

PRAKTIK SHADOW STATE DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PADA PERIODE KEPEMIMPINAN SITI MASITHA-NURSOLEH DI KOTA TEGAL

Oleh: Ismiati Nur Istiqomah

Abstract. This research was conducted to discuss the phenomenon of shadow state that occurred in Tegal City during the period of SitiMasitha-Nursoleh leadership. To examine the figures indicated as actors behind the shadow state phenomena, the practice of shadow state phenomenon in Tegal City Government, and what impact the shadow state phenomenon have emerged. The research method used is a qualitative approach by collecting primary data through in-depth interviews with several informants from several parties. Required data for the study of documents related to the research. The results showed that the shadow state phenomenon in Tegal City Government during the period of leadership of Siti Masitha-Nursoleh indicated to occur since the beginning of Siti Masitha-Nursoleh leadership. Shadow state phenomenon that happened in the form of the involvement of parties outside the formal government in managing government bureaucracy in the city of Tegal and the use of bureaucracy as a political tool for the interests of regional heads and actors outside the formal government.

Keywords: Shadow State, Bureaucracy, Informal Government

PENDAHULUAN

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan Otonomi seluas-luasnya. Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan pusat yang telah diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Salah satu kewenangan yang diberikan ialah memilih kepala daerah sendiri melalui pilkada. Agenda pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) yang dilakukan secara langsung oleh rakyat di berbagai daerah di Indonesia merupakan suatu tahap tersendiri dalam membentuk prosedur pemilihan pemimpin yang dilakukan secara demokratis.¹

Seperti yang terjadi di Kota Tegal, saat dilaksanakannya Pilkada di tahun 2013 lalu. Pasangan calon walikota dan wakil walikota, Siti Mashita Soeparno dan wakilnya H.M Nursoleh berhasil memenangkan Pilkada dengan mengalahkan 3 pasangan calon lainnya. Pasca terpilihnya kepala daerah baru dalam suatu daerah, harapan terselanggaranya *good governance* pun muncul. Masyarakat menaruh harapan besar kepada kepala daerah terpilih untuk memajukan Kota Tegal dan mensejahterahkan kehidupan masyarakatnya.

Kepala daerah sebagai pemimpin tertinggi di daerah, berperan penting dalam proses kehidupan dalam masyarakat. Peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan yang di putuskan haruslah berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Untuk melaksanakan dan menjalankan program-program yang telah ditetapkan dalam peraturan atau kebijakan,

¹ Studi kasus penelitian dilaksanakan sebelum Pemilukada Serentak 2015. Studi kasus penelitian pada Pemilukada Kota Tegal Tahun 2013.

tidak lepas dari bantuan aparat birokrat atau pegawai pemerintahan yang dikenal dengan nama Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Terselenggaranya Pilkada secara langsung oleh rakyat telah menunjukkan pentingnya perhatian terhadap persoalan netralitas birokrasi. Permasalahan birokrasi di Indonesia menjadi sangat penting, dan menentukan bagi para politikus yang ingin meraih kekuasaan guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan politik. Di tingkat daerah, pada era desentralisasi otonomi daerah, birokrasi seringkali dijadikan “kendaraan politis” secara struktural untuk mendukung kemenangan pesta demokrasi daerah atau Pilkada. Hal ini terjadi dikarenakan wacana pemilihan kepala daerah secara langsung dapat merubah dominasi struktur birokrasi dalam pelayanan masyarakat pada proses pemerintah daerah.

Sesuai dengan ketentuan asas penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, daerah memiliki hak penuh untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk di dalamnya mengatur dan mengelola aparatur negara (para birokrat atau PNS). Dalam hal menata susunan birokrasi pemerintahan di Kota Tegal, Siti Masitha bersama wakilnya Nursholeh banyak sekali melakukan perubahan atau sering disebut dengan rotasi jabatan. Bersembunyi dalam istilah rotasi jabatan, Siti Masitha-Nursoleh berhasil menyusun birokrasi yang sesuai dan sejalan dengan pemikiran dan kehendak mereka. Posisi jabatan strategis banyak diisi oleh birokrat yang pro terhadap Siti Masitha-Nursoleh. Dalam fenomena tersebut, hubungan kekerabatan antara Siti Masitha-Nursoleh dengan para aparat birokrat menjadi faktor penentu utama dalam menyusun susunan birokrasi.

Dilantik pada bulan Oktober 2013, pada tahun 2015 tercium kabar tidak sedap mengenai hubungan kerja antara walikota dan wakil walikota. Adanya permasalahan “dapur partai” membuat hubungan mereka sudah tidak harmonis. Ketidakharmisan hubungan kerja Siti Masitha-Nursoleh, membuat para aparat birokrat di lingkungan Pemkot mengancam untuk mogok kerja masal. Hal itu disampaikan oleh sejumlah staf Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mengatasnamakan Korps Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia (Korpri) Dewan Pengurus Kota Tegal dalam audiensi bersama sejumlah anggota DPRD Kota Tegal, di ruang paripurna gedung DPRD setempat.

