

Open Promotion of the Regional Secretary of Sambas Regency: Perspectives on Siyasah Jurisprudence and Legislation in Indonesia

Open Promotion Sekda Kabupaten Sambas: Perspektif Fiqih Siyasah dan Perundang-Undangan di Indonesia

Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis*

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia
lubismymarga@gmail.com

DOI: 10.24260/jil.v1i2.56

Received: April 26, 2020

Revised: May 22, 2020

Approved: July 1, 2020

**Corresponding Author*

Abstract: This paper discusses the implementation of the open promotion of the Regional Secretary (Sekda) of Sambas Regency in 2017, the reign of Atbah Rohim Suhaili in the 2016-2021 period. This got a response from Governor of West Borneo regarding the actions of the Bupati who did not comply with procedures or did not first consult with the Governor. Even though, the open promotion was successfully implemented on a national scale. However, the implementation of the open promotion was not confirmed by the evidence of results or the value of open and competitive selection by the official website of the Sambas Regency Government (sambas.go.id). This research is included in a qualitative cluster with a statute approach which involves the *siyasah dusturiyah* in the *fiqh siyasah* study cluster and is complemented by the fieldwork approach. The result is that the stages of the open promotion of JPT Pratama Regional Secretary of Sambas Regency have been carried out in accordance with the Act of 2014 Law, the stages in the description of the implementation of Sambas Regional Secretary's open promotion in general, if it is connected with Islamic principles there is certainly no prohibition. The appointment process in the leadership of Khulafa al-Rasyidin also had different ways of implementation and stages, so that there were no standard stages of implementation regulated in Islam. In addition, ASN Act 2014 and the implementation of the open promotion of the Regional Secretary of Sambas Regency are viewed more carefully and deeply. There are several findings that need to be explained here. Moreover, ASN Act of 2014 and the implementation of the open promotion of the Regional Secretary of Sambas Regency are not infallible without weakness. The findings obtained are confusion and inconsistency in the ASN Act of 2014.

Keywords: Open Promotion, Regional Secretary, Sambas Regency, Fiqh Siyasah.

Abstrak: Tulisan ini membahas pelaksanaan open promotion Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas tahun 2017, masa Pemerintahan Atbah Rohim Suhali periode Tahun 2016-2021. Hal ini mendapat respon dari Gubernur Kalimantan Barat berkaitan tentang tindakan Bupati yang tidak sesuai prosedur atau tidak konsultasi terlebih dahulu kepada Gubernur. Meskipun demikian, open promotion sukses dilaksanakan dalam skala nasional. Namun pelaksanaan open promotion tersebut tidak dikonfirmasi bukti hasil atau nilai seleksi terbuka dan kompetitif oleh situs web resmi dari Pemerintahan Kabupaten Sambas (sambas.go.id). Penelitian ini masuk dalam klaster kualitatif dengan pendekatan statute approach yang melibatkan siyasah dusturiyah yang ada dalam rumpun kajian fikih siyasah dan dilengkapi oleh pendekatan kerja lapangan. Hasilnya, tahapan pelaksanaan open promotion Sekda Kabupaten Sambas sesuai dengan UU ASN tahun 2014, tahapan dalam gambaran pelaksanaan open promotion Sekda Kabupaten Sambas secara umum, jika dihubungkan dengan prinsip-prinsip Islam tentu tidak ada pelarangan. Proses pengangkatan dalam kepemimpinan Khulafa al-Rasyidin memiliki cara pelaksanaan-tahapan berbeda dengan satu dan yang lainnya, sehingga tidak ada tahapan pelaksanaan yang baku diatur dalam Islam. UU ASN Tahun 2014 dan pelaksanaan open promotion Sekda Kabupaten Sambas dilihat lebih dalam lagi secara hati-hati dan mendalam terdapat beberapa temuan yang perlu dijelaskan di sini. Lebih lagi, UU ASN tahun 2014 dan pelaksanaan open promotion Sekda Kabupaten Sambas tidaklah infallible tanpa kelemahan (*fallible*). Temuan yang didapatkan ialah adanya kerancuan dan inkonsistensi pada UU ASN tahun 2014.

Kata Kunci: Open Promotion, Sekretaris Daerah, Kabupaten Sambas, Fikih Siyasah.

A. Pendahuluan

Sebuah pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional sangat perlu didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang mempunyai kompetensi dan profesionalisme.¹ Selain itu, otonomi daerah pun tidak ketinggalan pentingnya dalam pembangunan daerah secara mandiri. Pemerintahan Orde Baru saat itu telah menyisakan beberapa asas yang berkaitan hubungan pemerintah pusat dan daerah, seperti terdapat pada Pasal 1 Undang-Undang (UU) Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, mengenai desentralisasi, otonomi

¹ Muhammad Eko Atmojo, "Analisis Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara: Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Aristo* 4, no. 2 (2016): 116.

daerah, tugas pembantuan, daerah otonom, dan dekonsentrasi dalam sebuah penyelenggaraan suatu pemerintahan.²

Meski regulasi tersebut hadir saat Orde Baru, namun wajah pemerintahan saat itu sangat sentralistik-despotik, rentang waktu yang dijalani selama 32 tahun di masa Pemerintahan Orde Baru, tampaknya telah memberikan gambaran bahwa wajah birokrasi pada masa tersebut lebih cenderung mendesain pemerintahan yang begitu kuat seperti sebuah birokrasi pemerintahan dibangun untuk berkuasa atas rakyat. Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, sejatinya menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”³, namun kenyataannya tidak demikian pada masa Orba, sehingga wajar birokrasi pemerintahan pada masa itu oleh Thoha diibaratkan sebagai *officialdome* (singgasana para pejabat).⁴ Bangunan birokrasi yang sangat kuat ini cenderung melampaui kedaulatan rakyat.⁵ Sehingga wajar saja pada masa Orba, birokrasi pemerintahan sangat memberi kesan dengan kecenderungannya lebih memilih mengurus publik (bersifat vertikal kebawah) daripada melayani publik (bersifat vertikal keatas atau paling tidak ekuilibrium), sehingga peranan sampai tanggung jawab sebuah birokrasi pemerintahan saat itu sangat sulit untuk diawasi oleh publik. Dampaknya, berbagai jenis penyakit yang ada dalam birokrasi pemerintahan seperti KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) sulit untuk terdeteksi.⁶

Mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel merupakan mimpi yang harus diupayakan hadir (terwujud), beberapa tantangan yang harus diselesaikan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan akuntabel, efektif dan efisien serta mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas ialah membersihkan penyakit birokrasi, seperti pemerintah daerah yang tidak mampu memberikan pelayanan yang baik kepada publik, praktik korupsi, inefektivitas dan

² Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, Cetakan 3 (Bandung: Mandar Maju, 2007), 229-31.

³ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke-3).

⁴ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), 1.

