

BAB III

KAJIAN TEORITIS

A. Pilkada dan Kepemimpinan Menurut Islam

1. Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)

Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disebut Pilkada atau Pilukada dilakukan secara langsung oleh penduduk Daerah Administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan wakil kepala daerah yang antara lain Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten atau Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten atau Kota. Sedangkan khusus untuk Daerah istimewa Aceh, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (PANWASLIH ACEH).¹

Pilkada Serentak merupakan momentum baru dalam menapaki perjalanan Demokrasi Lokal di Indonesia. Dalam perjalanan Demokrasi lokal, pemilihan Pilkada Serentak merupakan kemajuan dalam proses suksesi kepemimpinan lokal. Secara umum ada tiga hal yang perlu dicatat dalam pelaksanaan pilkada serentak. *Pertama*, pilihan atas pilkada serentak yang dibumbui tarik-menarik antara Pilkada langsung dan Pilkada tidak langsung membuat keimpulan bahwa tidak

¹ Anonimous, *Undang-Undang Pilkada Gubernur, Bupati, dan Walikota*, h. V

diyakini oleh para politisi atas pilkada langsung dengan mekanisme baru. *Kedua*, Pilkada Serentak tetap tidak menambah nilai baru dalam demokrasi. *Ketiga*, mengenai apa yang akan terjadi dalam periode kepemimpinan hasil Pilkada Serentak ini di tingkat nasional/lokal pun tidak ada yang optimis, bahkan sebaliknya berpikir pragmatis.²

Dalam konteks pilkada langsung, pemilihan sistem pemilu tentu sangat hati-hati dan disesuaikan dengan pemilihan sistem. Hasil rekapitulasi dari sejumlah ilmuwan politik Indonesia dalam merancang sistem pilihan ditemukan. Beberapa varian yang bisa digunakan dalam pilkada. Misalnya, rancangan dalam sistem pemilihan eksekutif yang dibuat I Ketut Putra Erawan yakni :

a. Sistem Yang Bisa di Gunakan dalam Pilkada

1. Eksekutif (Presiden/Wakil Presiden sebagai Kepala Negara/Kepala Pemerintahan). *Plural-Majority-Two-Round-System.*
2. Eksekutif (Gubernur/Wakil Gubernur sebagai Kepala Provinsi dan Wakil Pemerintahan Pusat di Daerah). *Plural-Majority-Two-Roundd-System.*
3. Eksekutif Daerah Kabupaten (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota sebagai Kepala Daerah/Kota). *Plural-Majority-Two-Round-System.*

Menurut I Ketut Putra Erawan, bahwa pemilihan system pemilihan bagi lembaga eksekutif hanya bisa dilakukan dengan *plural majority two round*

² Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, (Malang, UB Press, 2016), h. 149

system.sedangkan Haris Samsuddin memetakan ada tiga sistem yang bisa digunakan dalam pilkada :

- a. Sistem Pemilihan *Frist Past The Post*, atau yang dikenal sebagai sistem Distrik yakni, berwakil tunggal yang sederhana. Dalam sistem ini para pemilih atau konstituen hanya menentukan satu orang calon pada setiap Distrik pemilihan. Dalam rangka pemilihan Kepala pemerintahan, sistem ini relatif jarang mayoritas mutlak, terkecuali jika pembatasan diberlakukan secara ketat.
- b. Sistem Pemilihan *Dua Putaran*, pada sistem ini dilakukan dengan dua putaran. Jika pada putaran pertama, tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara mayoritas, maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh dua calon atau dua paket pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pada putaran pertama.
- c. Sistem *Pemilihan Preferensial*, didalam sistem *Preferensial*, para pemilih menentukan pilihannya atas para pasangan calon secara rangking, misalnya calon A dipilih pada urutan pertama, calon B urutan ketiga dan calon C urutan kedua. Sistem *Preferensial* dapat menghasilkan pemenang dengan mayoritas mutlak jika sebelumnya pemilihan dilakukan para kandidat dan partai politik peserta pemilu bisa saling berkesempatan atau

melakukan koalisi dalam rangka mendukung kemenangan calon atau partai lain yang perolehan suara yang didukung lebih besar.

