birokrasi). Untuk itu sebelum membahas lebih lanjut terkait fenomena politisasi birokrasi, tentu perlu melihat terlebih dahulu bagaimana perkembangan kajian keilmuan terkait politik birokrasi selama ini. Terekam sejak tahun 1800 hingga 1950-an, kemunculan kajian mengenai politik birokrasi mulai terlihat di negara barat seperti Amerika dan Eropa. Hal tersebut dapat dibuktikan dari beberapa tulisan para ilmuwan seperti Graham T. Allison[9] yang memunculkan istilah politik birokrasi yang dihubungkan dengan persoalan kebijakan luar negeri di Amerika Serikat.

Kemudian pembahasan politik birokrasi mengalami peningkatan secara drastis dari tahun 1960 hingga sampai pada puncaknya di tahun 1980 dengan meluasnya kajian ini ke beberapa negara bagian seperti di Asia dan Australia. Selanjutnya memasuki abad ke-21, kajian politik birokrasi mengalami dinamika dalam perkembangannya karena muncul berbagai bidang keilmuan di dunia tentu

[8] Peters, B. Guy dan Jon Pierre. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective (Perspective The Quest For Control).* New York: Routledge., hlm 7.
[9] Allison, Graham T. and Morton H. Halperin. 1972. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications". *Theory and Policy in International Relations*. Vol 24 hlm. 40-79.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

mempengaruhi seluruh aspek keilmuan lainnya yang menjadi fokus masing-masing para ilmuwan.

Dalam lima tahun terakhir ini, kajian politik birokrasi mulai kembali mendapat perhatian. Muncul beragam aspek kajian politik birokrasi yang berkembang seiring dengan adanya perubahan tata pemerintahan diberbagai negara maju. Kajian politik birokrasi juga menjadi menarik jika melihat cakupannya pada negara-negara berkembang seperti Indonesia. Para ilmuwan di Indonesia seperti Thoha[10] dan Setiyono[11] turut menghadirkan kajian politik birokrasi secara teoritis dengan menghubungkannya pada permasalahan yang terjadi di Indonesia. Untuk itu dapat dikatakan bahwa kajian terkait politik birokrasi telah banyak dilakukan sebelumnya yang secara umum membahas pada lingkup yang luas yaitu pada pemerintah pusat.

Di sini peneliti mencoba melihat pada lingkup yang lebih sempit yaitu di pemerintah daerah terkhususnya pada penataan aparatur pemerintah. Adapun kajian politik birokrasi di pemerintah daerah turut dihadirkan oleh Asrinaldi[12] yang membahas secara umum persoalan politik dan pemerintahan di Sumatera Barat. Terdapat satu pokok pembahasan yang mengungkapkan bahwa adanya intervensi yang dilakukan oleh kepala daerah pada proses penataan aparatur negara di lingkungan pemerintah daerah.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

---

[10] Thoha. *Birokrasi & Politik Di Indonesia. Loc.Cit*.
[11] Setiyono. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik Dan Administrasi*. *Op.Cit.*, hlm. 65-78.
[12] Asrinaldi. 2018. *Politik Dan Pemerintahan Di Sumatera Barat Dari Wacana Ke Praktik*. Padang: Erka., hlm. 153-156.

Berikutnya, kajian dari Syaiful[13] yang menghadirkan pokok pembahasan secara khusus mengenai fenomena politisasi birokrasi di daerah. Dari hasil temuannya, menunjukkan bahwa pada pelaksanaan kontestasi politik di Sumatera Barat terdapat arena tawar menawar politik yang dibangun oleh kepala daerah terhadap birokrasi pemerintahan demi sebuah kepentingan, sehingga dapat dikatakan sejalan dengan pemikiran dari Graham T. Allison mengenai persoalan politisasi birokrasi.

Beberapa penelitian juga telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya terkait fenomena politisasi birokrasi terkhususnya pada penataan pegawai atau pelaksanaan mutasi jabatan di lingkungan pemerintah daerah. Seperti pada penelitian Monika,[14] Muhidin,[15] dan Purnomo[16] mengangkat kajian politik birokrasi yang dihubungkan dengan persoalan politisasi birokrasi di pemerintah daerah. Penelitian mereka menunjukkan bahwa fenomena politisasi birokrasi dalam pemerintahan terjadi akibat pelaksanaan sistem yang tidak berlandaskan pada aspek profesionalisme, sehingga sistem yang dijalankan lebih mengedepankan hubungan yang bersifat politik atau yang dikenal dengan istilah *spoil system*. Hal tersebut dapat terjadi tentunya didukung oleh adanya celah regulasi dan mekanisme yang

---

[13] Syaiful. 2017. *Kontestasi Politik Dalam Birokrasi*. Padang: Erka., hlm. 151.