⁵ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

⁶ Agus Diyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), 40.

inefisiensi pengelolaan pembangunan.⁷ Terkait kepegawaian di Indonesia juga misalnya terdapat beberapa permasalahan seperti pendistribusian pegawai yang tidak begitu merata, kualitas pegawai yang rendah dan kompetensi yang tidak berkesesuaian, keliru atau salah memberikan posisi atau penempatan, ketidakjelasan jalur profesi-jabatan yang dijalani, penerimaan calon pegawai negeri sipil cenderung bersifat rekomendasi atau politis atau kompetensi hanya intermeso (formalitas), penerimaan (rekrutmen) pegawai negeri sipil (pns), pemindahan, pengangkatan jabatan, bahkan sampai dalam pembinaan karir-profesi-jabatan kepegawaian (PNS) tidak begitu memperhatikan prinsip kompetensi, melainkan pertimbangan politik.⁸

Pemerintahan Daerah Kabupaten Sambas mengenai pelaksanaan *open promotion* (promosi jabatan secara terbuka) tahun 2017 sangat penting untuk dikaji lebih dalam lagi dalam tulisan ini. Catatan yang dapat diangkat kepermukaan mengenai polemik yang ada pada pemerintahan Atbah Rohim Suhaili sebagai Bupati Kabupaten Sambas masa jabatan tahun 2016-2021, dipersepsikan oleh Cornelis (Gubernur Kalimantan Barat) masa jabatan 2013-2018 sebagai seorang Bupati yang telah menyimpang dari aturan perundang-undangan. Perihal yang dimaksud ialah tentang pemberhentian jabatan Jami'at Akadol sebagai Sekretaris Daerah (selanjutnya disebut Sekda) yang sudah menjabat selama 5 tahun dengan cara tidak sesuai prosedur, hal tersebut tertuang dalam Keputusan Bupati Nomor 821.24/7/BKPSDMAD-B tahun 2017 tentang Pemberhentian dari Jabatan Sekda Kabupaten Sambas.⁹

Respon Gubernur Kalimantan Barat berkaitan tentang tindakan Bupati yang tidak sesuai prosedur atau tidak konsultasi terlebih dahulu kepada Gubernur, ia mengatakan, "*Sebenarnya kalau kita mau jujur pemberhentian tersebut seharusnya tidak boleh. Hal tersebut, harusnya dikonsultasikan dulu dengan Gubernur*".¹⁰ Di sisi

⁷ *Reformasi Birokrasi: Kiprah Kementerian PAN-RB* (Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, n.d.), 3.

⁸ Atmojo, "Analisis Proses 120.

⁹ Jauhari Fatria, "Mantan Sekda Gugat Bupati Sambas ke PTUN". Kalbar Online 2017, kalbaronline.com, diakses pada 24 Februari 2020.

¹⁰ Raymond Karsuwadi, "Cornelis: Pemberhentian Sekda Harus Konsultasi Dengan Gubernur," *Tribun Pontianak*, 2017, lihat pada <https://pontianak.tribunnews.com/amp/2017/03/09/cornelis-pemberhentian-sekda-harus-konsultasi-dengan-gubernur>, diakses pada tanggal 24 Februari 2020.

lain, Atbah Rohimin Suhaili (Bupati Kabupaten Sambas periode 2016-2021) memberikan pengumuman resmi mengenai *Open Promotion* JPT Pratama sebagai Sekda (disingkat: JPTP), dilakukan secara terbuka dalam skala nasional.

Masa kepemimpinan Bupati Kabupaten Sambas adalah pertama kali melayangkan pemberhentian Sekda yang telah menjabat selama 5 tahun per 10 Februari 2017 dengan alasan Pasal 117 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan: "*Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama hanya dapat diduduki paling lama 5 (lima) tahun*".¹¹ Sejalan dengan itu, masa pemerintahan Bupati Sambas telah sukses melakukan *open promotion* JPT Pratama sebagai Sekda Kabupaten Sambas secara terbuka setingkat nasional, namun masalahnya proses yang telah dijalani sampai mutakhir ini belum dapat diverifikasi mengenai pelaksanaannya yang secara terbuka dan kompetitif. Untuk itu perlu ditafahus lagi dalam mengeksplorasi gambaran *open promotion* yang telah dilaksanakan tersebut, signifikansinya disebabkan misalnya situs *website* resmi dari Pemerintahan Kabupaten Sambas (sambas.go.id) tidak mengkonfirmasi bukti hasil atau nilai seleksi terbuka dan kompetitif, sehingga peneliti mempunyai pendapat bahwa dalam pelaksanaan *open promotion* JPT Pratama sebagai Sekda Kabupaten Sambas pada tahun 2017 adalah "seremonial-eksklusif", bahkan apa yang disebut terbuka dan kompetitif hanya sebatas simbol legitimasi semata.

Penelitian berkaitan dengan *open promotion*, *open recruitment*, atau *open bidding* pada JPTP telah ditelusuri dan didapatkan bahwa beberapa ternyata telah dilakukan oleh Lalu Muhammad Fauzi, M. Galang Asmara, dan Zunnuraeni¹², Kamaludin dan Rini Indriani¹³, Samiaji¹⁴, Dewi Mahanani dan Muhammad Eko Atmojo¹⁵. Penelitian tersebut sangat membantu dalam memberikan analisis yang dilakukan, terkait mekanisme pengangkatan JPTP. Penelitian ini agak berbeda

¹¹ Pasal 117 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹² Lalu Muhammad Fauzi, M. Galang Asmara, Zunnuraeni, "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat," *Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 1 (2019): 63-83.

¹³ Kamaludin and Rini Indriani, "Open Bidding Phenomenon JPT Pratama Post Regional Autonomy," *Journal of Business Studies and Management Review (JBSMR)* 3, no. 1 (2019): 36-43.

¹⁴ Samiaji, "Kebijakan Open Recruitment Pengisian Jabatan Struktural di Daerah," *Jurnal Desentralisasi* 11, no. 1 (2013): 345-57.

¹⁵ Dewi Mahanani dan Muhammad Eko Atmojo, "Analisis Promosi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kabupaten Pekalongan Tahun 2017," *FisiPublik: Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 03, no. 02 (2018): 44-55.

dari penelitian lain karena selain lokus penelitian yang dilakukan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sambas, juga menggunakan perspektif *fiqh siyasah*. Setidaknya penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi gambaran dari pelaksanaan *open promotion* jabatan Sekda Kabupaten Sambas 2017 dan implikasi pelaksanaannya, bagaimanapun juga salah satu syarat dalam sistem demokrasi ialah tanggung jawab dari pemerintah.¹⁶ Penelitian ini termasuk di dalam *cluster* penelitian kualitatif dengan pendekatan *statude approach* yang melibatkan *siyasah dusturiyah* yang ada dalam rumpun kajian *fiqh siyasah* dan dilengkapi oleh pendekatan *field work* (kerja lapangan).

B. Open Promotion Sekretaris Daerah Kabupaten Sambas Tahun 2017

Open Promotion yang dilakukan di Kabupaten Sambas, sejalan dengan Pasal 108 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu “*Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”.

Open promotion Sekda Kabupaten Sambas tahun 2017 merupakan bagian daripada amanah perundang-undangan, seperti yang telah dijelaskan di atas, hal ini adalah upaya dari reformasi birokrasi agar pemerintahan berjalan sesuai *merit system*. Upaya yang dilakukan tersebut secara mendasar perlu didalami lebih lanjut lagi, karena *merit sistem* secara regulatif telah dijelaskan dalam sebuah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu “*Sistem merit merupakan kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan*”.¹⁷

Sistem merit dalam perundang-undangan telah menunjukkan sisi keadilan dan kewajaran dalam kebijakan dan manajemen ASN, harapan tersebut berupa pelaksanaan pada kompetensi, kinerja, dan kualifikasi. Hal ini merupakan

¹⁶ Ahmad Zaini, “Demokrasi: Pemerintah oleh Rakyat dan Mayoritas,” *Al-Ahkam* 14, no. 2 (2018): 25–41.