Baik I Ketut maupun Haris sama-sama memberikan pengkayaan pemahaman bahwa dalam pilkada langsung ada sejumlah sistem pemilihan yang bisa digunakan. Tentu saja dalam praktek penerapannya setiap sistem memiliki kelebihan. Dengan kata lain, sistem pemilihan apapun yang diterapkan pada umumnya tidak menjadi permasalahan Substantif. Karena yang terpenting kemudian adalah apakah sistem itu dapat dilaksanakan secara jujur dan adil. Jadi keadilan dan kejujuran yang merupakan indikasi mutu proses pemilihan. Sedangkan pendapat lain mengatakan sistem atau model yang dikemukakan di atas pada dasarnya bisa di adopsi dalam Pilkada Langsung kepada Daerah di Indonesia.

2. Kepemimpinan dalam Fiqih Siyasah

Dalam wacana Fiqih Siyasah, kata *imamah* (imamah) biasanya diidentifikasi dengan Khilafah. Keduanya menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi dalam Negara Islam. Istilah imamah banyak digunakan dalam kalangan Syi'ah, sedangkan istilah Khilafah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. Hanya saja terdapat perbedaan mendasar antara kedua aliran ini dalam memahami imamah. Kelompok Syi'ah memandang bahwa imamah merupakan bagian dari prinsip ajaran Agama Islam, sedangkan Sunni tidak memandang demikian. Meskipun begitu, beberapa pemikir Sunni juga menggunakan terminologi Imamah untuk pembahasan tentang Khilafah. Hal ini antara lain dilakukan oleh Abu al-Hasan al-Mahdi. Di antara pemikir Sunni

modern juga ada yang menggunakan terminologi al-imamah al-Uzhma untuk pengertian ini, seperti terlihat dalam tulisan Abd al-Qadir Audah dan Muhammad Rasyid Ridha.³

Kata Pemimpin dan Kepemimpinan merupakan satu kesatuan kata yang tidak dapat dipisahkan baik secara struktur maupun fungsinya. Artinya kata Pemimpin dan Kepemimpinan adalah satu kesatuan kata yang mempunyai keterkaitan baik dari segi kata maupun makna.

Pemimpin dikonotasikan dengan Khalifah, amir atau imamah. Khalifah adalah pengganti yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kata Khalifah yang berarti pengganti telah berkembang menjadi title atau gelaran bagi pemimpin tertinggi masyarakat muslim. Menurut al-Thafzani yang telah dikutip oleh Dhiauddin Rais, dalam bukunya yang berjudul “Teori Politik Islam”, keimamahan didefinisikan sebagai kepemimpinan umum dalam urusan dunia dan Agama. Sebagai Khalifah atau wakil dari Nabi SAW, definisi tersebut tidak jauh berbeda dengan definisi yang disampaikan oleh al-Mawardi, dia juga menghimpun urusan Agama dan duniawi pada kata Pemimpin dapat saja dipahami apa yang tidak dipahami dari kata keimamahan yang memiliki makna sederhana yang tidak menunjukkan selain pada tugas memberi petunjuk dan bimbingan kemudian sulthan yang berakar dari huruf sin-lam dan tha bermakna kekuatan dan paksaan yang berkenaan dengan kekuatan militer.

³ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta : Prenadamedia Group, 2014. h 150

1. Kepemimpinan dibagi menjadi dua segi Formal, dan Informal
 - a. Pemimpin formal, orang yang secara resmi diangkat dalam jabatan kepemimpinannya, teratur dalam organisasi secara hirarki. Kepemimpinan formal ini disebut dengan istilah “kepala”.
 - b. Pemimpin informal, yaitu kepemimpinan ini tidak mempunyai dasar pengangkatan resmi, tidak nyata terlihat dalam hirarki kepemimpinan organisasi
2. Syarat-syarat menjadi Pemimpin menurut
 - a. Mempunyai kekuatan, kekuatan yang dimaksudkan disini adalah kemampuan dan kapasitas serta kecerdasan dalam menunaikan tugas-tugas.
 - b. Amanah, yakni kejujuran, dan kontrol yang baik.
 - c. Adanya kepekaan nurani yang dengannya diukur hak-hak yang ada.
 - d. Profesional, hendaknya dia menunaikan kewajiban-kewajiban yang dibebankan padanya dengan tekun dan profesional.
 - e. Tidak mengambil kesempatan dari posisi atau jabatan yang sedang didudukinya.
 - f. Menempatkan orang yang paling cocok dan pantas pada satu-satu jabatan

3. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Pemerintah di Daerah bagian dari penyelenggaraan Pemerintah Pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai system Pemerintahan Presidensial. Presiden merupakan penyelenggara Pemerintahan tertinggi dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan Pemerintahan untuk menuju tujuan Negara Indonesia yang termasuk dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban Presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintahan daerah, sebagai konsekuensi bentuk Negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (Provinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) seperti dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁴

Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandate yang diberikan langsung dianggap sebagai hak waga Negara yang dijamin konstitusi.⁵ Pemilihan Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni:

⁴ Septi Nur Wijayanti, dan Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta, 2009) h. 188

⁵ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015), h. 16

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi keanekaragaman daerah.
 - b. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan Legislatif daerah, baik sebagai fungsi Legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah.
 - c. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah setara antar daerah.
4. Asas-asas Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas "*Luber*" yang merupakan singkatan dari "langsung" umum, bebas dan rahasia". Asas "*Luber*" sudah ada sejak jaman Orde Baru. Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "*jurdil*" yang merupakan singkatan dari "jujur dan adil" adapun yang dimaksud dengan asas "*luber dan jurdil*" dalam pemilu. Asas "*luber dan jurdil*" pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD DAN DPRD. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, asas Pemilihan Umum meliputi:

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

- b. Umum, artinya semua warga Negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak dipilih dengan tanpa adanya diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun atau dengan apapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin, peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan.
- e. Jujur, artinya penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.⁶

B. Netralitas dan Aparatur Sipil Negara

1. Netralitas

Awal Tahun 1990 ketika suasana birokrasi pemerintah masih kuat-kuatnya terkooptasi oleh kekuatan politik pemikiran untuk menjadikan birokrasi pemerintah netral dari kekuatan politik atau partai politik mulai berkembang. Saat

⁶ Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2012), h. 3

itu salah satu kekuatan politik yang senantiasa memenangkan pemilu menguasai birokrasi pemerintah. Netralitas ketika itu dikemukakan sebagai posisi birokrasi pemerintah yang seyogyanya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Sekarang dan sampai kapan pun barangkali pemikiran itu masih tetap belum berubah seperti awal tahun 90-an itu. Karena menurut pendapat beberapa pakar saat itu, jika birokrasi pemerintah dibuat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah. Melayani rakyat secara keseluruhan artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi, karena *hakikat demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*. Oleh karena itu, banyak para ahli berkeyakinan bahwa netralitas birokrasi pemerintah dari kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan ketatanan pemerintahan yang demokratis.

Masalah netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh dan intervensi partai politik tampaknya tidak dapat dianggap ringan sekarang ini. Sejak lama sekali persoalan ini tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya demokrasi yang ditandai dengan adanya partai politik. Ketika maklumat X Wakil Presiden Hatta Tahun 1945 diterbitkan, maka di Indonesia dikenal partai-partai politik sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kebebasan berpolitik bersuara, berserikat, dan kebebasan dari rasa takut untuk berbeda pendapat. Hadirnya partai politik mestinya diikuti pula dengan tersegalanya pemilihan umum. Namun ketika waktu itu baru saja merdeka, maka pemilu belum bisa diselenggarakan dengan cepat, dan