[14] Monika, R. Rona. 2017. "Politisasi Birokrasi Penataan Kinerja Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Indra Giri Hulu Tahun 2012-2014". *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.* Vol 4 (2) hlm. 1-8.

[15] Muhidin, Bustamil, dan Suswanta. 2020. "Politisasi Birokrasi Dalam Proses Pergantian Pejabat Struktural Di Provinsi Maluku Utara Pasca Pilkada Tahun 2014-2017 (Studi Kasus Pada Pemerintahan Daerah Maluku Utara)". *Jurnal Akrab Juara.* Vol 5 (1) hlm. 190-202.

[16] Purnomo, Eko Prastyo, Zaili Rusli dan Muchid. 2020. "Politik Mutasi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir". *Jurnal Kemunting* Vol 1 (2) hlm. 163-182.

dilakukan sebatas formalitas saja. Akhirnya berpengaruh buruk terhadap kinerja pejabat birokrasi dalam pemerintahan.

Kemudian terdapat temuan dari Yamin[17], Suwitri[18], dan Latief[19] yang membahas persoalan politik birokrasi pada pemerintah daerah. Mereka menyimpulkan bahwa dalam pelaksanaan penataan aparatur negara di pemerintah daerah tidak sejalan dengan *merit system* dan lebih bernuansa politik yaitu dalam hal ini terdapat intervensi politik, kepentingan politik dan adanya politik transaksional yang dibangun oleh kepala daerah, baik itu pada pengangkatan dan pemberhentian pejabat birokrasi dalam struktur pemerintahan. Lebih lanjut, ada temuan dari Adam[20] yang mencoba mengkaji mengenai fenomena politisasi birokrasi dengan menggunakan metode kuantitatif. Namun pada penelitiannya berfokus melihat pengaruh politisasi birokrasi atau dalam hal ini kewenangan kepala daerah terhadap profesionalisme birokrasi di lingkungan pemerintah daerah.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terlihat lebih mengedepankan prosedur atau teknis pelaksanaan mutasi jabatan dalam lingkungan pemerintahan dan melihat dari perspektif politisasi secara umum. Pada dasarnya pelaksanaan penataan pejabat birokrasi dalam suatu lingkup pemerintahan

---

[17] Yamin, Ahmad, dkk. 2018. "Strengthening Local Bureaucracy: Recruitment Model of Bureaucracy Structural Officials". *Academic Journal of Economic Studies.* Vol 4 (2) hlm. 26-36.
[18] Suwitri, Sri, dkk. 2019. "Transactional Politics in Filling High Leadership Positions in Indonesian Bureaucratic Organizations". *International Journal of Research in Humanities and Social Studies.* Vol 6 (5) hlm. 38-50.
[19] Latief, Fandi Hi., dkk. 2021. "Bureaucracy Conflicts in Border Areas: Study on Conflict between Civilian State Apparatus and Regent in Morotai Island Regency". *International research journal of management, IT and social sciences.* Vol 8, (2) hlm. 196–203.
[20] Adam, Yullinda, Zuchri Abdussamad, and Udin Hamim. 2020. "The Influence of The Politicization of Bureaucracy and The Local Head's Authority in Appointing and Dismissing Structural Officials on Bureaucratic Professionalism in The Environment of The Gorontalo Utara Government". *Public Policy Journal.* Vol 1 (2) hlm. 85-99.

memang membutuhkan penerapan mekanisme yang jelas sesuai dengan aturan yang berlaku. Akan tetapi jika tidak dilihat juga dari perspektif kepentingan pejabat politik secara khusus yang memiliki wewenang terhadap penataan pejabat birokrasi dalam pemerintahan, tentunya penelitian terkait politisasi birokrasi belum sepenuhnya dapat terjawab. Untuk itu perlu adanya penelitian lanjutan terhadap fenomena politisasi birokrasi dari perspektif kepentingan, karena dari segi keilmuan sangat membutuhkan perspektif baru dari masalah-masalah yang timbul, sehingga nantinya dapat dijadikan sebagai kebaruan yang akan menyempurnakan penelitian-penelitian yang telah dilakukan.