¹⁷ Pasal 1 Point 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

semangat *good governance* (tata laksana-kelola pemerintahan yang baik), yang dijawantahkan pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 1, lebih jelasnya angka 2 yang menyebutkan tentang pengelolaan ASN yang menghasilkan pegawai professional, mempunyai nilai dasar, etika profesi, dan terbebas dari intervensi politik praktis bahkan bersih dari KKN.¹⁸

UU ASN telah mengatur tahapan-tahapan pelaksanaan *open promotion*, khususnya dalam penelitian ini mengenai Sekda Kabupaten Sambas, rinciannya kembali ditegaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Walaupun PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil tersebut masih belum diberlakukan saat terlaksananya beberapa tahapan *open promotion* JPTP sebagai Sekda Kabupaten Sambas, perlu diketahui bahwa antara PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan tahapan-tahapan pelaksanaan pada *open promotion* sebenarnya sangat berdekatan bahkan dalam tahapannya sebenarnya PP tersebut harus sudah berlaku. PP ini diundangkan tanggal 7 April 2017, adapun pelaksanaan *open promotion* JPTP Sekda Kabupaten Sambas direkomendasikan Komosi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada 14 Maret 2017 (hanya berbeda beberapa minggu).¹⁹

Pemerintah Daerah Kabupaten Sambas mengajukan proposal pada KASN untuk melaksanakan *open promotion* pada 10 Maret pada JPTP Sekda Kabupaten Sambas. Kemudian setelah itu, direkomendasikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut KASN) tanggal 14 Maret 2017, seperti yang telah disebutkan sebelumnya.²⁰ Tahapan-tahapan yang dijalani dalam *open promotion* JPTP Sekda Kabupaten Sambas dalam proposal tersebut diajukan pada Komisi KASN, selebihnya disadur menjadi beberapa tahap yang harus dijalani seperti:²¹ tahap pembentukan panitia seleksi (selanjutnya disebut panel) yang ditetapkan

¹⁸ Pasal 1 Point 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁹ Sebagai catatan bahwa Peraturan Pemerintah biasanya akan terlaksana jika telah dikeluarkannya Peraturan pelaksana yang di bawahnya, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri (disingkat Permendagri).

²⁰ Informasi didapatkan dari Reny Khusnawati (ASN) Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM dan Aparatur Daerah (BKPSDMAD) Kabupaten Sambas pada 2 Maret 2018.

²¹ Tahapan pelaksanaan *open promotion* didapatkan langsung dari Reny Khusnawati (ASN) atas intruksi Nurpianto sebagai Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM dan Aparatur Daerah (BKPSDMAD) Kabupaten Sambas pada 2 Maret 2018.

oleh Bupati Kabupaten Sambas, di dalamnya meliputi ketua dan anggota panitia seleksi dari berbagai latar belakang. Tahap persetujuan atau rekomendasi KASN baru direkomendasikan pada 14 Maret 2017 mengenai pelaksanaan tahapan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas.

Terahir tahap penyeleksian, tahap ini terdiri dari beberapa tahap seleksi pada *open promotion* Sekda di Kabupaten Sambas. Pertama, pembukaan *open promotion*, yaitu tahapan mengenai pengumuman panitia seleksi, sesuai Nomor: 02/PANSEL/III/2017. Pengumuman ini diperpanjang hingga 11 April 2017 tanpa merubah jadwal pelaksanaan *open promotion*. Pelamaran atau penerimaan berkas lamaran, dimulai tanggal 20 Maret sampai dengan 11 April 2017. Jumlah pelamar sebanyak delapan orang. Terdiri dari Zainal Abidin Kepala Dinas Perhubungan Kab. Sambas; Khayan Direktur Poltekes Kemenkes Pontianak; M. Ibrahim Kepala Dinas Perumahan Rakyat, Kebersihan, dan Lingkungan Hidup; Harry Prihanto Sekretaris Daerah Depok; Uray Tajudin Kepala Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian, dan Perdagangan Kabupaten Sambas; Ferry Madagaskar Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sambas; I Ketut Sukaharja Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sambas; dan Yusran Kepala Dinas Sosial Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Sambas.²²

Kedua, seleksi berkas, yaitu dilaksanakan mulai 7 sampai 11 April 2017. Hasil yang lulus seleksi sebanyak 6 orang dan 2 orang (Yusran dan Khayan) tidak lulus seleksi karena tidak memenuhi syarat mengikuti Diklatpim II yaitu Yusran dan Khayan. Hasil seleksi berkas diumumkan 13 April 2017. Ketiga, tes kesehatan, yaitu dilakukan tim penguji kesehatan yang ditunjuk Bupati dan dilaksanakan 20 April 2017 dan diikuti oleh 4 orang peserta. Hasilnya ke 4 peserta lulus seleksi kesehatan, antara lain: Zainal Abidin Kepala Dinas Perhubungan Kab. Sambas; M. Ibrahim Kepala Dinas Perumahan Rakyat, Kebersihan, dan Lingkungan Hidup; Uray Tajudin Kepala Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian, dan Perdagangan Kab. Sambas; Ferry Madagaskar Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kab. Sambas.

Keempat, uji kompetensi manajerial, yaitu dibantu oleh Tim Assesor pada 21-22 April 2017 dengan peserta sebanyak 4 orang, seperti yang disebutkan

²² Data didapatkan dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM dan Aparatur (BPKSDMAD) tanggal 02-03-2018.

sebelumnya. Kelima, uji kompetensi bidang, pelaksanaannya meliputi *writing paper* (menulis makalah) yang selanjutnya dipresentasikan dan diakhiri pada sesi *interview* di depan Panitia Seleksi yang dilaksanakan pada 4 Mei 2017 di Ruang Rapat Sekretaris Daerah Kabupaten Sambas. Pada tahap hasil dari point empat dan lima nilainya dijumlahkan dan sebanyak tiga orang peserta memperoleh nilai tertinggi dan diumumkan dalam Pengumuman Panitia Seleksi Nomor: 14/PANSEL/V/2017 tanggal 8 Mei 2017. Sebanyak tiga nama peserta tersebut telah disampaikan oleh Panitia Seleksi kepada Bupati Sambas selaku Pejabat Pembina Kepegawaian, antara lain: Zainal Abidin Kepala Dinas Perhubungan Kab. Sambas; Ibrahim Kepala Dinas Perumahan Rakyat, Kebersihan, dan Lingkungan Hidup; dan Uray Tajudin Kepala Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian, dan Perdagangan Kab. Sambas.

Keenam, koordinasi dari Pemerintah Daerah oleh Bupati yang dilakukan kepada Gubernur Kalimantan Barat, hasilnya *open promotion* telah disetujui dengan Surat Nomor: 820/723/BKD-B tertanggal 18 Mei 2017. Ketujuh, persetujuan sampai pengangkatan, tahapan ini berisi rekomendasi bahwa dalam tahapan ini Ketua KASN telah memberikan sebuah rekomendasi melalui Surat Nomor: B-1466/kasn/5/2017 pada 23 Mei 2017. Penetapan dan pengangkatan telah dilakukan Bupati Sambas yang diterbitkan pada Keputusan Bupati Kabupaten Nomor: 821.22/10/bkpsdmad-B Tahun 2017.

