

RELEVANSI POLITIK KEKUASAAN DAN KINERJA BIROKRASI PASCA PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI ACEH BARAT PERIODE 2017-2022 DI DINAS KESEHATAN

Chairullah, Nurliah Nurdin, Dian Anggraeni
Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jakarta, Indonesia
Corresponding Author: Chairull759@gmail.com

ABSTRACT

This study focuses on the relationship between the Pilkada and the performance of the Aceh Barat Health Office. This study aims to analyze the relevance of power politics to the performance of the West Aceh Health Service bureaucracy that has not been optimal, and to find a solution so that the West Aceh Health Service bureaucracy is protected from the political impact of the Pilkada. The main theories used are Peter Merkl's theory of power politics (Budiardjo, 2007), Weber's bureaucratic neutrality (Miftah Thoha, 2014) and Sofian Effendi, (2018), and bureaucratic performance theory (Agus Dwiyanto. 2012). Bureaucracy must be impartial, which means it must be fair, objective, unbiased and not in favor of anyone. Mutations and promotions are indicated to be related to the Pilkada process in West Aceh which has affected the West Aceh Health Service so that performance in serving the public is disrupted. The politicization of power and the performance of the bureaucracy in Aceh Barat Regency was shown in the form of inappropriate promotions and mutations at the Aceh Barat Health Office. Some of them are: 1) promotion of functional dr in Puskesmas to become director of CND Hospital in 2018, 2) recruitment of Freelance Daily Workers (THL) for cleaning staff, administrative staff and health workers at CND Hospital, 3) transfer of Puskesmas midwives to the secretariat DPRK, 4) transfer of specialist doctors from CND Hospital to Puskesmas. The solution to prevent the politicization of power is by means of the DPRK exercising tighter control over the policies of the regent. For example, by creating a special committee and urging the regent to remove the incompetent director of the RSUD.

Keywords: *Politicization, bureaucratic performance, solutions*

INTRODUCTION

Demokrasi di Indonesia telah menunjukkan kemajuan yang signifikan ditandai dengan adanya pemilihan umum dan pemilukada atau pemilihan umum kepala daerah. Pemilihan umum atau pemilu baik untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta anggota parlemen telah berlangsung berulang kali dalam kurun 20 tahun terakhir. Pemilu menyediakan ruang bagi masyarakat pemilih untuk aktif memilih siapa yang layak menjadi kepala daerah. Pilkada telah memiliki aturan pemilihan secara jelas, dan adanya pembatasan oleh UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada ini sering disebut bentuk kedaulatan yang dimiliki rakyat Indonesia dalam memilih wakilnya untuk menjalankan pemerintahan karena pilkada merupakan mekanisme rekrutmen pimpinan/kepala daerah oleh rakyat di daerah masing-masing. Penyelenggaraan pilkada oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) dipandang akan menghasilkan pimpinan/kepala daerah secara objektif dan sesuai dengan aspirasi rakyat di daerah. Kepala daerah terpilih akan lebih bertanggung jawab karena dalam proses pemilihan selalu terbangun komunikasi di antara

keduanya. Kandidat kepala daerah mengunjungi masyarakat pemilih untuk meminta dukungan, sedangkan rakyat pemilih berkesempatan mengenal dan menakar kandidat bersangkutan.

Keterlibatan ASN dalam politik tersebut menguatkan fakta bahwa perilaku birokrasi di Indonesia selalu saja ditandai oleh dominannya aspek politis di bawah komando penguasa. Ketika berlaku sistem otoriter, maka birokrasi akan menganut tipe dan karakter yang cenderung otoriter; namun sebaliknya apabila suatu negara berlaku sistem demokrasi, perilaku birokrasi juga akan memiliki kecenderungan budaya demokrasi.

Keterlibatan birokrasi dalam Pilkada telah berdampak pada kinerja birokrasi. Birokrat cenderung berpihak kepada calon kuat, umumnya berpihak kepada petahana. Keberpihakan birokrat cukup beralasan karena 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. Birokrasi negara seolah berubah fungsi menjadi birokrasi politik. Hal ini ditandai oleh adanya intervensi partai politik dalam manajemen publik seperti rekrutmen pejabat, penganggaran dan penggunaan infrastruktur birokrasi untuk kepentingan kelompok politik terutama partai pengusung kepala daerah.

Mutasi dan promosi jabatan yang tidak prosedural tersebut telah berimbas pada Dinas Kesehatan Aceh Barat sehingga kinerjanya dalam melayani publik terganggu. Hal ini tampak dari pengisian sejumlah jabatan di Puskesmas dan Rumah Sakit Umum Daerah Cut Nyak Dhien (RSUDCND) Meulaboh. Pemerintah kabupaten melalui RSUD ini resmi memberhentikan sebanyak 272 tenaga kesehatan rumah sakit pada 2 Januari 2020. Tiga bulan sebelumnya, pihak RS sudah mengirimkan surat pemberhentian kepada semua tenaga kesehatan yang diberhentikan. Alasan pemberhentian sebagai THL (Tenaga Harian Lepas) karena tidak memiliki STR (Surat Tanda Register), tenaga yang berlebihan, seperti tenaga bidan yang penetapan sesuai dengan rekomendasi kongres XVI IBI tahun 2018, indisipliner. Pada kenyataannya, pegawai yang di PHK ada yang memiliki STR, SIK yaitu Surat Izin Kerja Kebidanan dan Keperawatan. Saat yang sama, ada pegawai yang tidak memiliki STR justru dipertahankan.