Bermula dari kasus tersebut, berujung pada keluarnya Surat Keputusan Walikota Tegal, yang terbit pada tanggal 20 April 2015, yang isinya tentang penjatuhan hukuman berupa pembebasan dari jabatan kepada beberapa pejabat birokrat Kota Tegal. Alasan Siti Masitha mengeluarkan SK tersebut adalah para birokrat tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin, yakni dengan menyatakan sikap penolakan terhadap kepemimpinan Siti Masitha dan menolak pemeriksaan dalam rangka dimintai keterangan atas dugaan pelanggaran disiplin tersebut.²

Penolakan kepemimpinan Siti Masitha dan ancaman mogok kerja yang dilayangkan oleh aparat birokrat ini, selain didasarkan oleh ketidakharmisan hubungan kerja Walikota

² Levi Wiliantoro. 2016. Skripsi *Analisis Konflik Antara Birokrasi dengan Walikota Tegal Periode 2014-2019*. Ilmu Pemerintahan, Fisip, Undip.

dan Wakil Wali Kota, juga di karenakan adanya indikasi *informal governance* (Pemerintahan Informal) dalam jalannya birokrasi pemerintahan selama kepemimpinan Siti Mashita. Adanya campur tangan dan intervensi dalam kepemimpinan Siti Mashita dari pihak yang secara legal formal tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berasal dari Amir Mirza. Amir Mirza merupakan Ketua tim sukses pemenangan pemilukada Siti Masiths-Nursoleh dalam Pilkada Kota Tegal tahun 2013.

Masa transisi demokrasi merupakan tempat paling nyaman ketika seseorang menjabat, legitimasi masyarakat digunakan untuk mempermudah ruang gerak dominasi politik oleh golongan yang memiliki kepentingan. Kemenangan pasangan Siti Masitha-Nursoleh, tidak lepas dari perjuangan para tim suksesnya dalam masa pilkada. Amir Mirza sebagai pemegang kunci dalam pemenangan Siti Masitha-Nursoleh sebagai Walikota dan Wakil Walikota Tegal periode 2013-2018 rupanya masih memiliki peran yang cukup penting dalam pemerintahan formal di Kota Tegal.

Walikota dan Wakil Walikota Tegal, pada khususnya menghadapi kesulitan untuk memfungsikan secara maksimal institusi formal pemerintah kota yang ada, hal ini dikarenakan Amir Mirza sebagai figur yang memiliki kekuatan lebih telah berperan besar dalam pemenangan Siti Masitha-Nursoleh pada saat pemilukada dilaksanakan tahun 2013. Dengan kata lain, bahwa dominasi Amir Mirza dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah daerah di Kota Tegal merupakan bagian dari timbal balik atau pengembalian atas apa yang ia lakukan pada saat pemilihan walikota.

Metodologi

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan studi dokumen. Informan dalam penelitian ini diantaranya: ASN Pemerintah Kota Tegal yang mendapat sanksi pembebasan tugas, Mantan Direktur PDAM Kota Tegal, Ketua DPRD Kota Tegal dan Tokoh Masyarakat.

KERANGKA TEORI

Shadow State

Pilkada di Indonesia berjalan dalam kondisi transisi demokrasi. Salah satu karakteristik dari transisi demokrasi tersebut yaitu masih minimnya perilaku demokrasi masyarakat Indonesia. akibatnya, proses politik selama penyelenggaraan Pilkada sarat akan kompromi-kompromi kepentingan antar elit, baik elit politik ataupun masyarakat. Adanya kompromi kepentingan tersebut akan menimbulkan konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan pasca pilkada. Diantara bahaya yang akan tumbuh dan berkembang yang disampaikan oleh William Reno (1995) dan Barbara Haris White (1999) yaitu adanya praktik *shadow state*.³

³ Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Definisi mengenai konsep *shadow state* telah dijelaskan oleh Willian Reno (1995) bahwa *shadow state* atau lebih kongkrit Pemerintahan Bayangan biasanya akan hadir, tumbuh dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintahan formal. penyebabnya antara lain karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekatan sosial, ekonomi dan politik yang dominan berada diluar struktur pemerintahan formal. konsekuensi adanya praktik *shadow state* ialah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh orotitas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.

Awal berkembangnya konsep *Shadow State* memang hanya menyajikan mengenai fenomena di tingkat nasional. Meskipun demikian, kendati masih “prematurn”, Syarif Hidayat pada tahun 2002, telah mencoba melakukan investigasi tentang karakteristik dari Bisnis dan Politik di tingkat Pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil penelitiannya, yang dilakukan di Jawa Barat (Bandung Utara), menyebutkan: “pada tingkat realitas, kebijakan otonomi daerah telah membuka peluang bagi perjuangan kepentingan individu elit penyelenggara pemerintahan daerah. Temuan ini, mengindikasikan sedikitnya ada tiga bentuk kepentingan individu elit pemerintah daerah, yaitu: kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk pengembangan karir (*career advancement*), dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*).⁴

Munculnya fenomena *Shadow State* di tingkat pemerintah daerah, tidak lain dikarenakan adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa periode kepemimpinan pasca Soeharto.⁵ Ditetapkannya kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang dilegalkan dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004, daerah menjadi wahana baru untuk menjalankan serangkaian kegiatan politik di kancah lokal. Dengan demikian, munculah kewenangan-kewenangan yang dapat diselenggarakan dengan bebas oleh daerah. Diantara kewenangan yang dimiliki oleh daerah adalah memilih kepala daerah melalui proses Pilkada. Sebagai hasil dari pemilihan langsung, pemerintah daerah dapat memperkuat legitimasi kebijakan dan keputusan pemerintah daerah sehingga tidak bisa sewenang-wenang dibatalkan pemerintahan pusat (Samiana 2006:19).