Ditetapkan pada Jumat, 2 Juni 2017, Uray Tajudin secara resmi menjadi pilihan Bupati Kabupaten Sambas sebagai Sekda, saat itu usia Uray Tajudin tepat 2 bulan lagi tepat berusia 58 tahun,²³ dilantik di Aula Utama Kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Sambas, khususnya Aula Bupati. Pelantikan tersebut berisi pengambilan sumpah jabatan dan dalam pelaksanaannya secara langsung banyak dihadiri oleh beberapa pejabat seperti: Sekertaris Daerah Provinsi Kalimantan Barat (M. Zeet Hamdy Assovie), Perwakilan dari Walikota Singkawang dan Bupati Bengkayang, Forkompimda, Pejabat dari jabatan Eselon II dan III Pemerintah

²³ Data didapatkan dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM dan Aparatur (BPKSDMAD) pada 2 Maret 2018.

Daerah Kabupaten Sambas Instansi vertikal, hal ini juga dihadiri oleh Tokoh Agama, Budaya, dan Masyarakat Kabupaten Sambas.²⁴

Pelaksanaan *open promotion* jabatan Sekda Sambas pada umumnya sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku di dalam UU ASN.²⁵ Namun aturan yang ada terlihat “inkonsisten” karena Bupati Sambas periode 2016-2021, berhak memilih satu di antara tiga calon terbaik tanpa pertimbangan nilai terbaik sekaligus proses yang kompetitif. Oleh sebab itu, Jami’at Akadol (Mantan Sekda Sambas) dalam konteks ini tidak setuju bahkan mempertanyakan “di mana keterbukaan ini?”, inilah yang dimaksud dengan kesewenang wenang Bupati, sehingga aturan ini perlu untuk diperbaiki kembali karena telah membantu melegalkan kesewenang-wenang tersebut. Selain tidak sepenuhnya terbuka, juga sama saja seperti permainan Bupati.²⁶

Jika prinsip di atas dilanggengkan maka proses dan tahapan dalam *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas dapat juga dianggap telah mengabaikan atau mengacuhkan asas netralitas, efektif-efisien, transparansi, non-diskriminasi, adil-setara, dan kesejahteraan. Beberapa hal yang dipandang tidak netral, tidak transparan, diskriminatif, dan tidak adil atau seperti tidak netral, hal ini karena kemungkinan menunjuk ada sistem balas jasa ataupun balas dendam, artinya balas jasa karena mendukung saat Pilkada, sehingga jasanya dibalas menjadi Sekda sebagai bentuk kedekatan, sehingga meninggalkan hal-hal yang berbau kompetitif seperti yang telah dijelaskan pada UU ASN tahun 2014 sebelumnya. Balas dendam yang dimaksud ialah pegawai yang suka mengkritik dan pintar jutru tidak dipakai, hal ini mengakibatkan tidak netralnya Pegawai ASN dikarenakan berpihak.²⁷

Manajemen ASN telah menegaskan bahwa pengelolaan ASN harus menghasilkan pegawainya yang professional, nilai dasar yang jelas, etika dalam

²⁴ Zulpian, “Uray Tajudin Sekda Sambas Definitif,” Sambas.go.id, 2017, <https://sambas.go.id/component/content/article/102-pemerintah-daerah/3918-uray-tajudin-sekda-sambas-definitif.html>, diakses kembali pada 24 Februari 2020.

²⁵ Jami’at Akadol merupakan mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas sebelum Uray Tadjudin. Wawancara dilakukan pada 29 Januari 2018.

²⁶ Jami’at Akadol merupakan mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas sebelum Uray Tadjudin. Wawancara dilakukan pada 29 Januari 2018.

²⁷ Jami’at Akadol merupakan mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas sebelum Uray Tadjudin. Wawancara dilakukan 29 Januari 2018.

profesi, bahkan terhindar dari praktik KKN.²⁸ Perlu juga diketahui bahwa kesadaran kolektif telah menunjukkan bahwa KKN telah mencederai kehidupan sosial masyarakat, bangsa, dan Negara.²⁹ Hal ini dikhawatirkan karena berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan, sehingga perlu diberantas hingga ke akar-akarnya. Peneliti dalam konteks ini mengkhawatirkan suatu pemerintahan yang mengarah pada perilaku kolusi dan nepotisme, hal ini karena perbuatan kolusi dan nepotisme tampak tidak begitu diperhatikan, berbeda dengan perilaku korupsi.

Sebagai catatan, kolusi ialah sebuah kerja sama atau pemufakatan dalam arti mengabaikan atau melawan hukum oleh penyelenggara Negara yang berakibat merugikan pihak atau orang lain bahkan sosial masyarakat, bangsa dan Negara. Disisi lain mengenai nepotisme dalam hal ini ialah sebuah perilaku penyelenggara Negara yang seolah mengabaikan penegakan hukum hanya demi menguntungkan kepentingan pribadi, keluarga, teman, pendukung Pilkada, atau kroni yang tidak bermanfaat bagi sosial masyarakat, bangsa, dan Negara. Ini perlu diberantas habis sampai keakar-akarnya.³⁰ Hal ini tampak pada pernyataan Jami'at Akadol sebagai "kesan" ada balas jasa yang kemungkinan pernah membantu pada saat Pilkada Bupati Sambas, sehingga *open promotion* jabatan Sekda Kabupaten Sambas yang seharusnya terbuka dan kompetitif menjadi bias dan subjektif.³¹

Tahapan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas telah mengabaikan asas efisien-efektif, karena usia Uray Tajudin yang terlantik berusia hampir 2 bulan lagi berumur 58 tahun ini hanya menjadi Sekda selama dua tahun saja. Jami'at Akadol mengaskan, "*Kenapa memilih Uray Tajudin? Saya gak tau jawabannya, kenapa memilih yang umurnya itu hanya 2 tahun jadi Sekda. Padahal bupati itu masih 4 tahun kedepan 3 tahun lebih*".³² Penting untuk dijelaskan bahwa batasan usia pensiun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi berusia 60 tahun.³³ Selain itu bagi Jami'at

²⁸ Pasal 1 point 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁹ Saldi Isra, *Hukum Yang Terabaikan: Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2016), 151.

³⁰ *Ibid.*, 152.

³¹ Jami'at Akadol merupakan mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas sebelum Uray Tadjudin. Wawancara dilakukan 29 Januari 2018.

³² Jami'at Akadol merupakan mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Sambas sebelum Uray Tadjudin. Wawancara dilakukan 29 Januari 2018.

³³ Pasal 239 ayat 2b Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Akadol bahwa hal yang dilakukan ini merupakan program mubazir.³⁴ Tentu ini sangat mubazir, menjabat Sekda hanya selama 2 tahun. Sedangkan dalam sebuah pelaksanaan *open promotion* justru sangat memerlukan banyak anggaran. Hal ini karena dilaksanakan secara nasional dan lain sebagainya. Transparansi ini tidak tampak dalam tahapan *open promotion* jabatan Sekda Kabupaten Sambas, misalnya berupa nilai-nilai test yang dirahasiakan kepada Publik,³⁵ sehingga asas keterbukaan-pun sangat jelas terabaikan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten Sambas masih belum mampu untuk mewujudkan tata laksana-kelola birokrasi pemerintahan yang baik, apalagi terbuka (*open governance*).