Mutasi juga dilakukan tanpa mempertimbangkan kompetensi dan keberlanjutan karier, bahkan ada indikasi untuk mengganggu konsentrasi lawan politik. Hal ini tampak pada mutasi bidan dari Puskesmas ke sekretariat dewan. Bidan yang dimutasi tersebut adalah mantan istri ketua DPRK Aceh Barat yang selama ini kritis pada kebijakan bupati.

Mutasi di lingkungan Dinas Kesehatan Aceh Barat juga dialami oleh dokter spesialis dan wakil direktur pelayanan. Keduanya dipindah tugaskan di Puskesmas sebagai dokter pelaksana Puskesmas. Sebelum ada pemecatan THL dan mutasi tersebut, pada tahun 2018, Bupati Aceh Barat, Ramli MS menunjuk orang baru sebagai direktur rumah sakit itu, yakni dr. Furqansyah.

Tindakan PHK dan mutasi tersebut telah berdampak pada pelayanan publik di lingkungan Dinas Kesehatan Aceh Barat dan di RS sehingga muncul komplain dari warga masyarakat. Misalnya terkait kasus pasien yang melahirkan di kamar mandi ruang bersalin RSUD Cut Nyak Dhien Meulaboh, yang diduga karena terlambat mendapat tindakan medis dari paramedis di rumah sakit pemerintah tersebut. Publik menilai kinerja RS RSUD Cut Nyak Dhien selama dipimpin Dr Furqansyah mengalami kemunduran. Dr Furqansyah dipandang kurang mampu dalam menjalankan tugasnya sebagai direktur Rumah Sakit Cut Nyak Dhien Meulaboh serta tidak mampu mendisiplinkan para dokter spesialis yang bertugas di Poliklinik agar memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa bupati terpilih telah melakukan mutasi dan promosi jabatan tanpa melalui prosedur yang benar sehingga berdampak pada munculnya pejabat

yang kurang berkompeten sehingga berpengaruh terhadap kinerja birokrasi di Dinas Kesehatan Aceh Barat. Fakta ini juga memperlihatkan adanya relasi kekuasaan bupati dengan kinerja birokrasi di Dinas Kesehatan Aceh Barat sehingga menarik untuk diteliti.

Politik kekuasaan secara konsep terbentuk dari dua pengertian yaitu politik dan kekuasaan. Politik dapat dipahami sebagai tindakan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. Gabriel A. Almond mendefinisikan politik sebagai kegiatan yang berhubungan dengan kendali pembuatan keputusan publik dalam masyarakat tertentu di wilayah tertentu, di mana kendali ini disokong lewat instrumen yang sifatnya otoritatif dan koersif. Menurut Andrey Heywood, politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerja sama. Dua pengertian tersebut menjelaskan bahwa politik bertujuan untuk mencapai kepentingan publik meskipun di dalam proses politik sering ada konflik karena perbedaan kepentingan.

Upaya memenangkan konflik kadangkala ada aktivitas politik yang tidak terpuji dilakukan oleh kelompok politik tertentu demi mencapai tujuan yang mereka cita-citakan. Peter Merkl mengatakan bahwa politik dalam bentuk yang paling buruk, adalah perebutan kekuasaan, kedudukan, dan kekayaan untuk kepentingan diri-sendiri (*politics at its worst is a selfish grab for power, glory, dan riches*). Dalam praktik politik demikian muncul istilah politik kekuasaan sebagai politik untuk perebutan kekuasaan, kekayaan dan kepentingan diri sendiri. Pengertian lain menyebutkan bahwa politik kekuasaan berarti menggunakan kekuasaan untuk mempengaruhi orang-orang yang dipimpinya agar patuh mengikuti kepentingannya.

Kekuasaan didefinisikan sebagai kapasitas individual, kelompok maupun struktur untuk mencapai efek yang diinginkan seperti kekuatan, pengaruh, dan otoritas. Kekuasaan biasanya digambarkan dengan metafora atau gambaran tentang pemaksaan dan dominasi. Misalnya, kekuatan koersif dalam bentuk kekuatan fisik jelas dilaksanakan ketika ingin menyerang dan menaklukkan yang lain. Sumber daya yang digunakan untuk memaksa dapat mencakup kekerasan, kecakapan militer, dan kekuatan tentara besar. Mungkin jenis kekuatan ini adalah bentuk mentah atau paling murni. Dominasi juga mencerminkan penggunaan sumber daya dengan konsekuensi bagi orang lain dalam masyarakat.