Dalam proses Pilkada setiap kandidat memerlukan biaya (modal ekonomi) yang sangat tinggi, dan juga memerlukan dukungan politik yang disebut modal politik. Dua modal inilah yang menentukan kemenangan calon Kepala Daerah yang turut serta dalam bursa Pilkada. Modal ekonomi yang dibutuhkan oleh calon Kepala Daerah tidak selalu berasal dari kantongnya sendiri, bantuan modal ini juga berasal dari para donatur politik, misalnya pengusaha. Sedangkan modal politik bersumber dari beberapa pihak, baik dari kemampuan individu masyarakat (pemilih), dari partai politik, dari fraksi di DPRD ataupun dari tokoh masyarakat.

⁴ *Ibid.*,

⁵ Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken dibantu oleh Ireen Karang – Hoogenboom. Pengantar : Anies Baswedan. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Birokrasi Patron Klien

Pada dasarnya, pemerintah dibentuk bertujuan untuk menjaga ketertiban dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan tugas utama dari birokrasi pemerintahan adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Kenyataan yang dihadapi saat ini oleh masyarakat, bahwa pemerintah belum optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintahan, terutama dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat, sangat diperlukan adanya suatu sistem birokrasi pemerintahan yang rasional yang dapat melayani kebutuhan rakyat dengan maksimal dan terhindar dari hal-hal yang bersifat subjektif dan tidak rasional akibat adanya hubungan yang bersifat emosional serta memihak di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Fenomena hubungan Patron-Klien muncul diawali dengan adanya hubungan *patronage*. Hubungan *Patronage* merupakan hubungan yang penuh emosional pribadi antara orang yang mengabdikan dan memperabdikan. Pola hubungan dalam konteks ini bersifat individual; antara dua individu; yaitu si patron dan si klien, terjadi interaksi yang bersifat timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki setiap pihak. Si patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang dan tidak jarang pula sumber daya yang berupa materiil (harta kekayaan, tanah garapan dan uang). Sementara itu, klien memiliki sumberdaya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas.

Hubungan mengabdikan dan memperabdikan juga telah bekerja dengan didasari oleh berbagai faktor keterikatan seperti atasan dan bawahan, kesamaan loyalitas terhadap partai yang sama maupun atas dasar hal lain seperti kesamaan etnis dan keturunan sehingga telah memperkuat hubungan Patron-Klien di lingkungan pemerintahan daerah.

Sebagai akibat dari munculnya budaya Patron-Klien, telah membuat budaya organisasi (birokrasi) yang tidak rasional, bahkan penilaian kinerja atasan terhadap bawahan menjadi tidak objektif. Dampaknya adalah bahwa sebagian besar bawahan akan selalu mengikuti gaya dan pola atasannya sebagai upaya untuk mendekati diri pada atasan. Birokrasi pemerintah daerah menjadi organisasi yang dikendalikan oleh patron, dan klien-klien itu melakukan upaya imitasi perilaku yang menjadikan gejala mengabdikan dan memperabdikan semakin lekat dan mempengaruhi kinerja birokrasi yang seharusnya.⁶

Selain itu, gejala-gejala sosial yang muncul dari adanya hubungan Patron-Klien di birokrasi Pemerintah daerah telah mengakibatkan promosi dan mutasi jabatan menjadi tidak objektif karena tidak melihat kemampuan dan keahlian birokrat. Selain itu, akan mengakibatkan kurangnya perhatian terhadap pengembangan kapasitas staf (*staff development*) untuk mencetak staf yang ahli di bidangnya. Fenomena ini akan terus terjadi seiring dengan tersebarnya anggota partai politik ataupun simpatisan partai politik tertentu pada tingkatan pemerintah daerah (eksekutif) maupun DPRD (Legislatif), yang dalam proses interaksinya saling terkait dengan berbagai hubungan yang terjadi dalam rangka kepentingan

⁶ Kausar. 2009. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT. Alumni. Hal: 144

kelompok maupun partai dengan hubungan orang-orang yang mengabdikan dan memperabdikan itu berada.

PEMBAHASAN

A. Pemilihan Walikota Tegal Tahun 2013

Pemilihan Walikota Tegal Tahun 2013 diadakan pada 27 Oktober 2013. Pemilihan tersebut diikuti oleh 4 pasang calon walikota dan wakil walikota. diantaranya:

1. H. Ikmal Jaya, SE., AK dan H. Edi Suripno, SH
2. Muhammad Jumadi, ST., MM dan Ir. Wahyudi, MM
3. Hj. Siti Masitha Soeparno dan Drs. H.M Nursoleh, MM.Pd
4. Hendria Priatmana, SE dan Hj. Endang Sutarsih, SH

Pilkada Kota Tegal tahun 2013 akhirnya dimenangkan oleh pasangan calon nomor urut 3, Siti Masitha Soeparno dan Nursoleh dengan perolehan suara sebanyak 49.434 suara atau 45,02% dari 420 TPS yang tersebar di Kota Tegal