C. Tafahus *Fiqh Siyasah* mengenai *Open Promotion*

Fiqh Siyasah mempunyai definisi sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam Islam. Aspek yang yang dikaji berkaitan dengan dalil-dalil umum yang ada pada Alquran dan Hadis serta *maqāsid-syarīah*.³⁶ Keluasan cakupan dalam *fikih siyasah*,³⁷ dikarenakan menurut Abdul Wahab Khallaf bahwa *fiqh siyasah* dapat dibagi dalam tiga konsentrasi, yaitu *siyasah dusturiyah*, *siyasah maliyah*, dan *siyasah kharijiyah*. Disisi lain, Abdurrahman membaginya ke dalam tujuh konsentrasi, yaitu *siyasah dusturiyah*, *siyasah tasyri'iyah*, *siyasah qadha'iyah*, *siyasah maliyah*, *siyasah idariyah*, *siyasah tanfidziyah*, dan *siyasah kharijiyah*.³⁸

Penelitian memilih menahafus *open promotion* Sekda Sambas dalam sebuah perspektif *siyasah dusturiyah*. Perspektif yang digunakan ini maksudnya ialah membahas masalah perundang-undangan Negara dan konsep-konsep konstitusi.³⁹ Tentunya di sini juga tidak terlepas untuk membahas hubungan pemimpin, rakyat,

³⁴ Wawancara dilakukan di Ruang Rektor Institut Agama Islam (IAI) Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas 29 Januari 2018.

³⁵ Meskipun dalam proses seleksi sangat tertutup karena hanya panitia atau tim seleksi yang dapat menyaksikan dan menyeleksi, setidaknya nilai-nilai test yang dikeluarkan dapat dinikmati oleh masyarakat kabupaten Sambas.

³⁶ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 20.

³⁷ Pendapat ini diafirmasi oleh J. Suyuti Pulungan dalam mengkaji Relasi Islam dan Negara, lihat J. Suyuti Pulungan, "Relasi Islam dan Negara: Studi Pemikiran Politin Islam dalam Perspektif Al-Qur'an," *Intizar* 24, no. 1 (2018): 185–202.

³⁸ Ibnu Muzar Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), 16–17.

³⁹ Yusuf Al-Qardawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, ed. Kathun Suhadi (Jakarta: RajaGrafindo, 1994), 46–47.

dan kelembagaan dalam masyarakat.⁴⁰ Pengaturan perundang-undangan secara prinsip Islam dalam lingkup kajian *siyasah dusturiyah*, tidak terlepas dari Alquran dan Hadis serta Kaidah *Ushul Fikih* seperti *jalbul mashālih wa dar-ul mafāsīd* (menggambil manfaat dan membuang mudarat),⁴¹ sehingga basis dari *siyasah dusturiyah* sejatinya lebih pada pencapaian manfaat dan kebaikan disertai dengan menghindari jejaring yang bersifat kemudharatan atau keburukan, sebab hukum Islam mempunyai corak empiris-fungsional.⁴² Tahapan dalam pelaksanaan *open promotion* jabatan Sekda Kabupaten Sambas dilakukan atas amanah perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, harus mengikuti saran-saran dan nasihat dari KASN. Hal ini karena harapan yang dilakukan dapat mengarah pada dasar sistem merit.

Open promotion jabatan Sekda Sambas dalam tahapan yang digambarkan bahwa pengisian JPT Pratama dilakukan secara nasional dan melewati beberapa tahap yang harus dilalui dalam seleksinya. Hal ini jika ditelusuri dalam Sejarah Islam mengenai proses pengangkatan kepemimpinan *khulafa al-rāsyidīn*, setiap bentuk dari proses pengangkatan sebuah kepemimpinan di dalam tahapannya mempunyai perbedaan corak atau sistem antara satu dan lainnya. Sehingga tidak ada ketentuan yang pasti secara baku untuk diikuti karena ragamnya pola yang ditawarkan dalam sejarah Islam, namun yang harus diketahui dalam prosesnya perlu melibatkan prinsip yang harus diikuti sesuai dengan petunjuk yang ada dalam Alquran dan Hadis ialah mengenai standar perilaku yang harus diterapkan dalam bersosial, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, beberapa dari prinsip-prinsip tersebut meliputi kedudukan manusia dimuka bumi, prinsip dalam bermusyawarah atau demokrasi, taat pada punggawa atau pemimpin, adil, kesetaraan kedudukan atau *equality*, persamaan atau *equaty*, dan toleransi antara umat beragama.⁴³

⁴⁰ Mustofa Hasan, "Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih," *Madania* XVIII, no. 1 (2014): 99.

⁴¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia, 2014), 189.

⁴² Ahmad Insya Ansori and Moh. Ulumuddin, "Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Hukum Islam," *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum Dan Hukum Islam* 5, no. 1 (2020): 37-56.

⁴³ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990), 5-7.

Pertama, kedudukan manusia di bumi. Kedudukan manusia di bumi adalah sementara, karena hanya Allah SWT satu-satunya pemilik kerajaan kekal. Allah SWT berkehendak untuk memilih dan mencabut siapapun penguasa di bumi, kemudian Allah SWT menjadikan setiap kita *khalā'if* (pengganti-penggati) di muka bumi (Q.S Ali Imran: 26; Q.S al-Hadid: 5; Q.S al-An'am: 165; Q.S Yunus: 14).

Kedua, musyawarah atau demokrasi. Prinsip musyawarah atau demokrasi ini terekam dalam Alquran. Hal penting yang didapatkan dengan bermusyawarah ialah untuk mencari jalan keluar dengan mencapai kesepakatan secara bersama-sama, karena itu adalah ciri dari orang-orang yang mematuhi Allah SWT (Q.S Ali Imran: 159 dan Q.S Asy-Syura: 38). Sehingga musyawarah dalam perspektif demokrasi di Indonesia ialah melibatkan masyarakat pada umumnya dengan ikut andil sebagai bagian dari fungsi *checks and balances* (saling mengawasi).

Ketiga, ketaatan kepada punggawa atau pemimpin. Prinsip ketaatan kepada Pemimpin adalah perintah dari Allah SWT bagi orang-orang yang beriman, urutan wajibnya tersebut ialah taat pada Allah SWT, taat pada Rasul-Nya, dan taat pada pemimpin (Q.S an-Nisa: 59). Makna taat tersebut saling berkaitan antara satu dan lain, artinya hal yang baik dalam suatu kebijakan dan kepentingan tujuan dari kegamaan (*maqāsid al-syarīah*). Salah satunya ialah kepentingan kemanusiaan, sebab itu harus segera ditaati. Antara keadilan dan keterbukaan berbanding lurus, sehingga jika seorang pemimpin terlalu eksklusif dalam pengambilan kebijakan maka hal tersebut keluar dari prinsip-prinsip bermasyarakat dan bernegara.

Keempat, adil. Berlaku adil dan berbuat kebajikan adalah bagian dari pengajaran Alquran terhadap manusia, sehingga dalam menetapkan sebuah hukum atau kebijakan dengan cara adil adalah suatu kewajiban bagi pemegang jabatan (Q.S an-Nahl: 90 dan QS an-Nisa: 58). Kelima, kesetaraan (*equality*) dan persamaan (*equaty*). Kesetaraan merupakan salah satu prinsip yang harus dipegang oleh manusia sebagai makhluk ciptaan Allah SWT, sebab penciptaan laki-laki dan perempuan lalu berkembang menjadi berbangsa-bangsa dan bersuku-suku bukan untuk saling mengingkari, menindas, dan diskriminatif. Adapun yang lebih penting ialah saling kenal-mengenal karena yang paling mulia di sisi Allah SWT adalah seseorang yang paling takwa (Q.S al-Hujarat: 13).