Dua instrumen yang biasa dimanfaatkan oleh penguasa yaitu pandangan umum sebagai hal yang wajar atau lumrah. Orang yang berkuasa dipandang wajar menggunakan kekuasaannya melalui ancaman, intimidasi, atau paksaan. Instrumen kedua adalah kekuatan kompensasi, yang menyiratkan kemampuan untuk mengubah perilaku seseorang dengan menawarkan hadiah. Dalam sistem kontemporer, penghargaan seperti promosi, pengakuan publik, dan uang (atau barang berharga lainnya) adalah instrumen yang efektif untuk mengubah perilaku seseorang.

Politisasi kekuasaan berarti menggunakan kekuasaan untuk tujuan politik tertentu, bukan untuk kepentingan publik. Namun, politisasi dipandang legal karena kekuasaan melekat pada institusi yang memiliki otoritas untuk mengendalikan dan mendistribusikan kembali kekuasaan kepada pihak lain. Institusi dibayangkan untuk mengorganisasikan politik yang mengatur bagaimana mempertahankan kekuasaan, melakukan pengendalian, melegitimasi dan mendistribusikan kembali kekuasaan.

Politik kekuasaan tidak dapat dihindari karena politik berada dalam suatu sistem yang di dalamnya terdapat sistem pemerintahan dan sistem kekuasaan yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan-hubungan individu atau kelompok individu satu sama lain atau dengan negara dan antara negara dengan negara. Praktik politik tidak terpuji bisa

dilakukan oleh siapa saja, baik oleh individu politikus maupun oleh partai politik. Partai politik sangat mungkin melakukan politik kekuasaan karena partai politik merupakan organisasi publik yang bertujuan untuk membentuk opini masyarakat dan membawa pimpinannya berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut

Berdasarkan penjelasan dari berbagai sumber di atas, politisasi kekuasaan tampak pada indikator yaitu: ancaman, intimidasi atau paksaan, serta penggunaan kekuatan kompensasi untuk mengubah perilaku bawahan. Politik kekuasaan dilakukan dengan tujuan agar bawahan loyal kepada pemilik kekuasaan, meskipun kurang berpihak pada kepentingan publik.

Birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism*, badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah. Dalam konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah kurang baik.

Menurut Hegel dalam budi, birokrasi adalah institusi yang menduduki posisi organik yang netral dalam struktur sosial dan berfungsi sebagai penghubung antara negara yang memanasifestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat. Menurut Blau mengatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Muhaimin mengatakan bahwa birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah (untuk memberikan pelayanan publik) dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.

Robbins mengutip konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri dari 7 elemen, sebagai berikut:

- a. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.
- c. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal.
- d. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon.
- e. Bersifat tidak pribadi (*impersonalitas*), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan preferensi pribadi para anggota.
- f. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka tidak berfungsi atau jika kepandaiannya tidak terpakai lagi.
- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Eksistensi birokrasi sebagai suatu organisasi erat kaitannya dengan lingkungan internal ataupun eksternal organisasi. Lingkungan internal organisasi tidak saja meliputi kondisi fisik yang sifatnya kasat mata, melainkan hal-hal yang tidak secara eksplisit terlihat akan tetapi juga mempengaruhi kondisi lingkungan internal, seperti budaya kerja, kebiasaan-kebiasaan pegawai, perilaku organisasi, sistem diskresi, dan lain-lain. Kondisi internal pegawai tersebut senantiasa berubah dan berkembang, sehingga menuntut sebuah pembelajaran yang sesuai, agar permasalahan-permasalahan yang muncul dapat diantisipasi. Sedangkan lingkungan eksternal meliputi instansi-instansi lain, organisasi swasta, masyarakat, kebijakan-kebijakan pemerintah, teknologi, kondisi sosial ekonomi yang mengalami dinamika dari waktu-ke waktu. Eksistensi birokrasi adalah untuk melayani masyarakat atau publik. Sikap birokrasi terhadap masyarakat dapat dibedakan menjadi dua katagori; orientasi pelayanan (*service orientation*) dan orientasi pengendalian sosial (*social control orientation*). Ketika birokrasi berorientasi pada pelayanan, maka masyarakat akan merasakan kehadiran pemerintah yang melayani kepentingan rakyatnya. Ketika birokrasi berorientasi pada pengendalian sosial, masyarakat dipandang hanya sebagai objek kekuasaan.

Birokrasi sering dihadapkan pada dinamika tarik menarik kekuasaan politik sehingga birokrasi menjadi tidak netral. Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikit pun walau masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Menurut Rouke dalam (Watunglawar, 2015, hal. 26), mengatakan bahwa netralitas birokrasi dari politik sulit terjadi karena birokrasi dalam melaksanakan program akan membutuhkan dukungan dari masyarakat luas yang berpolitik. Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. Akan tetapi ketika birokrasi tidak netral, maka ada banyak virus yang merusak birokrasi seperti: pelayanan yang memihak, jauh dari obyektifitas, terlalu birokratis (bertelete-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Menurut Sofian Effendi (2018) menyampaikan bahwa “Netralitas mengacu pada imparisial yang artinya birokrasi haruslah adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem)”. Secara lebih rinci, Netralitas memiliki aspek-aspek sebagai berikut: a. Netralitas dalam politik; b. Netralitas dalam pelayanan public; c. Netralitas dalam manajemen ASN; d. Netralitas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan.