baru kemudian di Tahun 1955 terselenggaranya pemilu pertama yang dikenal sangat demokratis. Pemilu pertama ini menghasilkan empat partai besar, yakni PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Partai-partai pemenang pemilu dalam sistem pemerintahan yang parlementer saat itu, silih berganti memerintah pemerintahan. Mulai saat itu birokrasi pemerintah dikendalikan dan dipimpin oleh Menteri yang berasal dari partai politik. Kebiasaan waktu itu partai politik yang memimpin departemen pemerintah menjadikan departemen pemerintah sebagai basis pengaruh dan dukungan bagi partainya. Netralitas birokrasi pemerintah mulai terganggu, setidaknya manajemen PNS di Indonesia tidak melihat bahwa birokrasi pemerintah bebas dari pengaruh partai politik.⁷

Asas Netralitas berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa setiap pengawal Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun, dalam konteks ini Netralitas diartikan sebagai terlibatnya Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

Netralitas Birokrasi dari pihak Politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika Partai Politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilitas dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantu merumuskan kebijakan Politik. Dukungan Politik itu dapat di peroleh melalui tiga konsentrasi yakni :

⁷ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Negeri Sipil Di Indonesia*, Jakarta : Kencana, 2008, Ed. 1. Cet. 3 : Xii, h.8-9

1. Pada masyarakat luar
2. Pada legislatif
3. Dan pada diri birokrasi sendiri (*executive brauch*)

Adapun indikator yang mengukur netralitas dalam penelitian yaitu :

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut Pegawai Negeri Sipil.
 - b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat,serta tidak membantu menggunakan fasilitas negara yang terkait jabatan dalam rangka pemenang salah satu calon pasangan kepala daerah atau wakil kepala daerah pada masa kampanye.⁸
2. Aparatur Sipil Negara

Semenjak kemerdekaan diproklamasikan telah ada upaya dari pemerintah RI pada saat itu untuk mengelolah kepegawaian pemerintah RI secara lebih baik.

⁸ Widuri Wulandari, “*Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015*”, Jurnal Ublikasi, (Yogyakarta : Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), h. 4-5.

Lembaga pemerintah yang diberi tanggung jawab untuk mengelola hal itu adalah Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang dibentuk berdasarkan PP No. 11 Tahun 1948 dan berkedudukan di Yogyakarta. KUP khusus di peruntukan menangani pegawai pemerintah RI, sedangkan pemerintahan yang mengabdikan pada pemerintahan Hindia Belanda dikelola oleh Djawat Umum Urusan Pegawai (DUUP) yang dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur Jendral Hindia Belanda No. 13 Tahun 1938. Pada perkembangan selanjutnya berdasarkan peraturan pemerintah No. 32 Tahun 1950 kedua lembaga disatukan dan menjadi cikal bakal dari lahirnya Lembaga yang disebut Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) dikemudian hari. Lembaga ini berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Perdana Menteri. Namun kemudian, KUP ini tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana mestinya karena sejumlah faktor yang berkaitan dengan ketidakstabilan politik yang sangat tinggi pada saat itu.⁹

Istilah Aparatur Sipil Negara saat ini belum begitu dikenal masyarakat Indonesia di bandingkan dengan istilah Pegawai Negeri Sipil yang sudah dikenal sejak dahulu, bahkan PNS sendiripun masih banyak yang tidak mengetahui esensi dari Aparatur Sipil Negara itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan sosialisasi ASN tidak begitu gencar oleh pemerintahan sejak tahun 2014 di mana pada tanggal 15 Januari, Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, saat ini telah menandatangani Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disetujui oleh rapat paripurna menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Substansi yang terkandung dalam Undang-Undang ASN di antaranya menegaskan

⁹ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Negeri Sipil Di Indonesia*, h. 6

bahwa Aparatur Sipil Negara adalah sebuah bentuk profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan PPPK (Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja), dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, serta pengembangan kompetensi. Tidak hanya itu, Undang-Undang tersebut juga mencakup ketentuan mutasi, penggajian dan pemberhentian, pengisian jabatan tinggi, pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), jabatan dalam ASN, batas usia pensiun perlindungan dari intervensi politik, dan penguatan kompetensi, kompetensi, manajemen, dan pengembangan karier.