B. Praktik *Shadow State* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal

Amir Mirza sebagai figur yang terlibat dalam fenomena *shadow state* yang terjadi di Kota Tegal merupakan Ketua Tim Pemenangan dari Partai Golkar sebagai partai pengusung Siti Masitha-Nursoleh dalam Pilkada Kota Tegal Tahun 2013. Amir Mirza sebagai figur yang terlibat kuat terlibat dalam praktik *shadow state* dalam pemerintahan di Kota Tegal memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan yang hendak ditetapkan dan dijalankan. Amir Mirza juga sering berlagak layaknya walikota. Beliau sering memberi perintah kepada SKPD dan sering memimpin rapat antar SKPD maupun briefing atau koordinasi antar SKPD yang diadakan rutin setiap hari senin. Lebih dari itu, Amir Mirza juga diketahui memiliki ruangan tersendiri di Rumah Dinas Walikota Tegal. Ruangan tersebut didesain khusus agar bersebelahan dengan ruang kerja walikota.

1. Indikasi Praktik *Shadow State* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal

Praktik *shadow state* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Tegal terindikasi muncul setelah Siti Masitha-Nursoleh telah ditetapkan sebagai Walikota dan Calon Walikota terpilih pada tahun 2013. Sikap sewenang-wenang mulai diperlihatkan oleh Siti Masitha sebagai walikota terpilih bersama dengan tim suksesnya sejak Siti Masitha-Nursoleh belum dilantik secara resmi menjadi Walikota dan Wakil Walikota Tegal. Sikap tersebut muncul ketika Pemerintah Kota Tegal akan menyelenggarakan Pelantikan Walikota. Melalui Amir Mirza, Siti Masitha-Nursoleh meminta menghadirkan tambahan undangan dalam acara Pelantikan Walikota-Wakil Walikota. Namun permintaan tersebut ditolak oleh panitia karena anggaran pelaksanaan acara sudah ditetapkan bersama DPRD Kota Tegal.

Dilantik pada bulan Maret 2014, belum genap satu tahun kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh, tercium kabar tidak sedap mengenai hubungan kerja antara Walikota dan Wakil Walikota. Dari beberapa keterangan, menjelaskan bahwa telah terjadi ketidakharmonisan hubungan kerja antara Siti Masitha dan Wakilnya Nur Sholeh yang disebabkan oleh urusan rumah tangga dalam partai. Ketidakharmonisan keduanya ditengarai adanya hutang piutang dalam pilkada yang telah mereka ikuti bersama. Hingga saat ini, hubungan keduanya masih belum harmonis. Saat ini posisi wakil walikota hanya sebagai formalitas untuk melengkapi struktur organisasi pemerintahan. Fungsi wakil walikota sebagai satuan kerja perangkat daerah tidak berfungsi optimal. Segala urusan pemerintahan dilaksanakan oleh walikota dan aparat birokrat yang menjadi kepercayaan Siti Masitha. Bahkan walikota dengan tegas melarang SKPD Kota Tegal untuk bertemu dengan wakil walikota apabila mereka mendapat panggilan dari wakil walikota, dan tidak segan memberi sanksi kepada mereka yang berinteraksi dengan wakil walikota.

Peran wakil walikota perlahan-lahan dibatasi oleh atasannya sendiri. Fungsi wakil walikota sebagai pengawas jalannya pemerintahan menjadi tidak optimal. Walikota bebas melakukan apapun yang dikehendaki. Dalam kesempatan ini, pihak diluar pemerintahan formal cenderung lebih mudah masuk dalam sistem pemerintahan formal karena tidak adanya pengawasan dari wakil walikota.

2. Praktik *Shadow State* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal

Dalam beberapa acara, kunjungan ke masyarakat misalnya, seperti Jalan Santai ataupun menghadiri undangan dari masyarakat, Amir Mirza selalu mendampingi walikota. Misalnya, pada saat Siti Masitha menghadiri undangan Dies Natalis XIII Politeknik Harapan Bersama Kota Tegal, Siti Masitha menghadiri acara tersebut dalam kapasitasnya sebagai Walikota. Tidak didampingi oleh wakil walikota maupun birokrat dalam SKPD, Siti Masitha justru didampingi oleh Amir Mirza yang notabene bukan orang yang tidak memiliki legalitas dalam Pemerintah Kota Tegal. Contoh lainnya adalah pada saat Walikota Tegal menghadiri acara Jalan Sehat dalam rangka HUT Kota Tegal ke 437 di Kelurahan Margadana. Tidak tanggung-tanggung, gambar Amir Mirza bahkan ikut terpasang dalam *backdrop* acara tersebut dan bersanding sejajar dengan Walikota Siti Masitha. Dengan bersandingnya gambar Amir Mirza dalam *backdrop* pada acara tersebut, menunjukkan bahwa kehadiran Amir Mirza dalam Pemerintahan Kota Tegal sangat terlihat. Tidak hanya dalam kalangan elit birokrat saja, tetapi hingga tingkat kelurahan Amir Mirza masuk dan mulai menunjukkan eksistensi dirinya pada masyarakat.