Berangkat dari kemungkinan birokrasi yang tidak netral, pemerintah membuat UU yang mengatur netralitas birokrasi. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, penyelenggara pelayanan publik; dan perekat dan pemersatu bangsa. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pegawai ASN diberi kewenangan mengelola keuangan dan asset negara, menggunakan fasilitas negara serta membuat kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas. Agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan dan hanya menguntungkan kelompok tertentu maka pegawai ASN harus bersikap netral. Pegawai ASN tidak diperbolehkan menggunakan uang dan asset negara untuk kepentingan kelompok tertentu. Pegawai ASN juga dilarang membuat kebijakan yang bersifat diskriminatif dan mengutamakan pelayanan hanya kepada kelompok tertentu saja.

Birokrasi memiliki kekuatan, bahkan menjadi sumber kekuatan bagi elit untuk mengamankan kepentingan elit di birokrasi itu sendiri. Dalam konteks otonomi daerah, elit tertinggi adalah bupati. Elit penguasa atas nama negara biasanya beroperasi untuk melindungi

pengaturan kelembagaan yang menguntungkan elit dominan. Dalam konteks Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang menekankan pada syari'at Islam, pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan elit akan mudah dilegitimasi oleh kultur masyarakat Aceh. Aktor dalam budaya tertentu memandang "budaya" itu sendiri - mungkin sebagai "senjata" atau "sumber daya" dalam perebutan kekuasaan.

Berdasarkan penjelasan dari sejumlah sumber di atas, dapat ditarik sejumlah indikator yang menunjukkan netralitas birokrasi. Netralitas birokrasi dilihat dari sejumlah indikator berikut: 1) pelayanan berdasarkan profesionalisme, 2) tidak memihak, 3) adil, 4) obyektif, 5) tidak bias. Pengertian tidak memihak ini tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem)

METHODS

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif (*qualitative research*). Penelitian dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu mendeskripsikan relasi Pilkada Aceh Barat dengan kinerja Dinas Kesehatan Aceh Barat. Pendekatan kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan menggunakan cara memaparkan data yang diperoleh dari wawancara, pengamatan kepustakaan dan pengamatan lapangan, kemudian dianalisa dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan.

RESULT AND DISCUSSION

Pilkada Kabupaten Aceh Barat tahun 2017 telah memunculkan kepala daerah baru yaitu Bupati Ramli MS dan dengan kewenangan yang telah ditetapkan. Bupati Ramli yang dilantik pada 10 Oktober 2017 telah melakukan langkah perombakan kabinetnya sedemikian rupa sehingga sering melakukan mutasi pejabat. Ada indikasi motif politik kekuasaan dalam proses mutasi dan promosi pegawai di lingkungan Dinas Kesehatan. Pada sub bab ini dipaparkan relevansi politik kekuasaan dengan kinerja birokrasi.

Relevansi Politik Kekuasaan dan Kinerja Birokrasi di Dinas Kesehatan Aceh Barat

Pilkada telah melahirkan Bupati kepala daerah yang baru sehingga muncul kebijakan-kebijakan Bupati yang disesuaikan dengan kepentingan politik Bupati, baik sejalan dengan visi dan misi yang pernah disampaikan saat kampanye ataupun kepentingan yang bersifat politik kekuasaan bagi bupati dan tim suksesnya. Pada tahun pertama memimpin, Bupati Ramli telah melakukan perombakan kabinet dengan banyak melakukan mutasi di semua instansi pemerintahan yaitu pada bulan Februari 2018, Juli 2018, Mutasi Januari 2019, Juni 2019 untuk eselon 2 dan 3, Mutasi Mei 2019, mutasi Oktober 2019 untuk eselon 2, 3 dan 4, Februari 2020.

Perombakan dalam bentuk promosi jabatan merupakan hasil dari seleksi terbuka atau fit and proper test yang dilaksanakan Panitia Seleksi (Pansel) Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPTP) Pemerintah Kabupaten Aceh Barat beberapa waktu lalu, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Namun demikian, promosi dan mutasi sejumlah pejabat tidak lepas dari indikasi politisasi kekuasaan demi kepentingan bupati sebagai kepala daerah.

Politisasi ini berimbas pada SKPD Dinas Kesehatan Aceh Barat. Dinas Kesehatan Kabupaten adalah satuan kerja pemerintahan daerah kabupaten yang bertanggung jawab menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang kesehatan di kabupaten Aceh Barat yang juga menjadi wewenang dan tanggung jawab Bupati. Kepala Dinas Kesehatan merupakan pejabat

di bawah Bupati yang menjalankan tugas dan wewenang urusan kesehatan tersebut. Dalam hal ini, Bupati telah mengganti kepala dinas beberapa kali, termasuk mengangkat kepala dinas kesehatan yang baru yaitu H. T. R. Ridwan, M. Kes. Selain itu, bupati juga memutasi tenaga kesehatan di rumah sakit dan puskesmas-puskesmas.