Dengan berangkat dari masalah yang ditemukan terkait fenomena politisasi birokrasi dalam pemerintahan terkhususnya pada penataan pejabat birokrasi, kemudian didukung oleh teori dan konsep yang akan digunakan akhirnya peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian yang diberi judul "Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Mutasi Jabatan Di Lingkungan Pemerintahan Kota Padang Tahun 2021". Menarik untuk diteliti karena penelitian yang menghubungkan fenomena politisasi birokrasi dengan persoalan mutasi jabatan belum banyak dilakukan, kemudian terdapat masalah dalam pelaksanaan mutasi jabatan yang peneliti temukan pada salah satu daerah di Sumatera Barat yaitu di Kota Padang. Adanya pelanggaran mekanisme mutasi jabatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang, sehingga muncul asumsi penelitian yang menitikberatkan pada kepentingan pejabat politik terhadap birokrasi.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

Ketika suatu distribusi sumber daya manusia yang cenderung tidak didasarkan pada profesionalisme dan lebih mengarah kepada pendapatan politik, akan membawa kerugian yang sifatnya materi dan immateri dalam organisasi birokrasi pemerintahan dan pribadi individu unsur-unsur sumber daya manusia. Dampaknya tentu dirasakan pada kinerja organisasi pemerintah daerah semakin tidak efektif akibat salah kelola dalam penataan SDM aparatur pada formasi jabatan yang ada. Keputusan-keputusan pengangkatan yang lebih mengedepankan faktor suka dan tidak suka seperti memilih pejabat berdasarkan golongan, *loyalty* dan *disloyalty* seperti memberi sejumlah uang sogokan dan lebih bernuansa kepentingan politik pribadi, akan sulit mewujudkan *right man in right place*, *right man in right time* (orang yang tepat di tempat yang tepat, orang yang tepat di waktu yang tepat) untuk tujuan pembangunan birokrasi yang profesional.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana pada penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) tahun 2020 lalu. Sebagian besar daerah di seluruh Indonesia ikut serta menyelenggarakan agenda kontestasi politik lima tahunan tersebut. Salah satunya Provinsi Sumatera Barat, setidaknya terdapat 13 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilukada tahun 2020. Begitu juga dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Sebuah kontestasi politik tentu memiliki dinamika tersendiri yang hadir di dalamnya. Seperti pada hasil penyelenggaraan Pemilukada tahun 2020 lalu, menyebabkan beberapa daerah khususnya di Sumatera Barat

mengalami rotasi kepemimpinan. Bagi daerah yang dimenangkan oleh petahana tentu tidak menjadi persoalan, namun bagi calon penantang baru yang memenangkan kontestasi politik tersebut seringkali menjadi persoalan, karena beberapa sebab yaitu salah satunya terkait hubungan antara kepala daerah yang baru terpilih dengan lingkungan birokrasi pemerintahan atau lebih tepatnya pejabat karier birokrasi.

Kota Padang menjadi salah satu daerah di Sumatera Barat yang mengalami hal tersebut. Bukan karena keikutsertaan Kota Padang dalam penyelenggaraan pemilukada, namun karena efek hasil pemilukada yang menunjukkan bahwa Walikota Padang yaitu Mahyeldi Ansharullah memenangkan kontestasi pemilukada dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, sehingga terdapat kekosongan kursi Walikota Padang. Hal tersebut tentu mengakibatkan Wakil Walikota Padang yaitu Hendri Septa secara mutlak menggantikan posisi Mahyeldi selaku Walikota Padang. Dipertegas pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 131.13-668 Tahun 2021 tentang Pengesahan Pengangkatan Walikota Padang dan Pengesahan Pemberhentian Walikota Padang Provinsi Sumatera Barat.[21] Surat keputusan tersebut ditetapkan pada tanggal 29 Maret 2021 dan diterima oleh pihak Pemprov Sumbar pada tanggal 1 April 2021.

Selanjutnya proses pelantikan yang diselenggarakan pada tanggal 7 April 2021 bertempat di Auditorium Gubernuran, Jl. Jendral Sudirman, Kota Padang.[22]

---

[21] Tim Analisa. 2021. "Usai Dilantik Jadi Walikota Padang, Hendri Septa Janji Percepat Progul". *Analisakini.id*. Selengkapnya di https://www.analisakini.id/2021/04/usai-dilantik-jadi-walikota-padang.html diakses pada 27 Maret 2022 pukul 23.16 WIB.

[22] Harian Koran Padang. 2021 "Dilantik Gubernur Mahyeldi, Hendri Septa Resmi Jadi Walikota Padang - Heri Nofiardi Dilantik Jadi Pj Bupati Solok". *Hariankoranpadang.Com*. Selengkapnya di https://hariankoranpadang.com/uncategorized/dilantik-gubernur-mahyeldi-hendri-septa-resmi-jadi-

Hendri Septa akhirnya resmi menjabat sebagai Walikota Padang definitif yang sebelumnya menjabat sebagai pelaksana tugas (plt) Walikota Padang. Awalnya Hendri Septa mendampingi Mahyeldi dalam memimpin pemerintahan Kota Padang, namun setelah terpilih sebagai Gubernur Sumatera Barat, Mahyeldi mendapat tanggung jawab yang baru yaitu pada lingkungan pemerintah provinsi, sehingga Hendri Septa akan melanjutkan tongkat estafet kepemimpinan mereka di Kota Padang untuk tiga tahun kedepan. Berdasarkan temuan data sekunder yang peneliti dapatkan, dikutip dari Hariankoranpadang.com. Hendri Septa selaku Walikota Padang sekaligus politisi Partai Amanat Nasional (PAN) menyampaikan akan fokus melanjutkan program unggulan yang telah dirancang sejak 2019.[23] Fokus pertama adalah memantapkan pelayanan publik terutama di Kantor Catatan Sipil, kemudian melanjutkan program unggulan sesuai rancangan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) 2019-2024.