Dengan demikian, tentu saja ada perubahan-perubahan yang di tunjukan kearah yang lebih baik. Perubahan-perubahan tersebut mencakup manajemen Aparatur Sipil Negara yang sudah tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 dengan tujuan-tujuan utamanya (pemerintah.net 2015), yaitu : (1) independensi dan netralitas, di mana Aparatur Sipil Negara dilindungi dari kepentingan politis dengan adanya sistem *merit protection*, (2) kompetensi, dimana hal yang di nilai dari Aparatur Sipil Negara, yaitu : kemampuan, keahlian, profesionalitas, dan pengalaman, (3) kinerja atau produktivitas kerja, (4) integritas, dan pengalaman. (5) kesejahteraan, (6) kualitas pelayanan publik, (7) pengawasan dan akuntabilitas.¹⁰

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alenia ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi

¹⁰ Bambang Rudito, dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*, (Jakarta, Kencana, 2016), h. 64-65

politik, bersih dari praktisi korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankannya peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, penangkatan, penetapan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menetapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun manajemen PNS menyeliputi penyesunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun, dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusanhubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dalam rangka penetapan kebijakan Manajemen ASN, dibentuk KASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini untuk monitorin dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik, dan kode perilaku. ASN, KASN beranggotakan 7 (tujuh) orang yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 (lima) orang anggota. KASN dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Asisten dan pejabat fungsional keahlian yang dibutuhkan. Selain itu KASN dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Ketua, wakil ketua, dan anggota KASN ditetapkan dan

diangkat oleh presiden sebagai kepala pemerintahan untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹¹

Dalam pasal 6 Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ditegaskan bahwa jenis Aparatur Sipil Negara terdiri dari 2 jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini bahwa Aparatur Sipil Negara menjadi tumpuan dalam pelaksanaan pemerintah sesuai dengan tugas, dan fungsi berdasarkan pengamatan, kualitas, kerja, dan disiplin.¹²

C. Problem Dalam Pengelolaan Aparatur Negara

1. Mobilitas Aparatur dan Wawasan Kebangsaan

Semakin banyak problem dalam pengelolaan Aparatur daerah memunculkan berbagai pertanyaan tentang apa yang mesti dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan profesionalisme aparatur negara. Berbagai efek negatif dari pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah termasuk dalam bidang kepegawaian jika tidak segera di respon dapat menimbulkan masalah yang semakin rumit dalam pengelolaan aparatur negara di daerah. Kemandekan mobilitas aparatur, politisasi dan komodifikasi jabatan birokrasi, dan pragmentasi aparatur berbasis spesial dan primordial menjadi tantangan utama yang harus dijawab oleh pemerintah dalam mewujudkan aparatur negara yang profesional.

¹¹ Anonimous, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintahan Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara*, h. 66

¹² Gita Herni Saputra, *Implementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara Dalam Lingkup Satuan Kerja Perangkat Daerah* (Studi Di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lampung Utara), (Bandar Lampung, Universitas Lampung, 2017), hal. 123

Rendahnya mobilitas aparatur antar daerah dan atar susunan pemerintah menjadi problem yang mendesak untuk segera dicarikn solusinya. Ketika transfer pegawai menjadi kewenangan sepenuhnya daerah dan belanja pegawai menjadi salah satu komponen alokasi dasar dari dana alokasi umum (DAU), transfer antar daerah dan atar susunan pemerintah menjadi amat sulit dilakukan. Ketertutupan dalam rekrutasi dan promosi aparatur ikut menghalangi mobilitas aparatur selama dekade terakhir. Akibatnya, wawasan aparatur daerah cenderung menjadi amat sempit dan mengarah pada eksklusivitas yang dapat membahayakan kebangsaan.