Namun, seringnya melakukan mutasi pejabat memperlihatkan *fit and proper test* tidak dilakukan dengan baik. Buktinya, ada pejabat yang baru tiga hari dilantik sudah dimutasi ke posisi yang baru lagi. Kepala Dinas Kesehatan H. T. R. Ridwan, M. Kes yang baru dilantik bulan Februari 2018 sudah dimutasi menjadi staf ahli bupati pada Mei 2019. Sebagai gantinya yaitu Syarifah Junaidah SKM MSi dari sebelumnya Kadis Sosial.

Mutasi pada bulan Januari 2019 di lingkungan Dinas Kesehatan dialami oleh bidan Nilatrisna AMK yang selama ini bertugas sebagai perawat dan bidan di Puskesmas Kaway XVI tiba-tiba dilantik menjadi Kepala Sub Bagian (Kasubbag) Rumah Tangga dan Perlengkapan pada Kesekretariatan DPRK Aceh Barat. Nilatrisna yang selama ini berprofesi sebagai bidan dan perawat lebih tepat ditempatkan pada bidang keahlian yang dimilikinya, seperti di rumah sakit atau puskesmas dalam melayani masyarakat. Di satu sisi merasa kekurangan tenaga kesehatan, tetapi di saat yang sama justru memutasi tenaga kesehatan di Puskesmas ke kantor DPRK Aceh Barat. Mutasi ini memperlihatkan keputusan yang tanpa pertimbangan kompetensi dan kinerja, melainkan cenderung pada pertimbangan politis semata. Nilatrisna AMD merupakan mantan istri dari Ketua DPRK saat ini yaitu Ramli SE. Penempatan mantan istri yang semula bertugas di Puskesmas ke sekretariat DPRK seolah dimaksudkan untuk mengacaukan konsentrasi Ramli SE yang sejak masa kampanye 2017 memberikan dukungan kepada kandidat yang menjadi saingan berat bupati terpilih saat ini.

Pada Februari 2020, terjadi mutasi dokter spesialis dari RSUD ke Puskesmas. Mutasi dokter spesialis bedah ke puskesmas menunjukkan pemahanan manajemen Bupati Aceh Barat dalam menempatkan staff masih diragukan. Puskesmas merupakan fasilitas kesehatan tingkat pertama yang tidak memiliki urgensi penempatan dokter spesialis bedah. Terkait dengan hal ini, salah seorang informan menjelaskan:

Kita mencurigai mutasi tersebut sangat politis, penempatannya tidak berdasarkan analisis kebutuhan, logika apa yang digunakan sehingga keputusan mutasi sangat tidak tepat dengan menempatkan dokter Spesialis ke Puskesmas.

Keputusan Bupati Aceh barat Nomor:Peg.824.3/194/2020 tentang mutasi dr. Said Fuadi S.Bd sangat politis, karena penempatan dokter Spesialis bedah ke Puskesmas tidak berdasarkan analisis kebutuhan, sementara Puskesmas merupakan Fasilitas kesehatan tingkat pertama yang tidak memiliki urgensi penempatan dokter spesialis bedah.

Kinerja Dinas Kesehatan dalam hal ini dilihat dari pelayanan di RSUD dan di puskesmas-puskesmas, baik pelayanan kepada masyarakat maupun pelayanan kepada petugas kesehatan itu sendiri. Pelayanan kepada masyarakat tampak dari pelayanan kesehatan di RSUD menunjukkan kinerja yang kurang baik. Beberapa bukti yang tampak yaitu adanya rekrutmen Tenaga Harian Lepas yang tidak transparan, penempatan atau mutasi pegawai yang tidak tepat.

Pada awal bulan Februari tahun 2018, Bupati Ramli MS melantik dr. M. Furqansyah sebagai direktur RSUD Cut Nyak Dhien Meulaboh menggantikan direktur lama yaitu Dr. Akbar Siregar SP.Pd. Sebelumnya, dr M. Furqansyah hanyalah fungsional dokter pada UPTD Puskesmas Johan Pahlawan.

RSUD Cut Nyak Dhien Meulaboh merekrut 1000 lebih THL untuk mengisi posisi sebagai tenaga kebersihan hingga tenaga kesehatan. Semula tidak semua pelamar lolos seleksi, namun pihak pemerintah Kabupaten Aceh Barat meminta agar semua diluluskan dan diterima. Dampaknya, pelayanan kesehatan kepada masyarakat tidak maksimal, bahkan berakibat fatal yaitu

adanya malpraktik di RSUD Cut Nyak Dhien yang menyebabkan meninggalnya pasien anak. Penelusuran DPRK dan keterangan dari pihak RSUD Cut Nyak Dhien ditemukan bahwa petugas kesehatan yang menangani pasien tersebut adalah petugas di bagian administrasi dan belum memiliki Surat Tanda Register. Petugas tersebut adalah hasil seleksi tenaga kesehatan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Barat dan Universitas Syah Kuala pada bulan Juli 2018.

Namun, pada tahun 2019 muncul banyak masalah seperti gaji yang minim dan banyak THL yang di-PHK. Ratusan perawat dan bidan yang bertugas di Rumah Sakit Cut Nyak Dhien pada tanggal 1 September 2018 menggelar aksi mogok kerja menolak upah Rp 1 juta per bulan. Massa menuntut manajemen rumah sakit untuk tetap menyalurkan uang jasa medis yang selama ini mereka peroleh sebesar Rp 2 juta - Rp 3 juta per bulan, sesuai dengan jerih payah selama ini mereka terima. Akibat aksi tersebut, pelayanan terhadap pasien di rumah sakit tersebut sempat terganggu. Lebih dari 500 orang tenaga medis dari jalur tenaga harian lepas menolak bertugas.