Setelah delapan hari menjabat sebagai walikota definitif, Hendri Septa langsung berhadapan dengan permasalahan struktur birokrasi pemerintahan Kota Padang. Hendri Septa melakukan mutasi secara besar-besaran terhadap pejabat struktural. Dikutip dari Kompas.com, tepat pada tanggal 15 April 2021 Hendri Septa mengukuhkan dan melantik 180 pejabat struktural yang terdiri atas pejabat eselon II, III dan IV di jajaran Pemerintah Kota Padang.[24] Hal ini ditandai dengan

---

walikota-padang-heri-nofiardi-dilantik-jadi-pj-bupati-solok/ diakses pada 27 Maret 2022 pukul 23.19 WIB.

[23] *Ibid*.

[24] Putra, Perdana. 2021. "Mutasi Besar-Besaran Pejabatnya, Wali Kota Padang Ditegur KASN". *Kompas.com*. Selengkapnya di https://regional.kompas.com/read/2021/04/21/141601678/mutasi-besar-besaran-pejabatnya-wali-kota-padang-ditegur-kasn?page=all diakses pada 28 Maret 2022 pukul 00.48 WIB.

pelantikan yang dilakukan mengacu kepada Surat Keputusan Walikota Padang No.821.21/245/SK-BKPSDM/2021. Lebih lanjut Hendri Septa mengatakan bahwa pelantikan dilakukan seiring adanya perubahan nomenklatur di tubuh birokrasi Pemerintah Kota Padang, sehingga sejumlah pejabat struktural tersebut kembali dilantik dan dikukuhkan sesuai susunan organisasi dan tata kerja (SOTK) terbaru. Akan tetapi hal ini dinilai melanggar aturan terkait mutasi yang telah ditetapkan oleh aturan perundang-undangan. Kemudian pihak Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memberi teguran terhadap Walikota Padang.

Akibat adanya dugaan pelanggaran tersebut, kemudian mengharuskan pihak KASN turun tangan untuk menuntaskan permasalahan ini dengan menemui secara langsung Gubernur Sumbar dan Walikota Padang untuk kemudian dimintai keterangan. Dikutip dari Kompas.com, Asisten Komisioner KASN yakni Toni Sitorus menyarankan pihak Pemko Padang dalam hal ini Hendri Septa selaku walikota untuk mengembalikan pejabat yang telah dimutasi ke posisi semula, hal ini disebabkan adanya pelanggaran prosedur yang dilakukan Hendri Septa sehingga harus membatalkan kebijakan mutasi tersebut.[25] Toni menyebutkan beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh Hendri, salah satu pelanggaran yang ditemukan adalah mutasi tersebut tidak melalui proses uji kompetensi.

Misalnya pada mutasi Inspektorat Kota Padang Andri Yulika menjadi staf ahli Bidang Kemasyarakatan dan SDM. Proses mutasi ini melanggar Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas PP No. 11 Tahun

[25] Ristianto, Christoforus. 2021. "Wali Kota Padang Lakukan Mutasi Besar-Besaran Pejabatnya, KASN: Kembalikan Lagi Ke Posisi Semula". *Kompas.com*. Selengkapnya di https://regional.kompas.com/read/2021/04/21/165415478/wali-kota-padang-lakukan-mutasi-besar-besaran-pejabatnya-kasn-kembalikan?page=all diakses pada 28 Maret 2022 pukul 00.51 WIB.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

2017 tentang Manajemen ASN.[26] Pada pasal 132 menyebutkan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi (JPT) melalui mutasi dari satu JPT ke JPT yang lain dalam satu instansi maupun antar instansi dapat dilakukan melalui uji kompetensi di antara pejabat pimpinan tinggi, kemudian pihak KASN dan gubernur harus dilibatkan dalam proses tersebut.