Layaknya Walikota, Amir Mirza melakukan intervensi terhadap SKPD Pemkot Tegal, memberi perintah kepada SKPD bahkan turut serta dalam mengkoordinasi jalannya pemerintahan termasuk didalamnya turut serta dalam beberapa rapat dan kunjungan dinas keluar kota maupun keluar negeri. Beberapa diantaranya saat walikota mengadakan kunjungan kerja maupun studi banding ke Kementerian Perhubungan, PT. Pelindo III Surabaya, Rapat Koordinasi dengan KPK, Kunjungan ke Kantor Viva News.

Selain keikutsertaan Amir Mirza dalam kegiatan kunjungan kerja maupun studi banding, Amir Mirza juga sering memimpin rapat koordinasi antar SKPD (*briefing*) yang rutin dilaksanakan pada hari Senin. Dalam *briefing*, rapat maupun koordinasi antar SKPD, Amir Mirza sering berperan sebagai pemimpin rapat. Sedangkan Siti Masitha sebagai walikota yang memiliki legitimasi untuk memimpin rapat maupun *briefing* justru lebih banyak diam.

Selain melibatkan Amir Mirza dalam rapat, kunjungan kerja maupun studi banding, Siti Masitha juga melakukan kesewenangan dan arogansi dalam pemberian nilai SKP (Sasaran Kinerja Pegawai) yang tidak sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku. Siti Masitha memberi nilai kepada PNS hanya berpaku pada *like and dislike* tanpa memperhatikan indikator penilaian. Salah satu PNS yang mendapat nilai rendah yaitu, Drs. Chaerul Huda, M.Si.⁷ Khaerul Huda menjelaskan, buruknya nilai SKP yang dia terima merupakan konsekuensi dari sikap dirinya atas penolakan perintah yang diberikan oleh Siti Masitha dan Amir Mirza saat beliau menjabat sebagai Kepala Dinas Koperasi UMKM Perindustrian dan Perdagangan. Khaerul Huda sempat menolak permintaan Amir Mirza untuk memberi setoran uang hasil dari sewa kios di beberapa pasar di Kota Tegal.⁸

Selain itu, Siti Masitha juga diketahui pernah memutasi 4 camat di Kota Tegal. Keempat camat tersebut diketahui pernah menyuarakan kritikan terhadap kepemimpinan Siti Masitha. Untuk menggantikan jabatan camat tersebut, Siti Masitha mengangkat 4 PNS yang tidak memiliki kriteria sebagai camat seperti yang dijelaskan pada PP Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan. Dalam kasus tersebut, Siti Masitha mengangkat camat hanya berdasarkan pertimbangan *like and dislike*. Camat-camat yang tidak pro terhadap kepemimpinan beliau, dimutasi dan digantikan dengan camat-camat yang sesuai dengan kehendak Siti Masitha.

Dalam pembuatan kebijakan daerah, Amir Mirza juga turut mengambil peran untuk memutuskan kebijakan apa yang akan dikeluarkan dan ditetapkan. Keterangan tersebut diperkuat saat Amir Mirza memberi keterangan mengenai kebijakan yayasan keagamaan yang harus memiliki badan hukum di salah satu Surat Kabar Lokal Radar Tegal terbitan bulan Mei 2017.

⁷ Uraian Pernyataan Sikap PNS

⁸ Hasil Wawancara dengan Drs. HM. Khaerul Huda, M.Si, selaku PNS penerima sanksi Pembebasan Tugas. (Rabu, 10 Mei 2017)

Secara harfiah, apabila kepala daerah memiliki staf penasehat tersendiri diluar pemerintahan formal tidak akan menjadi masalah. Selama pihak tersebut hanya sebatas sebagai penasehat. Namun, jika pihak diluar pemerintahan formal sudah berperan dan bertindak dalam pengambilan keputusan atau turut serta dalam menetapkan kebijakan daerah, maka hal tersebut masuk dalam ranah *shadow state*.

Untuk melegalkan kedudukan Amir Mirza dalam struktur dalam Pemerintahan Kota Tegal, Siti Masitha sempat membuat Peraturan Walikota tentang Pembuatan Staf Khusus. Jika Perwal tersebut disahkan, Siti Masitha akan mengangkat Amir Mirza untuk mengisi jabatan staf khusus tersebut. Namun, Perwal tersebut batal dilaksanakan karena tidak mendapat persetujuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Hal tersebut dikarenakan, staf khusus bagi kepala daerah tingkat kabupaten/kota tidak sesuai dalam PP No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam PP tersebut hanya melegalkan adanya staf ahli yang diangkat dari golongan PNS. Pengajuan Perwal Staf Khusus yang dilakukan oleh Siti Masitha menunjukkan bahwa kedudukan Amir Mirza dalam sistem pemerintahan yang dipimpin oleh Siti Masitha cukup penting hingga Siti Masitha berani mengajukan Perwal tentang Staf Khusus yang secara jelas tidak dilegalkan dalam regulasi yang ada.

Dalam beberapa kesaksian dari narasumber, juga dikatakan bahwa Amir Mirza mengintervensi aparat birokrat agar mereka bersedia melaksanakan perintah Amir Mirza. Seperti yang terjadi dengan Diah Triastuti mantan Kepala BKD Kota Tegal. Sebelum akhirnya beliau mendapat hukuman pembebasan tugas, untuk beberapa kali beliau menerima intimidasi dan tekanan dari Amir Mirza untuk memberi hukuman pembebasan tugas kepada beberapa aparat birokrat yang tidak pro terhadap kehendak Amir Mirza dan Siti Masitha. secara legal formal hukuman pembebasan tugas haruslah berdasarkan pada pelanggaran terhadap salah satu atau lebih larangan tersebut. Namun, yang terjadi di Kota Tegal, hukuman pembebasan tugas hanya berpaku pada pendapat Siti Masitha dan Amir Mirza.