Kinerja RSUD demikian mencerminkan ketidakmampuan direktur dalam mengelola rumah sakit. Direktur RSUD yang diangkat oleh Bupati Ramli pada awal Februari 2018 ini menggantikan direktur lama yaitu Dr. Akbar Siregar SP, Pd. Direktur RSUD saat ini, dr Furqansyah sebelumnya sebagai fungsional dokter pada UPTD Puskesmas Johan Pahlawan sehingga dilihat dari kompetensi dan pengalaman mengelola RSUD masih kurang. Saat yang sama, direktur lama yaitu Dr. Akbar Siregar SP, Pd hanya menjadi fungsional dokter pada BLUD RSUD Cut Nyak Dhien.

Mutasi sejumlah bidan desa oleh Bupati juga dinilai meresahkan para bidan. Sebagai contoh, salah seorang bidan yang sehari-harinya bertugas di Desa Peuleukung, Kecamatan Woyla Barat dimutasi ke Puskesmas Meutulung, Kecamatan Panton Reu, Aceh Barat. Mutasi yang dilakukan terkesan sarat kepentingan politik karena bidan bersangkutan sering melontarkan kritik keras terhadap pengelolaan Rumah Sakit Umum Daerah Cut Nyak Dhien (RSUDCND) Meulaboh. Seharusnya bidan desa tetap ditugaskan di desa itu dan tidak boleh dipindah tugaskan berdasarkan SK pengangkatan juga jelas tidak bisa dimutasi selama masa tugas lima tahun. Bidan dengan status PTT setelah diangkat menjadi PNS, harus dikembalikan ke desa mereka bertugas selama menjadi bidan PTT. Hal ini dijuga diungkapkan oleh infoman seperti dalam kutipan jawaban di bawah ini.

Ada penempatan bidan ke lokasi di puskesmas yang jauh dari tempat tinggalnya. Misal bidan asal woyla domisili di Woyloa dan tugas di Woyla dipindahtugaskan ke kebon tulang. Ini juga menjadikan bidan jarang ke Puskesmas.

Penempatan tenaga bidan termasuk tenaga kesehatan lainnya harus mengikuti peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tenaga kesehatan. Menurut UU No 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan menyebutkan bahwa penempatan harus melalui seleksi. Penempatan tenaga kesehatan juga harus memperhatikan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Peraturan Menteri Kesehatan No 69 tahun 2019 tentang pengelolaan tenaga kesehatan Pasal 4 ayat 2 menyebutkan bahwa: "Yang dimaksud dengan "pemerataan" adalah proses penataan penempatan Tenaga Kesehatan agar jenis, dan mutu/kualifikasi Tenaga Kesehatan sesuai dengan kebutuhan riil masing-masing Fasilitas Pelayanan Kesehatan. Dilihat dari ketentuan tersebut, jelas bahwa mutasi tenaga kesehatan harus memperhatikan kebutuhan masing-masing Puskesmas, baik jumlah maupun kualifikasinya. Penempatan dokter spesialis bedah di Puskesmas jelas tidak menunjukkan akuntabilitas pengelolaan tenaga kesehatan.

Peraturan Menteri Kesehatan No 69 tahun 2019 tentang pengelolaan tenaga kesehatan juga memuat ketentuan Penetapan lokasi penempatan harus memperhatikan: a. Usulan daerah; b. Kriteria daerah; c. Kebutuhan pelayanan; dan d. Jumlah Tenaga Kesehatan yang telah ada di daerah tujuan. Bupati kepala daerah sebagai pembina dan pengawas tenaga kesehatan sudah seharusnya melakukan penempatan dengan tujuan yang sebagaimana diatur oleh Permenkes No. 7 Tahun

2013 tentang Pedoman Pengangkatan dan Penempatan Dokter dan Bidan disebutkan bahwa penempatan dokter dan bidan ditujukan untuk: a.meningkatkan kedisiplinan, kinerja dan pelaksanaan program kesehatan di daerah; dan b.meningkatkan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Dokter dan Bidan sebagai PTT kepada masyarakat. Dilihat dari peraturan tersebut, jelas bahwa tindakan bupati Aceh Barat melakukan mutasi dokter spesialis ke Puskesmas dan mutasi bidan jauh dari tempat domisili bidan justru bertentangan dengan tujuan meningkatkan kinerja dan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Ketersediaan tenaga strategis (dokter spesialis, dokter umum, dokter gigi, farmasi, gizi dan laboratorium) masih belum terpenuhi dan merata, kecuali untuk jenis tenaga bidan dan perawat yang memang sudah tercukupi. Kebutuhan dan ketersediaan tenaga dilihat dari ratio tenaga strategis terhadap 100.000 penduduk, dan bahkan untuk wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, digunakan ratio per 10.000 penduduk. Pada tahun 2018 masih diperkirakan ratio terhadap 100.000 penduduk, begitupun angka ratio masih berada dibawah standar yang ditetapkan. Keterbatasan ini semakin diperburuk lagi dengan ketidak-merataannya distribusi tenaga, data terakhir menunjukkan sebanyak 2/3 tenaga kesehatan berada di wilayah perkotaan.