Keenam, toleransi antara umat beragama. Toleransi antara umat beragama merupakan salah satu prinsip yang penting untuk dijalani dan diaktualisasikan, sebab dalam beragama bahwa Islam mengajarkan untuk tidak memaksa seseorang harus memeluk atau memasukinya. Jika Allah SWT berhendak maka semua orang di muka bumi akan beriman, sehingga yang paling penting bagi umat Islam secara khusus mengedepankan *kalimatiin sawa* (*common word* atau berupa kata atau kesepakatan bersama). Allah SWT sangat melarang umatnya untuk memerangi agama lain, mengusir, dan membantu orang lain untuk mengusir (Q.S al-Baqarah: 256; Q.S Yunus: 99; Q.S Ali Imran: 64; Q.S al-Mumtahanah: 8-9).

Beberapa prinsip tersebut diramu dalam satu kaidah ushul fikih yaitu *jalbul mashālih da dar-ul mafāsīd* (mengambil manfaat dan membuang mudarat), kaidah ini tentunya harus diejawantahkan dalam pertimbangan kondisi sosial masyarakat agar aturan perundang-undangan secara *maslahat* dapat sesuai dengan kehendak dan keinginan atau harapan dari masyarakat sebagai bagian dari aspirasi. Aturan perundang-undangan sebenarnya di dalam prinsip Islam justru berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan juga berisi mengenai kesetaraan di depan hukum.⁴⁴

Tahapan dalam gambaran pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas secara umum, jika dihubungkan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam pedoman ajaran Islam ternyata tidak ada aturan baku mengenai tahapan-tahapan dalam pengisian jabatan seperti yang ada pada corak pergantian kepemimpinan *khulafa al-rāsyidīn* dengan sistem pengangkatan yang berbeda-beda.⁴⁵ Hal tersebut dapat ditarik secara tegas bahwa tidak ada tahapan pelaksanaan yang baku diatur dalam Islam. Sebaliknya, jika prinsip-prinsip Alquran yang disebutkan di atas dan ketidaksesuaian dengan kaidah *ushuliyah (jalbul mashālih da dar-ul mafāsīd)* tidak dapat dilaksanakan atau bahkan diabaikan, maka tentu pelaksanaannya bisa jadi ialah hal yang sangat *mafsadat* (keburukan).

Beberapa prinsip Islam yang telah disebutkan di atas dan kaidah *jalbul mashālih da dar-ul mafāsīd* pada format aturan perundang-undangan di Indonesia,

⁴⁴ Abdul Wahab Khalaf, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah* (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), 25-40; Iqbal, *Fiqh Siyasah.....*, 178.

⁴⁵ Sebagai catatan bahwa jabatan Sekda ialah jabatan karir, bukan jabatan politik. Untuk itu, jika dibandingkan dengan posisi jabatan *Khulafa al-Rasyidin*, maka tidak dapat disepadankan, sehingga perlu peneliti tegaskan bahwa yang peneliti maksudkan ialah corak atau sistem pengangkatan yang digunakan dalam masa *Khulafa al-Rasyidin* tidak baku.

tentunya tertuang pada regulasi seperti yang ada pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan turunannya, pada UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memperhatikan beberapa asas-asas hukum yang baik.⁴⁶ Hal ini oleh peneliti maknai mengenai adanya kompatibilitas antara prinsip Islam, kaidah *ushul* fikih yaitu *jalbul mashālih da dar-ul mafāsīd* dengan UU Nomor 12, pada Pasal 5, dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya harus memperhatikan asas-asas hukum yang baik, berupa kejelasan tujuannya, lembaga yang tepat dalam membuat perundang-undangan, sesuai jenis, hirarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan sesuai kebutuhan, mempunyai daya guna dan hasil guna, rumusan yang jelas, dan transparan.⁴⁷

Asas-asas hukum yang baik ini menjadi format dasar pada pembentukan perundang-undangan yang ada di Indonesia, sehingga secara regulasi diharapkan dapat terwujudnya *good governance* bahkan *open governance*. Lebih dari itu, dalam UU ASN Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat beberapa asas yang juga kompatibel dengan UU Nomor 12 tahun 2011, dapat dilihat pada Pasal 2 misalnya mengenai kepastian hukum, asas profesional dan proporsional, integrasi, delegasi, asas netralitas, pertanggungjawaban, asas efektif-efisien, transparansi, asas non-diskriminasi, persatuan-kesatuan, adil-kesetaraan, dan kesejajaran.⁴⁸ Hal tersebut melandasi ASN dalam menjalankan profesi sebagai pelayan publik secara umum dapat dilihat pada Pasal 3, antara lain: “*Nilai dasar; kode etik dan kode perilaku; komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik; kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; kualifikasi akademik; jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan profesionalitas jabatan.*”

Nilai dasar sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 meliputi:

“Memegang teguh ideologi Pancasila; Setia dan mempertahankan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah; Mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia; Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian; Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;

⁴⁶ Lihat selengkapnya pada Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁸ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur; Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik; Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah; Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun; Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi; Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama; Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai; Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier”.

Kode etik dan kode perilaku mengenai ASN dalam lingkungan birokrasi, secara umum terdapat pada Pasal 5, hal tersebut mengenai pelaksanaan tugas dengan jujur, tanggung-jawab, integritas tinggi, pelaksanaan tugas harus cermat dan disiplin, menjadi pelayan publik yang harus menghormati publik masyarakat dengan tanpa tekanan dan tentunya sopan, tugas dilaksanakan harus menuruti aturan perundang-undangan dan etika pemerintahan, menjaga rahasia yang menyangkut kebijakan Negara, penggunaan kekayaan dan barang milik Negara secara tanggung-jawab, efektif-efisien, terhiar dari konflik kepentingan dalam melaksanakan tugas, memberi informasi secara benar dalam arti menyesatkan orang lain yang membutuhkan informasi mengenai kepentingan kedinasan, tidak menyalahgunakan atau berbuat sewenang-wenang mengenai informasi di dalam atau internal Negara, tidak mencari keuntungan dan manfaat untuk diri sendiri, atau orang lain atas nama tugas-status-kekuasaan-jabatan, memegang teguh nilai dasar ASN dalam menjaga reputasi dan Itegritas, melaksanakan disiplin pegawai ASN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan⁴⁹

Tahapan *open promotion* Sekekertaris Daerah Kabupaten Sambas tahun 2017, dilihat dari *siyasah dusturiyah*, dapat disepadankan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tentunya pada konteks di Indonesia seperti yang telah dijelaskan. Sejatinya asas-asas tersebut sangat kompatibel dengan perspektif *siyasah dusturiyah*, khususnya mengenai beberapa prinsip Alquran dan kaidah ushul fikih, yaitu *jalbul mashālih da dar-ul mafāsīd*. Namun pertanyaan selanjutnya mengenai implikasi pelaksanaan, terbagi dalam dua pertanyaan kecil. Pertama, bagaimana kemudian penerapan asas-asas yang baik tersebut? Kedua, apakah asas-asas yang baik tersebut telah berhasil diterjemahkan dalam spektrum

⁴⁹ Pasal 5, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

pasal-pasal pelaksana selanjutnya? Hal ini perlu diungkap karena penjelasan pada bagian sebelumnya telah peneliti eksplorasi mengenai analisis atas praktik *open promotion* jabatan Sekda Kabupaten Sambas (*das sein*), selanjutnya peneliti membahas konten UU ASN yang berkaitan dengan penjelasan sebelumnya (*das sollen*). Hal ini karena hukum praktikal dan hukum teoretik tidak dapat dipisahkan karena keduanya saling terkait dan saling mengisi antara satu dan lainnya.⁵⁰ Untuk itu, dua pertanyaan tersebut kemudian peneliti tafahus pada bagian di bahwa ini.