Lebih lanjut pihak KASN menyebutkan pelanggaran berikutnya, berkaitan dengan nonjob pejabat atau pemberhentian pejabat struktural. Hendri menonjobkan enam pejabat administrator eselon III dan pengawas eselon IV. Toni Sitorus mengatakan persoalan ini harusnya mengacu kepada PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.[27] Untuk melakukan pemberhentian pejabat harus melalui mekanisme pemberhentian jabatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku seperti melakukan pelanggaran berat.[28]

Selain itu, pelanggaran yang dilakukan oleh Hendri merujuk pada mutasi kepala dinas yang tidak mendapatkan rekomendasi KASN. Mereka adalah Suardi dari Kepala BKPSDM Padang menjadi Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian, Arfian dari Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan menjadi Kepala BKPSDM, Yeni Yuliza dari Kepala Dinas PUPR menjadi Kepala Bappeda, Medi Iswandi dari Kepala Bappeda menjadi Staf Ahli.[29]

---

[26] Peraturan Pemerintah. 2020. "Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil". Jakarta., hlm. 66.
[27] Peraturan Pemerintah. 2010. "Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil". Jakarta.
[28] *Ibid*., hlm. 3.
[29] *Ibid*.

Tuntutan di atas terkait pelanggaran yang dilakukan oleh Hendri Septa merujuk pada keterangan dari pihak KASN yaitu Toni Sitorus selaku Asisten Komisioner KASN yang melakukan kunjungan ke Padang dengan tujuan menemui gubernur dan walikota. Namun pada saat pertemuan dilakukan, Toni hanya bertemu dengan Mahyeldi, karena pada saat itu Hendri Septa tidak hadir dalam pertemuan tersebut.

Tabel 1. 1 Daftar Pejabat Pimpinan Tinggi yang Dimutasi

No.	Nama	Jabatan sebelum mutasi	Jabatan setelah mutasi
1	Andri Yulika, SH, M.Hum	Kepala Inspektorat Kota Padang	Staf Ahli Bidang Kemasyarakatan dan SDM Kota Padang
2	Medi Iswandi, ST, MM	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Padang	Staf Ahli Bidang Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Kota Padang
3	Yenni Yuliza, ST, MT	Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Kota Padang	Kepala Bappeda Kota Padang
4	Drs. Arfian	Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang	Kepala Badan Kepegawaian dan Pengempangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang
5	Suardi, SH, M.Hum	Kepala BKPSDM Kota Padang	Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian Kota Padang
6	Ir. Hermen Peri	Staf Ahli Bidang Pembangunan, Ekonomi dan Keuangan Kota Padang	Kepala Dinas PUPR Kota Padang

Sumber: Data diolah peneliti tahun 2022 berdasarkan data sekunder

Permasalahan ini kemudian ditanggapi oleh Hendri Septa selaku Walikota Padang. Dikutip dari Republika.co.id, Hendri Septa merespon pernyataan pihak KASN dengan mempersoalkan fungsinya sebagai walikota.[30] Di samping menjadi

[30] Putra, Erik Purnama. 2021. "Wali Kota Padang Tanggapi KASN Sebut Mutasi Langgar Aturan". *Republika.co.id*. Selengkapnya di https://republika.co.id/berita/qrwn2f484/network diakses pada 28 Maret 2021 pukul 01.57 WIB.

walikota, tentu ada hak dan wewenang yang dapat dilakukan oleh Hendri Septa. Karena walikota dalam hal ini juga sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki wewenang untuk mengatur pejabat karier birokrasi dalam pemerintahan. Dengan begitu Hendri mempertanyakan aturan dan undang-undang apa yang dilanggar ketika melakukan pengukuhan dan pelantikan 180 pejabat struktural di jajaran Pemko Padang. Hendri juga mengatakan bahwa dirinya telah menerima rekomendasi tersebut dan tindak lanjutnya pejabat yang telah dilantik tetap bekerja seperti biasa dan pelantikan yang dilakukannya seiring adanya perubahan nomenklatur di tubuh birokrasi Pemko Padang.

Terkait permasalahan ini, terdapat pembelaan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang. Dikutip dari Kompas.com, salah satu Anggota Komisi I DPRD Kota Padang yaitu Manufer Putra Firdaus dari bidang pemerintahan menyebutkan mutasi pejabat yang dilakukan oleh pemko merupakan hak prerogatif walikota.[31] Manufer menegaskan bahwa pihak KASN hanya merekomendasikan, sedangkan kewenangan ada di tangan walikota. Alasannya mendukung keputusan walikota karena Hendri selaku walikota telah menempatkan pejabat yang dimutasi sesuai dengan posisinya. Kemudian ditambahkan oleh Ketua Fraksi Gerindra DPRD Kota Padang, Mastilizal Aye yang membandingkan keputusan Hendri Septa dengan Mahyeldi saat menjadi walikota. Aye mengatakan bahwa sebelumnya pada zaman Mahyeldi sebagai walikota, dinilai melakukan

[31] Putra, Perdana. 2021. "DPRD Padang Bela Wali Kota Hendri Septa Yang Ditegur KASN Soal Mutasi Pejabat Besar-Besaran". *Kompas.com*. Selengkapnya di https://regional.kompas.com/read/2021/04/22/215826878/dprd-padang-bela-wali-kota-hendri-septa-yang-ditegur-kasn-soal-mutasi?page=all diakses pada 28 Maret 2022 pukul 02.02 WIB.

mutasi tidak sesuai aturan dan tidak menempatkan pejabat di posisinya, akan tetapi Mahyeldi tidak mendapat teguran dari KASN.