Tidak berhenti disitu, praktik *shadow state* juga menyentuh hingga keluar lingkungan Pemkot Tegal. Pejabat yang mendapat perlakuan kesewenangan-wenangan dari Siti Masitha yaitu Bambang Sugiarto, S.E atau yang lebih dikenal dengan panggilan Basir. Basir merupakan seorang Direktur Perusahaan Daerah Air Minum Kota Tegal (Direktur PDAM Kota Tegal) sebelum akhirnya diberhentikan dari jabatan tersebut. Yang menarik untuk disimak dari pemberhentian Basir sebagai direktur PDAM adalah proses menuju dikeluarkannya SK Pemberhentian Direktur PDAM tersebut. Menelisik lebih jauh, bahwa alasan pemberhentian Basir disinyalir terdapat pihak-pihak baik individu ataupun kelompok yang ingin mendapat keuntungan lebih dari PDAM Kota Tegal. Diantara alasan-alasan tersebut yaitu, sikap acuh Basir terhadap permintaan-permintaan proyek di PDAM Kota Tegal. Secara konseptual,

memang tidak salah jika tender proyek PDAM Kota Tegal untuk diberikan secara langsung kepada Penyedia Pekerjaan. Namun, dalam hal ini menjadi menarik ketika permintaan proyek oleh Tim Sukses Siti Masitha ditolak oleh Basir selaku Direktur PDAM Kota Tegal. Karena, berawal dari proses itulah hingga pada akhirnya Basir dicap sebagai pembangkang dan tidak pro dengan pemerintahan yang dipimpin oleh Siti Masitha.

Adanya operasi premanisme proyek yang dilakukan oleh Tim Sukses Siti Masitha tidak lain adalah untuk mencari keuntungan finansial pribadi. Premanisme proyek tersebut merupakan salah satu bentuk kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*) yang muncul dari adanya praktik *shadow state*.

3. Dampak Praktik *Shadow State* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal

Geram dengan sikap Siti Masitha dan Amir Mirza, pada tanggal 9 April 2015 PNS Pemkot Tegal melalui Korpri, menyatakan sikap penolakan terhadap kepemimpinan Siti Masitha yang sewenang-wenang, arogan dan tidak taat aturan. PNS Pemkot Tegal mendatangi DPRD untuk meminta bantuan DPRD agar melakukan audiensi dan evaluasi terhadap kepemimpinan Siti Masitha agar permasalahan di tubuh birokrat Kota Tegal dapat terselesaikan dengan baik. Dalam audiensi tersebut PNS Pemkot Tegal juga menyampaikan pernyataan sikap baik tertulis maupun lisan. Dalam pernyataan sikap tertulis yang dilaporkan oleh PNS, setidaknya ada 7 poin laporan, yaitu:

1. Telah terjadi disharmoni antara Walikota Tegal dan Wakil Walikota Tegal yang berakibat tidak berjalannya pemerintahan yang baik;
2. Adanya arogansi dan kesewenang-wenangan kepemimpinan Walikota Tegal terhadap aparat birokrasi di lingkungan Pemerintahan Kota Tegal;
3. Adanya campur tangan atau intervensi dari pihak yang secara legal formal tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu H. Amir Mirza Hutagalung, SE;
4. Adanya *pressure*/tekanan kepada para pejabat maupun staf di lingkungan Pemerintahan Kota Tegal yang dilakukan baik oleh Walikota Tegal, maupun Oleh H. Amir Mirza Hutagalung, SE yang bertindak seolah-olah sebagai Walikota Tegal dan tindakannya melebihi batas kewenangan Walikota Tegal;
5. Pemanfaatan birokrasi untuk memberikan pelayanan prima kepada Walikota Tegal bukan kepada masyarakat;
6. Plt. Sekda telah mengabaikan tugas-tugasnya dan tidak ada pembelaan terhadap permasalahan yang dialami PNS di Lingkungan Pemerintah Kota Tegal;
7. Walikota Tegal telah melanggar sumpah jabatan dengan mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompoknya dariada kepentingan masyarakat.

Apa yang dilakukan oleh PNS Pemkot Tegal tersebut memancing emosi Siti Masitha. hingga akhirnya, Siti Masitha memanggil 15 PNS yang dianggap

sebagai provokator dalam aksi tersebut. Mereka dianggap telah melanggar disiplin karena telah melakukan orasi pada jam kerja. 15 PNS tersebut dipanggil untuk dimintai keterangan, diantaranya:

Tabel 3.1.