Sebelum mutasi, mestinya ada penilaian kinerja terhadap PNS bersangkutan, kinerja tidak bisa dilihat hanya dalam hitungan bulan atau satu tahun. Hasil penilaian kinerja PNS digunakan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan PNS, dan dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan. Fakta seringkali Bupati Ramli MS melakukan mutasi dalam waktu singkat menunjukkan tidak adanya pertimbangan kinerja terhadap pegawai bersangkutan.

Pegawai-pegawai yang dimutasi akan melalui proses adaptasi dengan lingkungan kerja yang baru sehingga selama proses adaptasi, pelaksanaan tugas kurang optimal. Hal ini sebagaimana dialami oleh para bidan yang dimutasi ke Puskesmas yang jauh dari tempat domisilinya. Akibatnya, bidan terhambat untuk melakukan kunjungan pembinaan di tengah masyarakat seperti Posyandu balita, penyuluhan kesehatan dan sebagainya.

Waktu pelayanan kesehatan di Puskesmas hanya sampai jam 13 siang. Pelayanan kesehatan di puskesmas yang terbatas waktu dan kurang baik telah mendorong sebagian warga di Aceh Barat justru memeriksakan kesehatan di Puskesmas lain di luar Aceh Barat.

Sejumlah fakta di atas menunjukkan adanya politisasi kekuasaan oleh bupati untuk mencapai kepentingan diri dan kelompoknya sehingga mengganggu kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari aspek produktivitas, kualitas layanan, reponsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Temuan di lapangan menunjukkan kelima aspek tersebut menghadapi sejumlah masalah.

CONCLUSION

Hasil penelitian dan pembahasan tentang politisasi kekuasaan dan kinerja birokrasi pada bab sebelumnya ditarik beberapa kesimpulan berikut:

Politisasi kekuasaan di Kabupaten Aceh Barat pada masa Pilkada Aceh Barat tahun 2017 kurang tampak meskipun para ASN tetap memiliki politik untuk mendukung salah satu kandidat. Politisasi kekuasaan justru menonjol setelah Pilkada sebagaimana dilakukan oleh Bupati terpilih Ramli MS. Politisasi ditunjukkan dalam bentuk promosi dan mutasi yang tidak tepat di Dinas Kesehatan Aceh Barat. Beberapa di antaranya yaitu: 1) promosi terhadap dr fungsional di Puskesmas menjadi direktur RSUD CND di tahun 2018, 2) rekrutmen Tenaga Harian Lepas (THL) untuk tenaga kebersihan, tenaga administrasi dan tenaga kesehatan di RSUD CND, 3)

mutasi bidan Puskesmas ke sekretariat DPRK, 4) mutasi dokter spesialis dari RSUD CND ke Puskesmas.

Promosi dan mutasi yang dilakukan tanpa mempertimbangkan kebutuhan organisasi yang dituju, kompetensi pegawai yang dipromosikan atau dimutasi, dan kesinambungan karir. Bahkan ada indikasi kuat bupati melakukan promosi dan mutasi untuk melemahkan orang-orang yang sebelumnya kritis terhadap kebijakan bupati. Mutasi bidan Puskesmas ke sekretariat DPRK dimaksudkan untuk mengganggu konsentrasi ketua DPRK yang merupakan mantan suami bidan bersangkutan, mutasi dokter spesialis dari RSUD CND ke Puskesmas karena dokter bersangkutan kritis terhadap kebijakan rekrutmen THL. Rekrutmen THL sendiri bermasalah karena akhirnya semua pelamar diterima bekerja di RSUD CND, meskipun sebelumnya banyak yang tidak loloskan oleh tim seleksi dari Unsyiah. Akibatnya, muncul kasus tindakan malpraktik di RSUD CND yang dilakukan oleh dua orang tenaga medis yang berstatus THL.

Politisasi kekuasaan terjadi di Dinas Kesehatan Aceh Barat tidak sepenuhnya mengganggu kinerja birokrasi Dinas Kesehatan dalam memberikan layanan kepada publik di puskesmas-puskesmas. Namun demikian, tidak tampak ada kemajuan dalam memberikan pelayanan publik karena masyarakat merasa sudah terbiasa dengan kondisi pelayanan yang ada di Puskesmas.

Sulit untuk mencegah adanya politisasi kekuasaan karena publik memandang bahwa praktik politisasi oleh bupati terpilih sebagai hal yang wajar dilakukan. Namun demikian, sebageian informan menyebutkan perlunya solusi yaitu dengan cara DPRK melakukan kontrol lebih ketat terhadap kebijakan-kebijakan bupati. Misalnya dengan membuat pansus dan mendesak bupati untuk mencopot direktur RSUD yang tidak berkompeten.