Bersambung pada peristiwa berikutnya yaitu dilakukannya pemeriksaan oleh pihak Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumatera Barat dalam hal ini Inspektorat dan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumbar terkait proses mutasi pejabat di lingkungan pemerintah Kota Padang. Dikutip dari Antaranews.com[32], pemeriksaan yang dilakukan tim provinsi merupakan tindak lanjut surat dari pihak KASN terkait mutasi Inspektur Daerah Kota Padang yang dilakukan Wali Kota Padang tanpa melakukan konsultasi tertulis dengan Gubernur Sumbar.

Hal tersebut dibenarkan pada pertemuan tim provinsi dengan Sekretaris Daerah Kota Padang yaitu Amasrul pada hari senin, tanggal 17 Mei 2021. Terdapat beberapa pertanyaan yang diajukan oleh tim provinsi, salah satunya mempertanyakan proses mutasi jabatan yang dilakukan Pemko Padang. Amasrul selaku Sekda Padang menyampaikan bahwa memang ada pelanggaran dalam proses tersebut, namun tentunya menjadi kewenangan dan ranah Walikota Padang. Kemudian untuk lebih lanjut bisa bertemu dan meminta keterangan secara langsung kepada Walikota Padang.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

[32] Antaranews. 2021. "Pemprov Sumbar Lakukan Pemeriksaan Mutasi Pejabat Di Pemkot Padang," *Antaranews.com*. Selengkapnya di https://www.antaranews.com/berita/2160234/pemprov-sumbar-lakukan-pemeriksaan-mutasi-pejabat-di-pemkot-padang#mobile-src diakses pada 27 Mei 2022 pukul 00.33 WIB.

Berselang satu bulan kemudian, Pemko Padang kembali mengalami persoalan mutasi jabatan yaitu dikutip dari Terbetik.com[33], menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi jabatan di lingkungan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kota Padang mendapat teguran dari pihak Mendagri. Teguran tersebut disampaikan melalui surat bernomor 862.1/9083/Dukcapil tanggal 16 Juli 2021. Surat Mendagri ini merupakan respon terhadap surat Gubernur Sumbar Nomor 700/566/InspSAU/2021 tanggal 16 Juni 2021 perihal mutasi dan pelantikan pejabat pimpinan tinggi pratama di lingkungan pemerintah Kota Padang. Terdapat pelaksanaan mutasi jabatan yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga pihak Mendagri memutuskan untuk membatalkan penggantian pejabat yang dimutasi serta mengembalikan pejabat pengawas ke jabatan semula.

Setelah persoalan mutasi jabatan yang dialami oleh beberapa pejabat birokrasi di pemerintah Kota Padang, Walikota Padang Hendri Septa kemudian menonaktifkan Sekda Kota Padang Amasrul pada tanggal 3 Agustus 2021. Dikutip dari Padangkita.com[34], Amasrul mengatakan bahwa dirinya dinonaktifkan pada hari itu. Alasan dinonaktifkan karena dirinya dianggap telah melanggar PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, karena tidak mau menuruti perintah walikota untuk menandatangani surat keputusan (SK) mutasi pejabat pratama di lingkup pemerintah Kota Padang. Amasrul menegaskan bahwa alasan tidak mau menandatangani SK tersebut karena belum ada rekomendasi dari pihak KASN.

---

[33] Terbetik. 2021. "Mendagri Batalkan Mutasi Dua Pejabat Dukcapil Padang". *Terbetik.Com*. Selengkapnya di https://terbetik.com/2021/07/22/mendagri-batalkan-mutasi-dua-pejabat-dukcapil-padang/ diakses pada 27 Mei 2022 pukul 00.56 WIB.

[34] Arrazzi, Fakhruddin. 2021. "Wali Kota Padang Nonaktifkan Sekda Amasrul, Ini Penyebabnya". *Padangkita.com*. Selengkapnya di https://padangkita.com/wali-kota-padang-nonaktifkan-sekda-amasrul-ini-penyebabnya/ diakses pada 27 Mei 2022 pukul 01.13 WIB.