Daftar PNS Pemerintah Kota Tegal yang Mendapat Surat Pemanggilan Terkait Dugaan Pelanggaran Disiplin

NO	NAMA	JABATAN
1	Drs. Yuswo Waluyo	Staf Ahli Bidang Hukum, Politik, dan Pemerintahan Walikota Tegal
2	Sugeng Suwaryo, S.Sos	Staf Ahli Bidang Kemasyarakatan dan Sumber Daya Manusia
3	Ir. Gito Musriyono	Staf Ahli Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Keuangan Walikota
4	Subagyo, SIP	Asisten Pemerintahan dan Administrasi Sekda
5	Diah Triastuti, SH	Asisten Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial Sekda
6	Praptomo WR, SH	Inspektur Kota Tegal
7	Drs. Joko Sukur Baharudin	Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
8	Dra. Titik Andarwati	Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan, Masyarakat dan KB
9	Drs. Khaerul Huda, M.Si	Kepala Dinas Koperasi, UMKM PERINDAG Kota Tegal
10	Imam Subardianto, SH, MM	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
11	Ilham Prasetyo, S.Sos, M.Si	Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan, Masyarakat dan KB
12	Mohamad Afin, S.IP, M.Si	Sekretaris Inspektorat
13	Agus Arifin, AP	Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
14	Edi Purwanto, A.TD	Sekretaris Dinas PPKAD
15	Herviyanto Gunarso Wisnu Purbo, S.IP, M.Si	Sekretaris Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Tegal

Sumber: Berita Acara Akhir Tim Pemeriksa terkait pelanggaran disiplin PNS

Melalui proses yang singkat, dan pada tanggal 20 April 2015, melalui surat Keputusan Walikota Tegal, Siti Masitha menetapkan penjatuhan hukuman disiplin berupa Pembebasan dari Jabatan Stuktural kepada 15 PNS tersebut.

Merasa diperlakukan tidak adil oleh walikota, 9 dari 15 PNS tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang dengan gugatan agar SK Pembebasan Tugas tersebut dapat dibatalkan.

Kalah dalam proses peradilan, Siti Masitha mengajukan banding ke PTTUN Surabaya. Namun, dalam banding tersebut, Siti Masitha mengalami kekalahan lagi. Tidak berhenti sampai disitu, Siti Masitha mengajukan PK di Mahkamah Agung. Namun, hingga peradilan di tingkat MA, Siti Masitha mendapat kekalahan. Meskipun putusan MA telah ditetapkan dan dinyatakan inkrah, hingga saat ini Siti Masitha tidak mau melaksanakan putusan tersebut.

Selain PNS Pemkot Tegal, Bambang Siregar (Basir) juga menggugat Siti Masitha atas SK Pemberhentian atas dirinya sebagai Direktur PDAM Kota Tegal. Beliau menggugat Siti Masitha di PTUN Semarang dan berhasil memenangkan gugatan tersebut. Namun, tidak mau kalah, Siti Masitha mengajukan Banding ke PTTUN Surabaya. Mendapat kekalahan untuk kedua kalinya, Siti Masitha mengajukan PK kepada MA. Namun, hingga penelitian ini selesai dilaksanakan, proses peradilan masih berjalan.

Upaya pemberian sanksi pembebasan tugas kepada 14 PNS, proses promosi dan mutasi jabatan di lingkungan pemerintahan Kota Tegal hingga pemecatan Direktur PDAM Kota Tegal merupakan bentuk upaya Siti Masitha menciptakan lingkungan birokrasi yang baik untuk kepentingannya sendiri maupun kelompoknya. Upaya yang dilakukan Siti Masitha ini bertujuan untuk melanggengkan kekuasaannya. Sebagai kepala daerah yang memiliki kuasa lebih untuk mengatur suatu daerah, beliau tidak ingin kekuasaan yang selama ini beliau miliki hilang. Saat ini, diketahui bahwa Siti Masitha akan maju dalam Pemilihan Walikota pada periode selanjutnya, yaitu pada Pilkada Kota Tegal Tahun 2018 mendatang. Siti Masitha menggandeng Amir Mirza sebagai Wakil Walikota untuk berpasangan dengan beliau. Namun, kekuasaan yang dimiliki Siti Masitha sebagai kepala daerah justru disalahgunakan. Siti Masitha menggunakan birokrasi yang telah dia susun sebagai kendaraan politik untuk mengkampanyekan dirinya dan Amir Mirza. Siti Masitha dan Amir Mirza kerap melakukan kunjungan untuk kepentingan pencalonan dirinya sebagai Walikota dan Wakil Walikota menggunakan instansi pemerintah. Padahal tidak seharusnya instansi pemerintahan digunakan sebagai alat kampanye.

PENUTUP

Simpulan

Hasil penelitian memperlihatkan adanya figur atau tokoh politik yang membuat kecenderungan terjadinya praktik shadow state di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kota Tegal pada masa kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh. Adanya praktik shadow state dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota Tegal lebih mengarah kepada upaya penguasa (baik Kepala Daerah yang memiliki legalitas untuk menjalankan pemerintahan maupun pihak

diluar pemerintahan yang tidak memiliki legalitas untuk mengatur pemerintahan) untuk merubah struktur birokrasi sesuai dengan kehendaknya. Hal tersebut bertujuan agar kepentingan-kepentingan Siti Masitha dan elit politik yang ada dalam lingkaran fenomena shadow state dapat dilaksanakan. kepentingan-kepentingan tersebut diantaranya adalah kepentingan ekonomi untuk memperkaya diri dan kepentingan politik untuk melanggengkan kekuasaan.