D. Analisis tahapan *Open Promotion* pada konten UU ASN

UU ASN dan pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas dilihat lebih dalam lagi secara hati-hati dan mendalam terdapat beberapa temuan yang perlu dijelaskan di sini. Hal tersebut karena UU ASN tahun 2014 dan pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas tidaklah sempurna (*infallible*) tanpa kelemahan (*fallible*). Temuan yang didapatkan ternyata terdapat beberapa pasal turunan dibawahnya yang terlihat “bertentangan” atau tidak sesuai dengan asas dan prinsip yang telah dijelaskan sebelumnya, sebagai berikut:

1. Kerancuan dalam UU ASN Tahun 2014

Tahapan pada *open promotion* Sekretaris Daerah Kabupaten Sambas dalam reformasi birokrasi ialah sangat urgen dan wajib bagi pemerintahan untuk selalu bertanggung jawab dalam melaksanakan tahapan-tahapannya, sesuai dengan asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku yang ada dalam perundang-undangan khususnya dalam UU ASN tahun 2014. *Open promotion* adalah salah satu cara dalam reformasi birokrasi sebagai wujud pemberian peluang kepada birokrasi agar lebih terbuka dan mendapatkan pejabat yang professional sesuai keahlian yang dibutuhkan.⁵¹ Hal ini diharapkan agar hasil dari pelaksanaan *open promotion* adalah terpilihnya pejabat-pejabat yang berkompeten, berintegritas, dan paling penting ialah figur yang layak.⁵²

⁵⁰ Krismiyarsi, “Kajian Terhadap Pendekatan Ilmu Hukum Normatif dan Ilmu Hukum Empirik sebagai Dua Sisi Pendekatan yang Saling Mengisi”, *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 1 (2015); 114-122.

⁵¹ Dewi Mahanani dan Muhammad Eko Atmojo, “Analisis Promosi.....”, 47.

⁵² Samiaji, “Kebijakan Open.....”, 347.

Kunci keberhasilan tersebut adalah bagian dari kemajuan organisasi pemerintahan, begitu juga dengan peran dan tanggung jawab seorang pegawai negeri sipil dalam memangku JPT Pratama sebagai Sekretaris Daerah. Hal ini senada dengan PP No 11 Tahun 2017, tepatnya pada Pasal 104 mengenai peran dan akuntabilitas diantaranya; Pertama, menyusun alternatif rumusan sebagai sebuah kebijakan yang dapat memberikan solusi. Kedua, tercapainya sebuah target kerja kerja unit yang sesuai pada tujuan dari organisasi birokrasi. Ketiga, yaitu mewujudkan sebuah strategi pengembangan yang dapat ter-integrasi dalam memberikan suatu dukungan pada pencapaian dari sebuah organisasi birokrasi. Keempat, mewujudkan sebuah kapabilitas kepada unit kerja untuk mencapai *outcome* organisasi birokrasi.⁵³

Tugas dan Kewajiban JPT Pratama Sekda secara umum ialah mendukung dan membantu visi-misi pimpinan daerah atau kepala daerah, khususnya dalam menyusun rancangan rencana strategis, memimpin ASN dan memotivasinya. Wajar saja dalam *open promotion* perlu memperhatikan syarat-syarat yang sangat ketat dalam tahapan pelaksanaannya, seperti tertuang pada pada Pasal 108 ayat 3 dan 4 Undang-Undang ASN Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Ayat 3 menyatakan, "*Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Selanjutnya Ayat 4 menyatakan, "*Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.*"

Tahapan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas pada proses yang dijalani ialah berusaha untuk menerapkan pelaksanaan yang terbuka berskala nasional dan kompetitif, alih-alih dalam hal ini ingin menerapkan sistem merit. Sistem merit pada dasarnya ialah sebagaimana dalam UU ASN, sebuah bentuk kebijakan dan manajemen atas ASN melalui ukuran kompetensi, kinerja, dan

⁵³ Lihat selengkapnya pada Pasal 104 ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

kualifikas, tentunya dilakukan sesuai prinsip keadilan dan kewajaran yang tidak membedakan sebuah latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, gender, status pernikahan, usia, dan kondisi cacat.⁵⁴

Open promotion JPT Pratama sebagai Sekda dalam pelaksanaannya berusaha sejalan dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, alih-alih dal hal ini ingin terwujudnya *good governance* bahkan *open governance* pada era reformasi birokrasi. Meskipun demikian, ternyata lebih dalam lagi ditafahus, persoalan UU ASN terdapat beberapa yang masih terlihat rancu,⁵⁵ kerancuan ini terdapat pada Pasal 111 ayat 1, yaitu “Ketentuan mengenai pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi... dapat dikecualikan pada Instansi Pemerintah yang telah menerapkan Sistem Merit dalam pembinaan Pegawai ASN dengan persetujuan ASN.”

Kata “dikecualikan” tampak memiliki kerancuan yang menunjukkan bahwa tahapan yang dilakukan dalam *open promotion* dapat ditiadakan oleh karena telah menerapkan sistem merit. Masalahnya, justru *open promotion* yang memiliki ciri kompetitif dan terbuka adalah bagian penting (urgensi) dalam proses pelaksanaannya. Perlu diketahui sistem merit yang dimaksud penjelasan sebelumnya justru tidak memuat pelaksanaan yang kompetitif dan terbuka. Hal tersebut akan sangat bahaya jika sebuah ukuran sistem merit hanya dibatasi oleh ukuran KASN (subjektif), sedangkan masyarakat tidak dapat mengukurnya karena asas ‘keterbukaan’ tidak lagi tampil dalam sistem merit yang dirumus regulasi tersebut.⁵⁶

2. Inkonsistensi dalam UU ASN Tahun 2014

Pasal 115 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan, “Pejabat Pembina Kepegawaian memilih 1 (satu) dari 3(tiga) nama calon... untuk ditetapkan dan dilantik sebagai perjabat pimpinan

⁵⁴ Pasal 1 angka 22 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

⁵⁵ Untuk lebih jelas, disini peneliti menafahus pasal-pasal selanjutnya yang kemudian dikaitkan dengan asas, prinsip, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku di dalam UU ASN itu sendiri.

⁵⁶ Masyarakat yang peneliti maksud ialah *civil society*, artinya masyarakat akademik yang berperan dalam sebuah institusi masyarakat atau organisasi kemasyarakatan.

*tinggi pratama.*⁵⁷ Hal ini tentunya, seperti tidak ada konsistensi karena pada dasarnya pelaksanaan *open promotion* JPTP dilakukan lagi-lagi dilakukan dengan asas keterbukaan dan kompetisi. Jika terbuka dan kompetitif tersebut hanya terwujud sampai pada tim seleksi (timsel), kemudian sisanya sebanyak 3 calon PJPT (dalam konteks ini Sekda) diserahkan pada PPK (dalam hal ini Bupati) untuk kemudian memilih salah satu dengan tanpa pertimbangan nilai tertinggi dan terbaik sesuai asas keterbukaan dan kompetitif, Maka ini dapat dikatakan inkonsisten. Lebih dari itu, bahkan substansinya menjadi gugur oleh karena alasan hak dan kewenangan PPK dalam memilih tanpa pertimbangan kompetitif (sewenang-wenang).