2. Manajemen Kinerja Yang Kurang Efektif

Manajemen kinerja menjadi salah satu titik lemah dari manajemen Aparatur Sipil bukan hanya yang dipekerjakan di daerah tetapi secara keseluruhan. Sistem penilaian kinerja yang mengacu pada PP No. 10/1979 melalui pengisian DP3 sudah lama banyak di kritik banyak pihak, tetapi sampai sekarang DP3 masih menjadi penilaian kinerja yang hanya mengandalkan penilaian atasan tanpa indikator yang jelas untuk mengukur berbagai aspek kinerja yang di gunakan dalam DP3 membuat penilaian kinerja sepenuhnya menjadi wilayah subjektivitas pimpinan. Akibatnya, pimpinan dalam mengisi DP3 cenderung sekedar memenuhi kebutuhan untuk mematuhi peraturan bukan menjadikannya sebagai instrumen untuk mengukur kinerja bawahannya.

3. Politisasi Manajemen Kepegawaian

Maraknya politisasi birokrasi di daerah membuat Aparatur krsulitan menyikapi pelaksanaan Pilkada. Aparatur di Provinsi ataupun di Kabupaten/Kota umum merasa bahwa Pilkada membuat mereka ada dalam posisi dilematis.

Seorang informan mengatakan bahwa “*kami ini ibaratnya maju kena mundur juga kena*”. Informan ini menjelaskan dalam kasus Pilkada, Aparatur di daerah di tempatkan pada posisi sulit, karena kalau mereka bersikap Netral, tidak memihak pada calon tertentu akan di anggap tidak mendukung, dan KDH terpilih dan tim suksesnya akan memperlakukannya sebagai pihak yang bersebrangan. Akan tetapi, jika Aparatur terlibat dalam tim sukses salah satu calon KDH, Aparatur tersebut telah berjudi dengan nasibnya.

Bersamaan dengan politisasi birokrasi, komodifikasi jabatan birokrasi juga cenderung meluas. Kebutuhan anggaran politik KDH, telah mendorong KDH sering melakukan pergantian pimpinan SKPD tanpa ukuran dan mekanisme yang jelas. Seorang asekda di satu pemerintah Provinsi mengeluh tentang seringnya pergantian ketua SKPD yang di lakukan oleh pemerintah Kabupaten atau Kota di wilayahnya. Pemerintah Provinsi mengeluh karena pimpinan SKPD yang tergusur tersebut kemudian di tampung di pemerintahan Provinsi. Akses untuk menduduki jabatan tidak di tentukan oleh kompetensi dan kinerja tetapi cenderung di dasarka pada pertimbangan-pertimbangan subyektif yang tidak terkait dengan kompetensi dari para pejabatnya.

4. Sistem Promosi Yang Terbuka, Berwawasan Kebangsaan, Dan Berbasis Merit.

Berbagai problem dalam pengelolaan aparatur sipil sebagaimana diuraikan di atas sebenarnya bersumber salah satunya dari tidak di terapkannya sistem promosi yang terbuka dan berbasis meritokrasi. Kemandekan mobilitas aparatur terjadi karena promosi aparatur kebelakangan ini cenderung bersifat

tertutup dengan ukuran yang tidak jelas. Pimpinan Kementrian, Lembaga, dan daerah dapat mempromosikan aparatur tanpa melalui penilaian kompetensi yang transparan dan obyektif. Di daerah di mana pengawasan masyarakat terhadap pengelolaan kepegawaian kurang efektif, situasi seperti ini cenderung di manfaatkan oleh KDH untuk kepentingan politik dan kepentingan sempit lainnya.