Pasca dinonaktifkannya Amasrul selaku Sekda Padang, banyak pihak yang menduga bahwa penyebabnya bukan semata soal disiplin, tapi ada unsur politik.

Menanggapi hal itu, dikutip dari Posmetropadang.co.id.[35] Terdapat pandangan dari akademisi sekaligus pengamat politik dari Universitas Andalas yaitu Asrinaldi yang mengatakan penonaktifan Amasrul merupakan syarat akan muatan politik. Sebelumnya, Walikota Padang telah memutasi beberapa orang yang diduga dekat dengan Wako Padang sebelumnya dan Amasrul selama ini juga dikenal sebagai orang yang dekat dengan Mahyeldi. Lebih lanjut Asrinaldi berpandangan bahwa sebenarnya ada hak walikota untuk mengganti orang di struktur pemerintahannya, tapi harus dengan alasan yang dapat dibenarkan sehingga kemudian dapat dipertanggungjawabkan. Demikian terlihat bahwa dalam proses penataan aparatur pemerintah, tentunya tidak terlepas dari yang namanya kepentingan. Jika melihat dalam struktur pemerintahan, kepala daerah memiliki jabatan yang lebih tinggi dan memiliki wewenang terhadap orang yang berada pada struktur birokrasi pemerintahan.

Berbicara mengenai jabatan, ada dua posisi jabatan yang berbeda dalam struktur pemerintahan. Jabatan tersebut terdiri dari jabatan politik dan jabatan birokrasi, terdapat perbedaan yang menonjol antara keduanya. Salah satu perbedaannya terletak pada cara pengangkatan pejabat tersebut. Jika pejabat politik dipilih berdasarkan hasil dari sebuah pemilu atau pilkada. Jabatan karier dipilih atau

[35] Posmetro. 2021. "Asrinaldi (Pengamat Politik Unand), Penonaktifan Sekda Sarat Muatan Politik". *Posmetropadang.co.id*. Selengkapnya di https://posmetropadang.co.id/asrinaldi-pengamat-politik-unand-penonaktifan-sekda-sarat-muatan-politik/ diakses pada 30 Mei 2022 pukul 14.00 WIB.

diangkat melalui seleksi yang berdasarkan kualifikasi tertentu. Berikut lebih jelasnya peneliti sajikan dalam sebuah tabel;

Tabel 1. 2 Perbedaan antara Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi

No.	Variabel Pembeda	Jabatan Politik	Jabatan Birokrasi
1	Cara Pengangkatan	Dipilih melalui pemilu atau pemilukada	Diangkat berdasarkan kualifikasi tertentu
2	Masa Jabatan	Ditentukan (5 tahun sesuai aturan perundang-undangan)	Seumur hidup
3	Sifat Jabatan	Sewaktu-waktu bisa diberhentikan	Tidak bisa diberhentikan kecuali meminta berhenti atau melakukan pelanggaran berat
4	Pertanggung Jawaban	Bertanggung jawab kepada konstituen yang memilihnya	Bertanggung jawab kepada negara

Sumber: Dikutip dari Rakhmawanto[36]

Terlihat jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pejabat politik sangatlah besar, sehingga kecurigaan terhadap kepala daerah yaitu dalam hal ini walikota sebagai pejabat politik memiliki kecenderungan mengedepankan aspek kepentingan dalam mengurusi persoalan penataan aparatur negara atau lebih tepatnya mengenai mutasi jabatan. Setiap politisi tentu beranggapan bahwa birokrasi merupakan sarana terpenting untuk mewujudkan kepentingan-kepentingannya, baik kepentingan pribadi maupun kepentingan program partai dari politisi tersebut. Berdasarkan pernyataan Randall B. Ripley dalam Syaiful[37] menunjukkan bahwa ada banyak alasan dan kesempatan yang dimiliki oleh politisi untuk terlibat dalam urusan internal birokrasi. Keterlibatan itu dapat dilihat ketika

[36] Rakhmawanto, Ajib. 2020. "Analisis Politisasi Birokrasi Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara". *Civil Service.* Vol 14 (2) hlm. 7.
[37] Syaiful. *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

menentukan struktur kelembagaan birokrasi. Hal ini tentu berkaitan erat dengan permasalahan yang terjadi dalam ranah birokrasi pemerintahan di Kota Padang.

Permasalahan mutasi jabatan yang terjadi di lingkungan pemerintahan Kota Padang tentunya dapat diuraikan melalui perspektif kajian politik birokrasi, seperti apa yang dikatakan Peters[38] pada satu pokok pembahasan dalam kajiannya mengenai rekrutmen birokrasi bahwa terdapat dua model rekrutmen yang digunakan dalam organisasi pemerintahan, yaitu merit dan patronase. Penunjukkan atau pengangkatan yang tidak didasarkan oleh prestasi dan kompetensi, namun lebih mengedepankan kepentingan untuk satu tujuan tertentu yang sifatnya politis merupakan model patronase secara umum pada pelaksanaan rekrutmen birokrasi.