REFERENCES

- Agus Dwiyanto. *Reformasi Birokrasi Public di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2012, h. 50
- Albrow. *Birokrasi (Cetakan Ketiga)*. Yogyakarta: Tiara Wacana. 2006, h. 116-117
- Alfian dan Nazaruddin Syamsudin, (ed), *Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1991, 25
- As'ad, M., *Psikologi Industri, Seri Ilmu Sumber Daya Manusia*, Edisi Keempat, Liberty, Yogyakarta. 1998, hlm 45
- Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga. 2006, h. 227
- Budi Sulistio dan Budi, Waspa Kusuma. *Birokrasi Publik (perspektif Ilmu Administrasi Publik)*. Bandar Lampung: CV. Badranaya. 2009, h. 7
- Dida Daniarsyah, Bureaucratic Political and Neutrality of Bureaucracy in Indonesia, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* Volume V No. 2 / Desember 2015, 95.
- Fitriyanti, N., Rahman, K., Prayuda, R., Zainal, Z., & Rosmayani, R. Implementation of government regulations in the implementation of child protection in Rokan Hilir Regency of Indonesia.
- Firman, Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung, *IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration*, Volume 3, Nomor 2, Desember 2017, 1 - 18

- Hidayah, S. M., & Riauan, M. A. I. (2021). Analisis Framing Kebijakan Pemerintah tentang Rencana Pembelajaran Tatap Muka di Media Online CNN Indonesia. *Medium: Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Komunikasi*, 9(2), 167-184.
- Joko J. Prihatmoko, 2005, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 115
- Lexie M. Giroth dan Jacson F.R. Giroth Reformasi dan Performansi Pamong Praja, CV. Indra Prahasta, Bandung, 2004, hlm 100
- Lijan Poltak Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta:Bumi Aksara, 2011, h. 136
- Lutfi Wahyudi, Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, *Jurnal Paradigma*, Vol. 7 No. 3, Desember 2018, 155-164
- Khoatami, K., & Zainal, Z. (2022). Tata Kelola Keuangan Desa Di Kepenghuluan Balam Jaya Kecamatan Balai Jaya Kabupaten Rokan Hilir. *Bhakti Nagori (Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat)*, 2(1), 47-51.
- Mangkunegara, Anwar Prabu, A.A., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Rosda Karya, Bandung. 2003, hlm 47
- Matheus dan Sulistiyani. Memahami Good Governance: Dalam Perspektif. Sumber Daya Manusia. Yogyakarta: Gava Media. 2011., 47-48
- Mattew B. Meles, dkk., *Analisa Data Kualitatif*, (Jakarta: UI-Press, 1993), hlm. 16
- Moh. Waspa Kusuma Budi, Arah Baru Reformasi Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan PKM Sosial, Ekonomi dan Humaniora, 451-456.
- Ombi Romli, Tanpa *Incumbent*, Keterlibatan Politik Aparatur Birokrasi Pada Pemilukada Serentak Menurun (Studi Perbandingan Pemilukada Langsung Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 dengan Tahun 2015), *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Vol. 2 No. 1, April 2016, 132-159
- Ombi Romli, Tanpa *Incumbent*, Keterlibatan Politik Aparatur Birokrasi pada Pemilukada Serentak Menurun (Studi Perbandingan Pemilukada Langsung Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 dengan Tahun 2015), *Jurnal ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Vol. 2 No. 1, April 2016, 132-159
- Pasolong, Harbani*. Teori Administrasi Publik. Bandung: CV Alfabeta, 2008, h. 7
- Rahmad Fadhil, Kinerja Pelayanan Publik Sektor Kesehatan Kota Banda Aceh, *Analisis Situasi*, Edisi 12 tahun 2016, 1 - 17
- Ramlan Surbakti, 2008, Sistem pemilu dan tatanan politik demokrasi, dalam ramlan surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata politik demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27 , dalam Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, 2016, *Evealuasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisi Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 8
- Ratnia Solihah & Siti Witianti, Permasalahan Dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis Di Indonesia Pasca Reformasi, *Jurnal Bawaslu Vol. 3 No. 1 2017, Hal. 13-33*.

- Riauan, M. A. I., Qurniawati, E. F., Aslinda, C., & Aziz, A. (2020). Konstruksi Realitas Pada Pesan Politik Calon Walikota Pekanbaru di Riau Pos. *ETTISAL: Journal of Communication*, 5(1), 49-62.
- Riauan, M. A. I., Qurniawati, E. F., Aslinda, C., & Aziz, A. (2020). Konstruksi Realitas Pada Pesan Politik Calon Walikota Pekanbaru di Riau Pos. *ETTISAL: Journal of Communication*, 5(1), 49-62.
- Robbins, Stephen P. *Perilaku Organisasi* (alih bahasa Drs. Benjamin Molan). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2006, h. 338.
- Tjahjo Kumolo, 2015, Politik Hukum Pilkada Serentak, Expose, Jakarta, hlm.16
- Widuri Wulandari, Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015, *naskah publikasi*, Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, h. 1-12.
- Zainal, Z. (2020). Peran Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang Kabupaten Bengkalis Dalam Keamanan Pantai (Studi Di Pantai Pambang Pesisir Desa). *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal of Government, Social and Politics*, 6(2), 38-53.