Open promotion menurut hemat peneliti seperti yang telah dijelaskan masih tampak rancu dan inkonsisten. Jika tidak ada revisi atau *judicial review*, maka budaya yang berkembang dalam organisasi pemerintahan akan lebih cenderung pada prioritas kedekatan pribadi dengan atasan. Kamaludin dan Rini Indriani dalam pernyataannya, antara lain:

*“The inhibiting factor for the implementations of open bidding is related to the competencis of officials who are promoted. Most civil servants in government agencies, structural positions are an honor and have a high enough status in the community, because there will be many facilities and conveniences so that many who want in various ways. Some civil servants have such thoughts, so sometimes the mechanism or procedure adopted for obtaining structural positions in ignored, for example. Culture or culture that develops in development organizations tends to prioritize personal closeness with superiors which has an impact on the promotion process, and competence... Culture of personal closeness with superiors will encourage coercion to hold positions of executing duties (Acting) in fulfilling the requirements to participate in open bidding. Urges politicians to penetrate the structuring of the bureaucratic elite”.*⁵⁸

Tentu saja penjelasan di atas memberikan penjelasan yang cukup faktual bahwa jabatan struktural ialah sebuah jabatan kehormatan dan mempunyai status yang cukup tinggi, apalagi dengan jabatan tersebut maka fasilitas dan kemudahan lainnya mudah di dapatkan. Tentu saja ASN tergiur untuk menduduki jabatan dan untuk menduduki banyak yang menggunakan

⁵⁷ Pasal 115 ayat 4 Peraturan Pemertintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2017 tentang Manaemen Pegawai Negeri Sipil.

⁵⁸ Kamaludin and Rini Indriani, “Open Bidding.....”, 40.

berbagai cara, sehingga cenderung menggunakan cara politis (*culture of personal closeness*) kepada atasan daripada mengikuti prosedur dan mekanisme *open promotion* dan kompetitif. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, ternyata regulasi (UU ASN) yang mengatur tentang *open promotion* masih bersifat rancu dan inkonsisten. Selayaknya regulasi tersebut diarahkan untuk di-*judicial review* mengenai beberapa pasal yang telah peneliti jelaskan atau menurunkan peraturan di bawahnya untuk mengambil jalan penafsiran yang dikehendaki oleh asas-asas hukum yang baik, agar peraturan pelaksanan atau turunan yang berada di bawahnya dapat mengikuti ritme hirarki peraturan perundang-undangan, seperti peraturan yang sesuai dalam wilayah penelitian ini (*open promotion* Sekda) biasanya di bawah peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) dan Peraturan Daerah (Perda).

E. Penutup

UU ASN dan pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas dilihat lebih dalam lagi secara hati-hati dan mendalam terdapat beberapa temuan yang perlu dijelaskan disini. Lebih lagi, UU ASN dan pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas tidaklah *infallible* tanpa kelemahan (*fallible*). Temuan yang didapatkan ternyata bertentangan dengan asas dan prinsip yang ada dalam perundang-undangan, bahkan tahapan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas mengabaikan asas netralitas, efektif-efisien, transparansi, non-diskriminasi, adil-setara, dan kesejahteraan.

Tahapan dalam gambaran pelaksanaan *open promotion* Sekda Kabupaten Sambas secara umum, jika dihubungkan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam pedoman ajaran Islam ternyata tidak ada aturan baku mengenai tahapan-tahapan dalam pengisian jabatan seperti yang ada pada corak pergantian kepemimpinan *Khulafa-ur Rasyidin* dengan sistem pengangkatan yang berbeda-beda. Jika semangat prinsip-prinsip dalam al-Qur'an serta ketidaksesuaian dengan kaidah *ushuliyah (jalbul mashalih da dar-ul Mafasid)* tidak dapat dilaksanakan atau bahkan diabaikan, maka tentu pelaksanaannya bisa jadi ialah hal yang sangat *mafsadat* (keburukan).

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Diyanto, dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006.
- Al-Qardawi, Yusuf. *Fikih Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*. Edited by Kathun Suhadi. Jakarta: RajaGrafindo, 1994.
- Ansori, Ahmad Insya, and Moh. Ulumuddin. "Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Hukum Islam." *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum Dan Hukum Islam* 5, no. 1 (2020): 37–56.
- Atmojo, Muhammad Eko. "Analisis Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara: Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal Aristo* 4, no. 2 (2016).
- Dewi Mahanani dan Muhammad Eko Atmojo. "Analisis Promosi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kabupaten Pekalongan Tahun 2017." *FisiPublik: Jurnal Ilmu Sosial dan Politik* 03, no. 02 (2018): 44–55.
- Hasan, Mustofa. "Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih." *Madania XVIII*, no. 1 (2014).
- Inu Kencana Syafii. *Ilmu Pemerintahan*. Cetakan 3. Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenamedia, 2014.
- Isra, Saldi. *Hukum Yang Terabaikan: Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2016.
- Kamaludin and Rini Indriani. "Open Bidding Phenomenon JPT Pratama Post Regional Autonomy." *Journal of Business Studies and Management Review (JBMSMR)* 3, no. 1 (2019): 36–43.
- Karsuwadi, Raymond. "Cornelis: Pemberhentian Sekda Harus Konsultasi Dengan Gubernur." *Tribun Pontianak*, 2017. <https://pontianak.tribunnews.com/amp/2017/03/09/cornelis-pemberhentian-sekda-harus-konsultasi-dengan-gubernur>.
- Khalaf, Abdul Wahab. *As-Siyasah Asy-Syar'iyah*. Kairo: Dar al-Anshar, 1977.
- Krismiarsi, "Kajian Terhadap Pendekatan Ilmu Hukum Normatif dan Ilmu Hukum Empirik sebagai Dua Sisi Pendekatan yang Saling Mengisi", *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 1 (2015); 114-122.

- Lalu Muhammad Fauzi, M. Galang Asmara, Zunnuraeni. "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat." *Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 1 (2019): 63–83.
- Pulungan, J. Suyuti. "Relasi Islam dan Negara: Studi Pemikiran Politin Islam dalam Perspektif Al-Qur'an." *Intizar* 24, no. 1 (2018): 185–202.
- Reformasi Birokrasi: Kiprah Kementerian PAN-RB*. Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, n.d.
- Samiaji. "Kebijakan Open Recruitment Pengisian Jabatan Struktural di Daerah." *Jurnal Desentralisasi* 11, no. 1 (2013): 345–57.
- Situmorang, Jubair. *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Zada, Ibnu Mujar Syarif dan Khamami. *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Zaini, Ahmad. "Demokrasi: Pemerintah oleh Rakyat dan Mayoritas." *Al-Ahkam* 14, no. 2 (2018): 25–41.
- Zulpian. "Uray Tajudin Sekda Sambas Definitif." *Sambas.go.id*, 2017. <https://sambas.go.id/component/content/article/102-pemerintah-daerah/3918-uray-tajudin-sekda-sambas-definitif.html>.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.