Untuk mencapai tujuan dari kepentingan ekonomi tersebut, Amir Mirza sebagai aktor dalam praktik Shadow State dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Tegal kerap melakukan premanisme proyek terhadap proyek-proyek yang ada, baik dilingkungan pemerintahan maupun diluar pemerintahan.

Sedangkan untuk mencapai tujuan politik, Siti Masitha dan Amir Mirza menggunakan birokrasi yang telah mereka susun sebagai kendaraan politik untuk melanggengkan kekuasaan. Siti Masitha dan Amir Mirza menggunakan birokrasi untuk mengkampanyekan keduanya sebagai salah satu calon Walikota Tegal untuk Pilkada Kota Tegal yang akan diselenggarakan pada tahun 2018 mendatang.

Rekomendasi

Dalam penelitian ini, peneliti melihat bahwa Walikota Tegal tidak memberi batasan peran kepada figur yang diindikasikan sebagai aktor *shadow state* dalam Pemerintahan Kota Tegal. Jika memang hadirnya figur tersebut hanya sebagai penasihat, maka tidak seharusnya Walikota memberi tempat kepada figur yang bersangkutan untuk secara langsung mengatur jalannya pemerintahan.

Dalam penelitian ini, peneliti tidak melihat peran Inspektorat sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan tindakan penyelewengan kekuasaan yang dilakukan Walikota. Oleh karena itu, diharapkan agar Inspektorat dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik sesuai dengan tupoksinya. Sehingga permasalahan-permasalahan yang ada dalam tubuh pemerintahan dapat diatasi dengan baik.

Merekomendasikan kepada walikota agar bersedia melaksanakan putusan PTUN Semarang, baik terkait sengketa dengan PNS maupun sengketa dengan Direktur PDAM. Karena, secara tidak langsung, walikota sama saja melanggar sumpah janji jabatan saat pelantikan. Yaitu Kepala Daerah akan melaksanakan aturan hukum dan aturan perundangan.

DAFTAR PUSTAKA

Studi Pustaka

- Agustino, Leo. 2009. *Politik Perubahan, Antara Reformasi Politik di Indonesia dan Politik Baru di Malaysia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Budiarjo, Miriam. 1994. *Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Gramedia.
- Creswell, John. 2009. *RESEARCH DESIGN: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Creswell, John. 2015. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djohan, Djohermansyah. 1990. *Problematika Pemerintahan dan Politik Lokal; Sebuah Kasus dari Daerah Sumatera Barat*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Halim, Abd. 2014. *Politik Lokal, Pola, Aktor & Alur Dramatikalnya*. Yogyakarta: Lembaga Pengkajian Pembangunan Bangsa
- Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken dibantu oleh Ireen Karang – Hoogenboom. Pengantar : Anies Baswedan. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Kausar. 2009. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT. Alumni
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Moleong, Lexsy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Najib, Mohammad. 2015. *Dinamika Politik Di Indonesia, Perjalanan Politik Sejak Orde Lama Hingga Reformasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Purbawati, A. Jagad. 2014. *Pemerintah Bayangan & Big Brother*. Jakarta: Al-Kautsar

Produk Hukum

- Lampiran Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Kota Tegal Tahun 2014-2019.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD

Peraturan Walikota Tegal Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Staf Ahli Walikota Tegal

Peraturan Walikota Tegal Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Staf Ahli dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal

Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal

Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Tegal

Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah Dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Tegal

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sumber Berita

Surat Kabar Harian Online Tempo.co tanggal 14 April 2015; *Kisruh Wali Kota Tegal, Gubernur Ganjar: Berkelahi Soal Dapur.*

Surat Kabar Harian Online SINDONEWS.COM tanggal 5 April 2015; *Saya Disandera Perjanjian Utang Serangan Fajar.*

Surat Kabar Harian Online SINDONEWS.COM tanggal 9 April 2015; *Walikota Tegal dan Wakil Tidak Harmonis, PNS Ancam Mogok.*

Surat Kabar Harian Online SINDONEWS.COM tanggal 12 April 2015; *Lawan Masitha, PNS Terancam Nonjob.*

Sumber Internet

<http://dprd-tegalkota.go.id/index.php/news/2362-walikota-tegal-kmt-hj-siti-masitha-soeparno-mengambil-formulir-pendaftaran-bakal-calon-wali-kota-dan-wakil-wali-kota-tegal-di-dpd-partai-golkar-rabu-09-agustus-2017-kmt-hj-siti-masitha-soeparno-saat-kepada-awak-media-mengatakan-pencalonannya-telah-mendapa>
diakses pada 24 September 2017 Pukul 01.13 WIB.

<http://www.ardiyansyah.com/2015/03/menyelidiki-pemerintahan-bayangan.html>
diakses pada 29 April 2016 pukul 23.39 WIB.

<http://tegal-city.blogspot.co.id/2008/10/gambaran-umum-kota-tegal.html>.
diakses pada 13 Agustus 2018. Pukul 20.00 WIB.

Sumber Lain-lain

Levi Wiliantoro. 2016. Skripsi *Analisi Konflik Antara Birokrasi dengan Walikota Tegal Periode 2014-2019*. Ilmu Pemerintahan, Fisip, Undip.

Kota Tegal Dalam Angka 2016. Tegal: Badan Pusat Statistik Kota Tegal.