Jika rekrutmen dan penempatan pejabat publik di lakukan secara transparan, terbuka, dan berbasis merit maka lowongan jabatan yang ada di kementrian, lembaga nonkementrian, dan daerah dapat di akses oleh semua aparatur yang memenuhi syarat. Pejabat pembina kepegawaian memiliki pilihan calon yang berasal dari dalam dan luar instansinya, lembaga, dan daerah dapat memilih calon yang benar-benar memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan yang tersedia di instansinya. Calon yang terpilih bisa berasal dari instannya ataupun instansi lain tergantung pada kompetensinya.

5. Manajemen Kinerja Yang Efektif

Peningkatan profesionalisme aparatur dapat juga di dorong melalui pengembangan sistem penilaian kinerja yang berorientasi pada hasil. Upaya pemerintah untuk mengembangkan pemerintahan yang berorientasi pada hasil selama ini sulit dilakukan karena pengukuran hasil dari aparatur secara individual, institusi, dan tingkat atau susunan pemerintah belum dapat di lakukan secara optimal. Pemerintah belum memiliki instrumen untuk bisa mengukur kinerja aparatur secara individual. Secara institusional, pengukuran kinerja juga sangat sulit dilakukan karena pembagian urusan pemerintahan yang belum dapat di rumuskan secara jelas.

Ketidak jelasan dalam pembagian urusan memiliki implikasi yang luas, karena hal tersebut membuat pengukuran kinerja pada tingkat instansional dan individual menjadi sulit dilakukan. Misalnya, dalam bidang kesehatan, apa instrumen yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja kementerian kesehatan Kabupaten atau kota ? sejauh ini pertanyaan tersebut sangat sulit dijawab karena pembagian urusan antar pemerintah pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota belum dapat di rumuskan dengan jelas. Akibatnya kontrak kerja untuk para pejabat pada ketiga tingkat pemerintahan tersebut sulit di rumuskan dengan jelas.

Untuk mengembangkan pemerintah yang berorientasi pada kinerja maka pemerintah perlu segera memperjelas pembagian urusan kinerja maka pemerintah perlu segera memperjelas pembagian urusan antar susunan pemerintahan, terutama antar pemerintah Provinsi dan Kabupaten atau Kota. PP No. 38/2007 yang mengatur tentang pembagian urusan antara pemerintah pusat Provinsi Kabupaten/Kota di nilai tidak lagi mampu memberi pedoman bagi daerah untuk menentukan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi Kabupaten/Kota. Duplikasi program dan kegiatan antar susunan pemerintahan sering mempersulit pengukuran kinerja daerah. PP tersebut perlu segera di revisi agar masing-masing tingkat pemerintahan memiliki pemahaman yang tepat terhadap urusan masing-masing dan pemerintah serta warga dapat menilai kinerja dari masing-masing tingkat pemerintahan dengan mudah.¹³

3. Alasan ASN Dilibatkan Dalam Pilkada Atau di Manfaatkan Birokrasinya

¹³ Agus Dwiyanto, *Administrasi Publik Desentralisas, Kelembagaan dan Aparatur Sipil Negara*, (Yogyakarta, Gadjah Madha University Press, 2015), h.143-152

- a. Birokrasi seringkali mudah di manfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk di manipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi atau birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus di lakukan oleh mereka atas perintah birokrasi atau birokrat selama Orde Baru. Ini menunjukan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini kedalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam Pilkada.
- b. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat di pungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuan untuk mengumpulkan dari wilayah kemasyarakatan (teritorinya). Lembaga manapun baik Legislatif, Yudikatif maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber yang tidak terperioleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak di undang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis masa partai, pemilih pemula (*early*

- voters*), kelompok golput dan lain sebagainya yang dapat di manfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.
- c. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam konstentasi politik di daerah. Keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan.
 - d. Untuk faktor internal beruoa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya *vasted-interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.
 - e. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam Pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan “bisnis dan politik” dari *shadowgovernment in bureaucracy*.¹⁴

¹⁴ Widuri Wulandari, “*Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan.....*” h. 5-6