Pada dasarnya rekrutmen merit yang dihadirkan saat ini bertujuan untuk menghapus pola penunjukkan posisi aparatur dari patronase politik atau dalam hal ini berdasarkan kriteria askriptif seperti kasta, ras, kelas, bahasa ataupun pilihan politiknya. Maka dari itu, pelaksanaan mutasi tersebut dapat digolongkan sebagai suatu fenomena politisasi birokrasi karena data awal yang peneliti dapatkan secara umum menunjukkan adanya nuansa politik yang memasuki ranah birokrasi pemerintahan.

Beberapa perspektif tentang fenomena politisasi birokrasi yang merupakan kajian dari *bureaucratic politics* (politik birokrasi) dapat dijadikan bahan perbandingan untuk mengungkap persoalan mutasi jabatan yang terjadi di lingkungan pemerintah Kota Padang pada tahun 2021. Peneliti menemukan salah

[38] Peters, B. Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge., hlm. 86-87.

satu perspektif dari ilmuwan politik Amerika yaitu Barbara Geddes[39] yang mengkaji persoalan politik birokrasi di kawasan Amerika Latin. Geddes mencoba mengungkapkan keniscayaan birokrasi dalam pemerintahan dari sudut pandang kepentingan politisi terhadap birokrasi.

Selain itu terdapat tulisan dari Harold Seidman dalam Syaiful[40] mengenai *The Politics of Government Organization*, yang menegaskan bahwa setiap politisi memiliki sebuah kepentingan pada penataan organisasi/lembaga dalam pemerintahan. Setiap keputusan penempatan pejabat dalam struktur pemerintahan dilakukan berdasarkan pertimbangan tertentu dan salah satunya tidak lepas dari pertimbangan politik, namun mekanisme penempatan pejabat secara khusus tidak dijelaskan oleh Seidman dalam tulisannya dan lebih jelas ditegaskan oleh Geddes.

Maka dari itu peneliti berasumsi bahwa terdapat kepentingan Walikota Padang selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memanfaatkan wewenangnya terhadap birokrasi yakni melakukan mutasi pejabat struktural di lingkungan pemerintah Kota Padang dengan beberapa pertimbangan yang tentunya bersifat politis. Pelanggaran terhadap aturan mengenai mutasi jabatan di Kota Padang bisa dikatakan memiliki alasan tertentu, bisa saja dilakukan karena sebuah kepentingan satu pihak sehingga menyalahi prinsip merit dan lebih mengedepankan kriteria askriptif atau dalam hal ini berupa patronase politik.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

---

[39] Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity In Latin America*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. hlm. 131-134.
[40] Syaiful. *Op. Cit.*, hlm. 34-35.

Dengan berangkat dari argumen Barbara Geddes terkait kepentingan pejabat politik yang berkuasa terhadap struktur birokrasi akan mendukung peneliti untuk membuktikan asumsi yang peneliti hadirkan pada penelitian kali ini. Dari penjelasan yang sudah peneliti uraikan sebelumnya, kemudian beranjak dari asumsi peneliti mengenai hal ini, maka pertanyaan yang menjadi pembahasan peneliti adalah: Apa kepentingan kepala daerah dalam melakukan politisasi birokrasi pada pelaksanaan mutasi pejabat birokrasi (jabatan pimpinan tinggi) di lingkungan pemerintahan Kota Padang tahun 2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini sebagaimana melihat latar belakang serta rumusan masalah yang diangkat peneliti yaitu bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis kepentingan kepala daerah dalam melakukan politisasi birokrasi pada pelaksanaan mutasi pejabat birokrasi (jabatan pimpinan tinggi) di lingkungan pemerintahan Kota Padang Tahun 2021.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu politik, terutama mengenai kajian-kajian birokrasi terkhususnya pada aspek politisasi birokrasi dari pemikiran Barbara Geddes.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

2. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian lanjutan yang membahas mengenai politik, birokrasi, dan keterkaitannya dalam pelaksanaan rekrutmen aparatur negara atau mutasi jabatan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM), penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan berharga untuk menunjang kinerja dari BKPSDM terkhususnya pada rekrutmen aparatur atau mutasi jabatan.

2. Bagi aparatur negara, penelitian ini diharapkan mampu memperdalam pemahaman mengenai pelaksanaan birokrasi dan pengisian jabatan sesuai dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), PP No. 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu untuk menjelaskan mengenai politisasi birokrasi dalam pelaksanaan mutasi jabatan di lingkungan pemerintahan Kota Padang tahun 2021.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA