

## Inovasi kebijakan kepala daerah dari jalur perseorangan

Muhammad Ichsan Kabullah<sup>a\*</sup>, Hendri Koeswara<sup>b</sup>, Malse Yulivestra<sup>c</sup>, Apriwan Apriwan<sup>d</sup>,  
Nabilla Nabilla<sup>e</sup>, Fathoni Nugrah Irkha<sup>f</sup>

Universitas Andalas. Padang, Sumatera Barat 25163, Indonesia

<sup>a</sup> [muhammadichsankabullah@soc.unand.ac.id](mailto:muhammadichsankabullah@soc.unand.ac.id); <sup>b</sup> [hendrikoeswara@soc.unand.ac.id](mailto:hendrikoeswara@soc.unand.ac.id);

<sup>c</sup> [malse@soc.unand.ac.id](mailto:malse@soc.unand.ac.id); <sup>d</sup> [apriwan@soc.unand.ac.id](mailto:apriwan@soc.unand.ac.id); <sup>e</sup> [nabillatyta@gmail.com](mailto:nabillatyta@gmail.com); <sup>f</sup> [f7fathoni@gmail.com](mailto:f7fathoni@gmail.com)

\* Corresponding Author

**Abstrak:** Artikel ini berangkat dari fenomena pasangan calon kepala daerah yang maju dan menang melalui jalur perseorangan dalam Pilkada. Kehadiran kepala daerah perseorangan perlu diuji khususnya dalam membangun pemerintahan yang bebas korupsi. Penulis mengambil kasus rekrutmen pejabat eselon pemerintah daerah mengingat disektor tersebut sangat rentan korupsi. Penelitian dilakukan di dua daerah yang pernah dan sedang dijabat kepala daerah dari jalur perseorangan yakni Kota Bukittinggi, Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi. Metode penelitian yang akan digunakan adalah kualitatif dengan teknik pengambilan data berupa wawancara mendalam kebanyak pihak, studi kepustakaan, observasi, dan dokumentasi. Dari hasil penelitian, praktik jual-beli jabatan yang acapkali terjadi pada banyak daerah, justru tidak ditemukan di kedua daerah. Kepala daerah dari jalur perseorangan berhasil melakukan inovasi kebijakan dengan tidak banyak mengintervensi dan menyerahkan sepenuhnya mekanisme proses rekrutmen pejabat eselon sesuai aturan. Jikapun perubahan dilakukan, sifatnya tidak frontal dan selalu mengedepankan prinsip meritokrasi. Hal ini dengan sendirinya memunculkan stabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu, eksistensi kepala daerah perseorangan terbukti linear dengan agenda pencegahan korupsi. Meskipun demikian, kepala daerah dari jalur perseorangan tetap memerlukan penguatan seperti dukungan pendanaan negara dalam Pilkada, afirmasi persyaratan, dan pengaturan yang lebih inklusif.

**Kata Kunci:** Inovasi; Kebijakan; Rekrutmen; Jabatan; Kepala Daerah, Perseorangan

**How to Cite:** Kabullah, M. I., Koeswara, H., Yulivestra, M., Apriwan, A., Nabilla, N., & Irkha, F. N. (2023). Policy innovation towards regional heads who nominate as independent candidates. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 9(1), 41-54. <https://doi.org/10.32697/integritas.v9i1.989>



### Pendahuluan

Sejak dibukanya ruang pencalonan kepala daerah dari jalur perseorangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 dan UU Nomor 12 Tahun 2008, animo pasangan calon kepala daerah maju Pilkada dari jalur perseorangan terlihat tinggi. Berdasarkan tren Pilkada tahun 2015 sampai 2018, terdapat 289 calon perseorangan yang maju Pilkada dan 19 diantaranya menang Pilkada (Dinarto & Ng, 2021). Pada Pilkada tahun 2020, dari total 270 daerah yang melaksanakan Pilkada, terdapat 68 pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan yang maju dan 6 diantaranya menang Pilkada (Syambudi & Bernie, 2020). Meskipun tingkat kemenangan pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan relatif rendah dikisaran 6,5%-10%, kehadiran kepala daerah dari jalur perseorangan membawa angin segar bagi penguatan agenda pemberantasan korupsi di pemerintah daerah.

Studi Misra et al. (2021) menunjukkan dibukanya mekanisme calon perseorangan dalam Pilkada sesungguhnya merupakan *anti-thesis* untuk menekan dominasi politik uang yang acapkali dilakukan partai politik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap kandidat yang diusung partai politik dipaksa mengeluarkan biaya besar mulai dari kampanye massif (Fahmi et al., 2020) (Kabullah dkk, 2020), pengerahan tim sukses (Mietzner, 2015), dan pembiayaan survey (Ufen & Mietzner, 2015). Angka tersebut akan bertambah besar ketika kandidat melakukan praktik korupsi berupa pemberian uang mahar agar diusung partai atau gabungan partai politik (Djuyandi & Herdiansah, 2018; Muhtadi, 2019), dan *vote buying* dalam upaya kemenangan Pilkada (Robison & Hadiz, 2017; Sukmajati & Aspinal, 2015). Akibatnya pilihan maju Pilkada oleh calon kepala daerah melalui jalur perseorangan agaknya menjadi pilihan terbaik untuk lepas dari ikatan korupsi.

Pilihan untuk maju Pilkada dari jalur perseorangan dalam Pilkada pada nyatanya tidak hanya logis, melainkan pilihan yang memunculkan persepsi positif dari publik. Studi Tomsa dan Setijadi (2018) menguraikan kasus munculnya gerakan politik massif masyarakat bernama Teman Ahok yang secara sukarela mengumpulkan KTP sebagai syarat pencalonan jalur perseorangan dalam Pilkada DKI Jakarta tahun 2017, sesungguhnya dilandasi rekam jejak kuat kepada figur Basuki Tjahaja Purnama yang dianggap berhasil mendorong kebijakan publik yang transparan dan akuntabel di pemerintahan ketika memimpin sebagai Gubernur DKI Jakarta. Disamping itu, motif masyarakat untuk mendukung calon perseorangan tidak lepas dari harapan munculnya calon kepala daerah yang bebas afiliasi partai politik (Dinarto & Ng, 2021). Dengan minimnya potensi politik uang dan tingginya kepercayaan publik, setiap pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan yang menang Pilkada sesungguhnya telah memiliki fondasi kuat dalam membangun pemerintahan yang bebas korupsi.

Berkaca dari realita selama ini, salah satu sektor yang paling rentan dari praktik korupsi kepala daerah adalah kebijakan rekrutmen pejabat eselon khususnya dalam promosi/ mutasi jabatan. Studi dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) ditahun 2017 menunjukkan, putaran uang dalam praktik jual-beli jabatan mencapai Rp. 150 Triliun setiap tahun (Hidayat, 2017). Besarnya uang dalam korupsi jual-beli jabatan dalam birokrasi tidak lepas dari keinginan mengembalikan biaya politik berbiaya tinggi akibat mengikuti Pilkada (Mietzner, 2015), tumbuhnya relasi klientelistik berbasis etnisitas, makelar, dan pelayanan konstituen (Kabullah et al., 2020), dan keinginan memberikan kompensasi politik bagi birokrat yang membantu kemenangan mereka dalam Pilkada (Aspinall & Berenschot, 2019). Dengan besarnya nominal uang yang bisa diperoleh tersebut, acapkali banyak kepala daerah memilih jalan pintas dengan melakukan jual-beli jabatan. Tidak pelak, berbagai kepala daerah silih berganti ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Rekapitulasi Kepala Daerah yang Menjadi Tersangka oleh KPK karena Jual-Beli Jabatan Kurun Waktu Tahun 2016-2022

No.	Tahun	Nama	Jabatan	Partai Pengusung & Pendukung Pilkada
1.	2016	Sri Hartini	Bupati Klaten	PDIP, Golkar
2.	2017	Taufiqurrahman	Bupati Nganjuk	PDIP, PKB
3.	2018	Sunjaya Purwadisastra	Bupati Cirebon	PDIP
4.		Abubakar	Bupati Bandung Barat	PDIP, PKB, PBB, PKNU, PKPI, PKBIB
5.	2019	Dzulmi Eldin	Walikota Medan	Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKPI, Nasdem, PBB
6.		Mohammad Tamzil	Bupati Kudus	PKB, PPP, Hanura
7.	2021	M Syahrial	Walikota Tanjung Balai	Golkar, PDIP, Gerindra, PKS, Demokrat
8.		Novi Rahman Hidayat	Bupati Nganjuk	PKB, Hanura, PDIP
9.		Puput Tantriana Sari	Bupati Probolinggo	Gerindra, PDIP, PPP, Nasdem, Golkar
10.	2022	Agung Wibowo	Bupati Pematang	PPP, Gerindra
11.		Abdul Latif Amin Imron	Bupati Bangkalan	PPP, Golkar, Gerindra

Dari Tabel 1, terlihat jual-beli jabatan tidak hanya terjadi hampir setiap tahun diberbagai daerah, melainkan dilakukan oleh kepala daerah yang seluruhnya diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Keterlibatan kepala daerah yang diusung partai politik tadi dalam praktik jual-beli jabatan tidak lepas dari mahalannya biaya politik yang mereka keluarkan pada Pilkada. Berdasarkan studi terdahulu yang relevan, persoalan yang kerap muncul dalam Pilkada diantaranya mahalannya pembiayaan politik kepala daerah dalam Pilkada (Sjahir et al., 2013), kecenderungan koruptif yang dilakukan partai politik dan kandidat (Berenschot, 2018; Muhtadi, 2019; Sukmajati & Aspinall, 2015), patronase dan klientelisme (Aspinall & Berenschot, 2019; Berenschot, 2018; Warburton & Aspinall, 2018), dan menguatnya politik populisme (Lestari, 2019; Prayogi, 2019; Savirani & Aspinall, 2017). Adapun studi lain menunjukkan berbagai eksese negatif dari Pilkada yakni meluasnya kuasa kepala daerah dengan memajukan istri dalam Pemilu sebagai konsekuensi aturan 30% keterwakilan perempuan dalam Pemilu (Kabullah, 2019), pemanfaatan keuangan negara untuk membiayai aktivitas politik istri kepala daerah yang maju sebagai calon legislatif perempuan ketika Pemilu (Fajri & Kabullah, 2021), rendahnya keterbukaan pasangan calon kepa-

la daerah dalam melaporkan pembiayaan kampanye riil selama Pilkada atau yang diistilahkan disfungsi akuntabilitas (Kabullah et al., 2020), dan upaya perluasaan kuasa kepala daerah dengan memajukan seluruh keluarga termasuk istri dalam Pemilu atau diistilahkan neo-ibuisme (Kabullah & Fajri, 2021). Celaknya penegakan hukum dalam Pemilu kerap diabaikan yang berujung tidak tercapainya pemenuhan keadilan Pemilu (Fahmi et al., 2020). Dari berbagai studi tersebut, terdapat benang merah yang menyoroti tereduksinya kualitas demokrasi dalam Pilkada akibat dominasi uang yang dilakukan secara berlebihan oleh partai politik. Ekses dominasi uang yang dilakukan partai politik pada akhirnya membawa kepala daerah terjebak dalam korupsi ketika menjabat termasuk dengan melakukan korupsi jual-beli jabatan.

Menariknya, dari Tabel 1 terlihat tidak ada kepala daerah dari jalur perseorangan yang ditangkap karena kasus jual-beli jabatan. Hal ini memberi harapan dalam upaya pencegahan korupsi birokrasi sekaligus memperkuat pelaksanaan demokrasi. Menyimak realitas tersebut, studi yang memfokuskan inovasi kebijakan rekrutmen pejabat eselon oleh kepala daerah dari jalur perseorangan menarik dilakukan mengingat tidak banyak dilakukan sampai saat ini. Mengacu kepada studi yang mengambil tema kepala daerah perseorangan, beberapa studi terbatas mengurai strategi yang dilakukan oleh calon independen dalam Pilkada baik strategi kampanye calon perseorangan pada Pilkada Kabupaten Rembang (Widiptya & Utomo, 2017), dan strategi *marketing* politik di Pilkada Kabupaten Buton Selatan (Suherman & Mansur, 2017). Adapun studi dari Dinarto dan Ng, (2021) mengklasifikasikan karakteristik calon perseorangan dalam Pilkada yang dibagi tiga kategori yakni calon partisan, calon non-partisan, dan calon *underdog*. Studi berbeda melihat dari perspektif pemilih seperti perilaku politik pemilih untuk memilih calon perseorangan dalam Pilkada Kabupaten Labuhanbatu (Tampubolon et al., 2021). Studi lainnya turut menguraikan problematika pengaturan hukum pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan (Martini & Ibrahim, 2013; Santoso, 2017). Dari berbagai studi tersebut, analisis atas fenomena kepala daerah dari jalur perseorangan didominasi dari ranah politik dan hukum. Dengan adanya gap teoritis diatas, studi yang mengurai analisis inovasi kebijakan oleh kepala daerah dari jalur perseorangan dalam rekrutmen jabatan eselon menarik untuk dilakukan. Hal ini sejalan dengan semangat membangun gerakan anti-korupsi berbasis pendekatan yang lebih bersifat interdisiplin (Priyono, 2018). Dengan demikian, pendekatan persoalan dari disiplin berbeda dalam hal ini inovasi kebijakan sangat membantu dalam rangka memperkaya kajian akademik khususnya dalam isu korupsi dan anti-korupsi.

Dalam perspektif inovasi kebijakan, secara grammatikal *innovate* dan baru dikenal dalam kosakata bahasa Inggris sebagai *innovation* didefinisikan sebagai perubahan atau sesuatu yang menjadi baru. Pada awalnya inovasi diartikan negatif dengan nuansa revolusi dan perubahan radikal. Namun dalam perkembangannya definisi inovasi bergeser menjadi lebih positif sebagai "*creating of something new*" atau penciptaan sesuatu yang baru. Pengertian modern dari inovasi untuk pertama kalinya muncul dalam *Oxford English Dictionary* edisi tahun 1939 sebagai "*the act of introducing a new product into market*". Inovasi dipahami sebagai proses penciptaan produk (barang dan jasa) baru, pengenalan metode atau ide baru, maupun penciptaan perubahan atau perbaikan yang incremental (Suwarno, 2008). Adapun Rogers (2003) menjelaskan bahwa inovasi merupakan sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu atau unit adopsi lainnya. Sedangkan Albury (2005) menjelaskan inovasi berhubungan erat dengan ide-ide baru yang bermanfaat, inovasi tidak akan berarti apa-apa jika kehadirannya tidak memberikan manfaat. Hal ini diperkuat dengan pemikiran Schumpeter yang percaya bahwa inovasi adalah kunci perubahan ekonomi yang memuat proses mutasi industri, yang terus-menerus merevolusi struktur ekonomi dari dalam, tanpa harus menghancurkan nilai-nilai lama dan disaat yang bersamaan membuka terjadinya kreasi bagi munculnya nilai-nilai baru (Śledzik, 2013). Dengan demikian, kebijakan publik sebagai inovasi merupakan bagian dari upaya mencari solusi untuk memecahkan masalah sosial yang kompleks, tantangan ekonomi, dan politik yang dihadapi birokrasi.

Merujuk pada diskusi akademik yang berkembang, inovasi kebijakan kerap dikaitkan dengan difusi kebijakan. Menurut Dearing (2009) inovasi merupakan salah satu komponen kunci dari teori difusi kebijakan dimana inovasi hanya bisa dilakukan apabila persepsi pengadopsi meyakini adanya nilai tambah atau keuntungan yang didapat. Nilai tambah tersebut merupakan bagian fundamental dalam membangun rasionalitas pengadopsi agar mau mengikuti dan bersedia

terlibat dalam melakukan inovasi. Tanpa adanya inovasi dalam pengambilan kebijakan, akan muncul persoalan yang lebih kompleks atau dikenal sebagai *valley of death* sebuah kondisi terjadinya destruksi dalam kebijakan baik di level mikro dan makro.

Hanya saja inovasi sebagai sebuah ide, praktik, nilai, dan gagasan yang dianggap baru tidak serta merta dapat diterima dengan mudah oleh setiap orang selaku pengadopsi. Meskipun inovasi tersebut memiliki tujuan baik bagi sebuah kebijakan publik, perubahan tidak akan terjadi apabila tidak tersosialisasikan dengan baik. Oleh karena itu, Schumpeter menguraikan konsep trilogi dalam teori inovasi kebijakan yakni *invention*, inovasi, dan difusi (Dearing, 2009). *Invention* adalah ditemukannya gagasan, cara, atau model baru. Sedangkan inovasi adalah diadopsinya temuan tersebut menjadi barang baru, cara, atau model baru. Adapun difusi merupakan proses menyebarnya nilai inovasi ke lingkungan yang lebih luas. Penularan nilai tersebut sangat ditentukan dengan kecepatan dalam mengadopsi. Semakin cepat seseorang menerima nilai-nilai baru yang dibawa dalam inovasi, maka semakin besar pula keberhasilan inovasi kebijakan dilakukan (Marsh & Sharman, 2009). Ketiga variabel tersebut sesungguhnya saling terkait erat dan bergantung satu sama lain. Oleh karena itu, penggunaan tiga variabel tersebut akan menjadi landasan berpikir dalam menganalisis inovasi kebijakan kepala daerah dari jalur perseorangan dalam melakukan rekrutmen jabatan eselon di pemerintah daerah.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis inovasi kebijakan kepala daerah dari jalur perseorangan dalam rekrutmen jabatan eselon dua di pemerintah daerah. Terdapat dua lokasi yang dijadikan lokus yakni Kota Bukittinggi, Provinsi Sumatera Barat, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi. Kota Bukittinggi, dipilih dengan mempertimbangkan profil Ramlan Nurmatias yang menjabat sebagai Walikota Bukittinggi tahun 2015-2020. Kemenangan Ramlan Nurmatias pada Pilkada Kota Bukittinggi tahun 2015 bisa dikatakan fenomenal mengingat merupakan kepala daerah pertama yang menang dari jalur perseorangan di Provinsi Sumatera Barat. Kemenangan tersebut diraih dengan jumlah suara sebesar 17.870 suara atau 41,85% dari suara sah dan mengalahkan empat pasangan calon lainnya termasuk Ismet Amzis yang menjadi Walikota petahana (Fadhilah & Rachman, 2015). Adapun pada kasus di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Romi Hariyanto juga merupakan kepala daerah pertama yang menang dari jalur perseorangan di Provinsi Jambi. Meskipun maju dari jalur perseorangan, Romi Hariyanto berhasil meraih kemenangan telak terhadap Abdul Rasid dengan perolehan suara sebesar 97.381 suara atau 76,81% dari total suara sah pada Pilkada Kabupaten Tanjung Jabung Timur tahun 2020. Keterpilihan Ramlan Nurmatias dan Romi Hariyanto tidak hanya dimaknai sebagai torehan emas calon perseorangan dalam Pilkada bagi kedua daerah, melainkan diikuti dengan kinerja yang baik dimana sampai hari ini mereka tidak meninggalkan persoalan korupsi.

### Metode

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah kualitatif. Metode kualitatif merupakan sebuah pendekatan yang mencoba untuk mempelajari dan mendeskripsikan sifat-sifat yang khas dari sebuah fenomena sosial tertentu secara sistematis (Miles et al., 2014). Adapun pendekatan yang digunakan memadukan pengalaman dari aktor yang langsung bersentuhan dengan persoalan di lapangan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etik*). Dalam sudut pandang *emik*, pemaknaan atas suatu peristiwa haruslah berangkat dari pemahaman aktor itu sendiri (Moleong, 2013). Dalam konteks penelitian ini, peneliti akan mencoba untuk mengeksplorasi perspektif aktor (dalam hal ini kepala daerah dari jalur perseorangan) terkait bagaimana mereka mendorong inovasi kebijakan rekrutmen pejabat eselon sekaligus bagaimana pula mereka mencegah potensi korupsi. Adapun dari sudut pandang *etik*, peneliti mencoba untuk melakukan interpretasi berdasarkan pemahaman subjektif yang ada. Posisi peneliti dipandang sebagai peneliti interpretivis dimana atensi dan posisi mereka dapat mempengaruhi jenis data yang mereka hasilkan (Schwartz-Shea & Yanow, 2013). Terkait dengan penelitian ini, penggunaan sudut pandang *etik* dilakukan dengan menghubungkan analisis kebijakan rekrutmen oleh kepala daerah dari jalur perseorangan dengan konteks yang terjadi disekitar aktor baik konteks sejarah, sosial, politik, ekonomi, dan budaya, di mana mereka berada.

Adapun teknik pengambilan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*), studi kepustakaan, observasi, dan dokumentasi. Untuk wawancara

mendalam, dilakukan kepada sepuluh orang dari berbagai latar belakang yang relevan dengan persoalan penelitian dan ditunjang pertimbangan lainnya seperti pekerjaan, afiliasi, dan lingkungan sosial politik. Secara spesifik dua belas orang yang diwawancarai memiliki rekam jejak yakni kepala daerah (termasuk kepala daerah dari jalur perseorangan), tim sukses pasangan calon kepala daerah, birokrat di pemerintah daerah, pengurus partai politik, komisioner KPU/ Bawaslu, dan perwakilan masyarakat sipil yang konsen pada isu Pilkada setempat. Observasi dilakukan dengan melihat aktivitas yang dilakukan kepala daerah perseorangan. Adapun dokumentasi dan studi kepustakaan dilakukan dengan mengakses dokumen yang relevan mulai dari surat keputusan pengangkatan pejabat eselon, jumlah pegawai, dan studi terdahulu yang relevan terkait kepala daerah perseorangan di Indonesia. Ke semua proses pengambilan dilakukan selama 4 bulan di Kota Bukittinggi, Provinsi Sumatera Barat, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi.

### Hasil dan Pembahasan

Mekanisme kebijakan promosi/mutasi jabatan eselon dua di pemerintah daerah sendiri sebenarnya telah dimuat dalam beberapa aturan diantaranya UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan PP Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara. Aturan-aturan tersebut pada dasarnya menekankan promosi/ mutasi jabatan haruslah dilakukan secara profesional dengan mengedepankan kompetensi (*merit*) ASN. Dengan dukungan ASN yang kompeten, implementasi program pemerintah dapat dijalankan secara maksimal dan disaat yang bersamaan dapat mereduksi sistem patronase dalam birokrasi (Pramusinto, 2021). Sebaliknya, apabila birokrasi banyak diisi oleh ASN yang tidak kompeten maka akan berimplikasi kepada tidak harmonisnya hubungan atasan-bawahan serta produk kebijakan cenderung bersifat inkremental. Oleh karena itu, untuk menjamin tegaknya prinsip *merit system* dalam birokrasi, pengisian jabatan eselon dua dipemerintah daerah diatur melalui model lelang jabatan.

Model lelang jabatan pada dasarnya memberikan kesempatan kepada setiap ASN untuk berkompetisi secara terbuka dalam rangka pengisian jabatan eselon dua dipemerintah daerah. Bagi ASN yang memenuhi syarat kepangkatan, pendidikan formal, dan pengalaman manajerial tertentu, mereka dapat mengikuti lelang jabatan dengan menempuh beberapa ujian seperti tes psikologi, tes kompetensi manajerial, dan lain-lain. Serangkaian syarat dan tahapan ujian tadi diharapkan menghasilkan calon terbaik yang memiliki karakter yang independen, netral, kompeten, produktif, berintegritas, profesional, dan berorientasi dalam pelayanan publik. Adapun keterlibatan pemerintah daerah sendiri dalam proses rekrutmen pejabat eselon dua yang dulu didominasi Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) semata, pada aturan saat ini diperluas dengan adanya panitia seleksi (pansel) yang beranggotakan birokrat, tokoh masyarakat, dan akademisi. Keterlibatan beberapa pihak tadi diharapkan menjaga proses rekrutmen pejabat eselon berjalan secara independen.

Pengisian jabatan melalui model lelang jabatan turut diawasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Keberadaan KASN itu sendiri dijamin oleh UU dan bertugas untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian jabatan eselon dua pemerintah daerah mulai dari pembentukan pansel, pengusulan nama calon, dan pelantikan pejabat terpilih. KASN juga berhak meminta dokumen teknis dari pemerintah daerah yang melakukan lelang jabatan misalnya uraian nomenklatur jabatan yang hendak diseleksi terbuka, alasan pengisian jabatan, jadwal seleksi, komposisi pansel dan lembaga *assesment center*, metode seleksi, dan draf pengumuman seleksi terbuka. Apabila ditemukan adanya indikasi kecurangan atau pelanggaran prosedur dalam proses pengisian jabatan tersebut, KASN berwenang memberikan rekomendasi yang bersifat mengikat dan laporan ditembuskan kepada Presiden. Dengan demikian, kebijakan promosi/ mutasi pejabat eselon dua pemerintah daerah telah terstandarisasi secara nasional.

Meskipun kebijakan rekrutmen pejabat eselon telah diatur secara *rigid*, kepala daerah masih memiliki celah untuk mengintervensi promosi/mutasi pejabat eselon di pemerintah daerah. Menurut pasal 53, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan penangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada beberapa pihak diantaranya Gubernur di Provinsi, dan Bupati/

Walikota di kabupaten/kota. Dengan demikian, kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki otoritas besar dalam kebijakan rekrutmen pejabat eselon. Intervensi bisa dilakukan pula dalam bentuk memilih calon peringkat terbawah dari tiga calon yang disodorkan oleh pansel. Disamping itu, intervensi dapat dilakukan dengan “mengkondisikan” pansel dengan menempatkan orang-orang tertentu sesuai keinginan kepala daerah. Dengan demikian, profesionalitas dalam menjalankan kebijakan rekrutmen pejabat eselon dua dipemerintah daerah sangat ditentukan oleh sikap kepala daerah sendiri. Apabila kepala daerah memanfaatkan kewenangannya untuk tujuan pribadi, mereka akan terjebak kepada praktik jual-beli jabatan. Sebaliknya, apabila kepala daerah tadi mengedepankan prinsip *merit system*, kebijakan rekrutmen pejabat eselon dapat berjalan lancar dan bebas korupsi.

### Studi Kasus Ramlan Nurmatias

Sejak pelaksanaan Pilkada secara langsung dilakukan di Bukittinggi tahun 2005 sampai sekarang, beberapa tokoh silih berganti menempati jabatan Walikota. Menariknya dari empat kali pelaksanaan Pilkada, Ramlan Nurmatias merupakan tokoh yang paling banyak mengikuti kontes-tasi Pilkada Kota Bukittinggi dengan jumlah sebanyak tiga kali yakni Pilkada tahun 2010, 2015, dan 2020. Di dua Pilkada terakhir, yakni 2015 dan 2020, Ramlan Nurmatias memutuskan maju Pilkada dari jalur perseorangan. Bagi masyarakat Kota Bukittinggi, keputusan politik Ramlan Nurmatias yang maju sebanyak tiga kali dalam Pilkada adalah hal yang lumrah mengingat sosok Ramlan dikenal sebagai pengusaha sukses dan memiliki berbagai pengalaman jabatan organisasi.

Dalam pelaksanaan kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua di Kota Bukittinggi, kebijakan promosi/mutasi jabatan eselon oleh Ramlan Nurmatias seyogyanya diarahkan untuk memenuhi visi Pemerintah Kota Bukittinggi tahun 2016 sampai 2021 yang berbunyi “Terwujudnya Bukittinggi Kota Tujuan Pariwisata, Pendidikan, Kesehatan, Perdagangan dan Jasa Berlandaskan Nilai Agama dan Budaya.” Visi tersebut kemudian dikembangkan menjadi lima misi yaitu: (1) Mengembangkan dan memberdayakan partisipasi berbagai potensi pemangku kepentingan (pemerintah, dunia usaha dan masyarakat); (2) Meningkatkan kinerja Pemerintahan secara profesional, transparan, akuntabel dan mempunyai jiwa kewirausahaan; (3) Meningkatkan pembangunan, penataan dan pengelolaan sarana dan prasarana secara terpadu dan berwawasan lingkungan; (4) Mengembangkan sistem ekonomi perkotaan secara lebih berdaya guna; dan (5) Meningkatkan kualitas pelayanan pariwisata, pendidikan, kesehatan, perdagangan dan jasa serta kesejahteraan sosial masyarakat.

Ramlan Nurmatias menyadari untuk mencapai lima misi tersebut, tata kelola pemerintahan yang profesional dengan didukung ASN kompeten sesungguhnya menjadi kunci utama. Untuk itu dirinya memilih pasangan wakil walikota dari kalangan birokrat senior pada Pilkada Kota Bukittinggi tahun 2015, yaitu Irwandi yang sebelumnya menjabat Sekretaris Daerah Kota Payakumbuh. Langkah tersebut amat disadari Ramlan Nurmatias sebagai upaya membangun dukungan birokrasi dalam mencapai visi dan misinya.

Diawal kepemimpinannya, Ramlan Nurmatias banyak melakukan gebrakan dalam birokrasi. Ramlan Nurmatias kerap mengadakan rapat dengan berbagai OPD dalam durasi yang lama. Dalam rapat tersebut, Ramlan Nurmatias tidak terpaku mendengar paparan kepala OPD semata, melainkan sering melakukan pendalaman dengan menanyakan hal yang detail terhadap staf yang hadir dalam rapat. Hal ini berangkat dari realita bahwa staf yang mengetahui persoalan langsung dilapangan, bukan kepala OPD. Menurutnya:

“Walikota itu adalah pejabat pembina pegawai negeri. Tiga bulan pertama saya masih belum bisa menyesuaikan, karena saya berterus terang saya katakan saya adalah orang swasta yang mementingkan hasil, saya tidak memandang ilmu, yang penting orientasi hasil.” (Wawancara Ramlan Nurmatias, 21/10/2022)

Sikap Ramlan Nurmatias yang langsung menanyakan bawahan dan tidak terjebak dengan hubungan prosedural semata mampu melahirkan birokrasi yang responsif. Upayanya melakukan *brainstorming* tidak hanya dalam rangka menginternalisasi visi dan misinya kepada setiap ASN di Pemerintah Kota Bukittinggi, melainkan sebagai pemetaan ulang kompetensi pejabat. Pada akhirnya, visi dan misi yang diusung Ramlan Nurmatias dapat direspon birokrasi secara cepat. Difusi inovasi berjalan maksimal ke internal birokrasi dalam rangka memenuhi amanat yang

tertuang dalam visi dan misi, khususnya terhadap agenda prioritas pembangunan infrastruktur kota. Revitalisasi kawasan jam gadang, pembangunan pasar atas, perbaikan pedestrian pejalan kaki, pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), dan renovasi kebun binatang adalah beberapa bukti perubahan infrastruktur kota dimasa Ramlan Nurmatias.

Menariknya Ramlan Nurmatias tidak melakukan pergantian besar di birokrasi. Ia tetap mempercayai tampuk jabatan birokrasi tertinggi atau sekretaris daerah kepada Yuen Karnova. Yuen Karnova sendiri menjadi sekretaris daerah di Pemerintah Kota Bukittinggi sejak tahun 2011 atau merupakan pejabat yang dipilih oleh Walikota sebelumnya, Ismet Amzis. Padahal dibanyak kasus, terdapat kecenderungan pergantian sekretaris daerah pasca bergantinya kepala daerah. Minimnya politisasi jabatan sekretaris daerah dimasa Ramlan Nurmatias turut pula disebabkan tidak adanya intervensi partai politik mengingat posisinya sebagai kepala daerah dari jalur perseorangan. Bagi partai politik sendiri, keberadaan Yuen Karnova dinilai sudah teruji dan komunikatif. Apalagi dirinya adalah pejabat yang dipilih oleh Walikota Ismet Amzis yang sekaligus menjadi Ketua DPC Demokrat Kota Bukittinggi, salah satu partai dengan jumlah kursi besar di DPRD Kota Bukittinggi. Akibatnya desakan untuk menggantikan sekretaris daerah tidak menjadi isu yang urgen pada periode kepemimpinan Ramlan Nurmatias.

Pilihan Ramlan Nurmatias mempertahankan Yuen Karnova sebagai sekretaris daerah merupakan langkah yang tepat. Dalam kebijakan rekrutmen pejabat eselon dua, dirinya lebih menyerahkan secara penuh proses tersebut sesuai aturan. Sekretaris daerah yang otomatis menjabat sebagai Ketua Baperjakat, diberikan keleluasaan dalam mengawal lelang jabatan yang dilakukan pansel. Sikap Ramlan Nurmatias yang tidak mempermasalahkan latar belakang Yuen Karnova sebagai loyalis walikota sebelumnya justru memunculkan komitmen dari Yuen Karnova sendiri untuk mengawal proses lelang jabatan secara baik dan jauh dari tendensi jual-beli jabatan. Hal ini memunculkan simpati dari banyak ASN dilingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi yang dengan sendirinya berhasil membangun kepercayaan birokrasi, sebuah fondasi yang diperlukannya untuk memenuhi capaian visi dan misi dirinya sebagai kepala daerah.

Pendekatan dan gaya kepemimpinan Ramlan Nurmatias yang tidak melakukan banyak perubahan dalam birokrasi juga berimplikasi terhadap keberhasilannya membangun jejaring dengan pihak termasuk pemerintah pusat dalam mendapatkan bantuan anggaran.

“Saat saya sosialisasi banyak masyarakat yang mendukung dengan mengatakan maju saja dengan independen. Saya melihat persoalan dewan ini tidak terlalu masalah, karena kita ini menjual kepada independen, apa program kita, saya untuk Bukittinggi selama lima tahun itu hampir membangun 1 triliun itu... Dulu saya mampu kok, walaupun dengan independen mampu membawa uang dari pemerintah pusat. Dari kementerian itu tidak memandang parpol.” (Wawancara Ramlan Nurmatias, 21/10/2022)

Statemen Ramlan Nurmatias tersebut nyatanya teruji. Pada kasus pembangunan pasar atas yang terbakar ditahun 2017, jumlah anggaran yang dibantu pemerintah pusat mencapai Rp. 300 Miliar (Detik, 2020). Jumlah bantuan tersebut sangatlah besar mengingat kapasitas APBD Kota Bukittinggi yang sangat terbatas. Dari dokumen yang didapat, apabila dirata-ratakan maka APBD Kota Bukittinggi setiap tahunnya hanya berkisar Rp. 850 Miliar sampai Rp. 900 Miliar (Perda Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 2019; Perda Kota Bukittinggi Nomor 4 Tahun 2020; Perda Kota Bukittinggi Nomor 3 Tahun 2021). Artinya, Pemerintah Kota Bukittinggi tidak mungkin mengandalkan APBD dalam pembangunan. Nyatanya, komunikasi politik Ramlan Nurmatias yang cair kebanyakan dinilai berhasil dalam mensukseskan agenda pembangunan.

Langkah Ramlan Nurmatias yang berhasil melakukan inovasi dalam kebijakan rekrutmen pejabat eselon ternyata tidak diteruskan suksesornya. Sebagai Walikota Bukittinggi yang dilantik pada 26 Februari 2021, Erman Safar yang notabenenya kader Partai Gerindra ingin menampilkan corak kebijakan yang berbeda dari Ramlan Nurmatias. Sebagai walikota termuda di Sumatera Barat, Erman Safar langsung melakukan beberapa perubahan diinternal birokrasi. Akan tetapi, beberapa kebijakan yang dibuatnya justru kontraproduktif dan menimbulkan kritik dalam birokrasi sendiri misalnya kebijakan subuh berjemaah bagi aparatur pemerintah laki-laki (Detik, 2021), instruksi mengganti foto profil whatsapp setiap aparatur pemerintah Kota Bukittinggi

dengan wajah Erman Safar (Valoranews, 2021), hingga mengganti banyak pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi. Hal ini tergambar pada Tabel 2.

**Tabel 2.** Rekapitulasi Jumlah Pejabat Eselon Dua dilingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi Tahun 2018 dan Tahun 2022

No.	Jabatan	Pejabat Lama/ 2018	Pejabat Baru/ 2022
		(Ramlan Nurmatias)	(Erman Safar)
1.	Tetap		5 (20,83%)
2.	Rotasi		7 (29,17%)
3.	Promosi		6 (25%)
4.	Demosi		3 (12,5%)

Dari Tabel 2 terlihat bahwasannya terdapat beberapa catatan penting dalam kebijakan promosi/mutasi jabatan eselon dua di Pemerintah Kota Bukittinggi dari masa Ramlan Nurmatias kepada Erman Safar. Pertama, jumlah pejabat eselon dua yang dipertahankan sejumlah 50% dengan rincian 5 orang (20,83%) di jabatan yang tetap dan 7 orang (29,17%) di jabatan yang dirotasi. Kentalnya politisasi kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua dilingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi terlihat di mana 3 orang pejabat lama (12,5%) di masa Ramlan Nurmatias justru dide-mosi/diturunkan dan bahkan menjadi staff meskipun belum memasuki masa pensiun yakni; (1) Muhammad Idris dari Kepala Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah dan Perdagangan menjadi staff/non job, (2) Rismal Hadi dari Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan menjadi Kabag Perekonomian/turun eselon, dan (3) Novri dari Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika menjadi Sekretaris Dinas Perpustakaan dan Arsip/turun eselon. Adapun kondisi kontras memperlihatkan pula 2 orang yang pada awalnya staff mendapat jabatan eselon dua yaitu; (1) Rofie Hendria menjadi Kepala Dinas Kebakaran; dan (2) Joni Feri menjadi Kepala Dinas Perhubungan. Hal ini menandakan tidak adanya kemapanan dalam birokrasi karena kentalnya kuasa politik kepala daerah.

Kedua, pada posisi puncak birokrat yakni sekretaris daerah, terjadi pergantian dimana Yuen Karnova digantikan oleh Martias Wanto. Meskipun pergantian ini dilatari oleh Yuen Karnova yang memasuki masa pensiun, Yuen Karnova sendiri sempat mengajukan cuti panjang (lebih dari tiga bulan) ketika Erman Safar mulai menjabat. Padahal, pengajuan cuti panjang seorang sekretaris daerah sangatlah tidak lazim mengingat posisinya yang vital dalam birokrasi. Berdasarkan penelusuran dokumen, Yuen Karnova sendiri mengakui mengajukan cuti panjang agar Walikota yang baru menjabat dapat segera menunjuk Plt Walikota (Zulnandi, 2021). Meskipun Erman Safar memiliki hak prerogatif dalam melakukan perubahan pejabat struktural termasuk mencari sekretaris daerah baru, hal ini seharusnya dilakukan dengan tidak terburu-buru karena akan menimbulkan gejolak di internal birokrasi. Apalagi Yuen Karnova menjadi sosok birokrat senior yang banyak mendapat dukungan bawahan. Adapun pengganti Yuen Karnova, Martias Wanto sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Agam, daerah tetangga Kota Bukittinggi. Keputusan Erman Safar yang menarik Martias Wanto diyakini banyak pihak karena pengalaman birokrasi Martias Wanto dan ditambah pergantian kepala daerah baru di Kabupaten Agam disaat bersamaan. Salah seorang informan mengatakan,

“Sekretaris daerah itu jabatannya setengah politis karena tergantung kepala daerah yang memakainya. Ia harus pandai-pandai kalau berganti kepala daerah. Apalagi kalau masih berusia muda, bisa stres kalau di non-job.” (Wawancara Z, 15/11/2022)

Langkah Martias Wanto pindah dan meraih jabatan sebagai Sekretaris Daerah Kota Bukittinggi setelah terjadi peralihan kekuasaan di Kabupaten Agam adalah hal yang lumrah. Sebagai birokrat senior, Martias Wanto paham bahwa posisi sekretaris daerah sangatlah politis dan ditentukan kepala daerah sehingga bergantinya kepala daerah harus diantisipasi termasuk dengan memanfaatkan peluang pindah daerah. Langkah Martias Wanto pindah juga tampaknya didukung oleh mantan Bupati Agam, Indra Catri. Hal ini disebabkan Indra Catri dan Erman Safar berada dipartai yang sama yakni Partai Gerindra. Dukungan Indra Catri kepada Martias Wanto juga tidak lepas sepak terjangnya yang dikenal loyalis garis keras Indra Catri ketika menjadi Bupati Agam sekaligus Calon Wakil Gubernur Sumatera Barat pada Pilkada tahun 2020. Hal ini terbukti dengan ujaran kebencian yang disampaikan Martias Wanto kepada pasangan calon Gubernur lain pada Pilkada



Sumatera Barat tahun 2020 (JPNN, 2020). Tindakan yang pada akhirnya diganjar dengan dukungan politik dari Indra Catri untuk meyakinkan Erman Safar agar mengambil Martias Wanto sebagai Sekretaris Daerah Kota Bukittinggi.

### **Studi Kasus Romi Hariyanto**

Fenomena yang dialami di Kota Bukittinggi agaknya berbeda dengan situasi yang terjadi di Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Romi Hariyanto selaku bupati petahana yang pada awalnya maju Pilkada tahun 2015 dengan diusung partai politik, memilih maju Pilkada tahun 2020 dari jalur perseorangan. Salah seorang informan mengatakan, Romi Hariyanto acapkali diberes beberapa kesempatan sebelum Pilkada menyampaikan alasannya maju dari jalur perseorangan adalah “ingin menguji dukungan suara masyarakat, apakah ia benar-benar didukung karena partai atau sosoknya” (Wawancara A, 1/11/2022). Akan tetapi pendapat berbeda menyanggah motif Romi tersebut dimana alasan sebenarnya Romi Hariyanto maju jalur perseorangan dalam Pilkada disebabkan konflik internal dalam tubuh PAN sendiri. Salah seorang informan (Wawancara W, 30/10/2022) mengatakan Romi Hariyanto enggan membayar mahar atau uang perahu ke Bakri (Ketua DPW PAN Provinsi Jambi) dalam Pilkada Tanjung Jabung Timur karena dirinya sebagai Ketua DPD PAN merasa telah bersusah payah dan sukses besar dalam memenangkan PAN di Kabupaten Tanjung Jabung Timur pada Pileg tahun 2019. Konflik antar Romi Hariyanto dan Bakrie kian tajam ketika Romi Hariyanto memutuskan mundur dari Ketua DPD PAN Kabupaten Tanjung Jabung Timur menjelang Pilkada tahun 2020. Fenomena praktik mahar berupa membeli perahu partai politik jelang Pilkada sudah menjadi hal yang lazim meskipun kepada kader partai sendiri. Studi Misra et al. (2021) menunjukkan uang mahar telah menjadi praktik umum yang dilakukan bakal calon kepala daerah dalam meraih partai pengusung pada Pilkada. Dengan demikian pilihan Romi Hariyanto untuk maju Pilkada tahun 2020 dari jalur perseorangan tidak lepas dari keinginannya untuk lepas dari ikatan korupsi.

Sebagai pasangan kepala daerah petahana masa jabatan tahun 2016 sampai 2021, Romi Hariyanto dan Robby Nahliansyah berupaya melanjutkan visi dan misi di periode kedua kepemimpinan yakni tahun 2021 sampai tahun 2024. Adapun visi Bupati, Romi Hariyanto dan Wakil Bupati, Robby Nahliansyah adalah “Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat (Merakyat).” Visi ini kemudian diturunkan menjadi lima misi yakni: (1) Meningkatkan pembangunan infrastruktur daerah yang berkualitas dan berwawasan lingkungan; (2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan ekonomi kerakyatan berbasis agribisnis, usaha mikro kecil menengah, investasi industri, kepariwisataan, dan kemaritiman; (3) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, kesetaraan gender berbasis ilmu pengetahuan teknologi; (4) Mewujudkan masyarakat yang agamis dan berbudaya serta keamanan daerah yang kondusif; dan (5) Mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik, bersih, transparan, dan demokratis.

Kelima misi tersebut tidak lepas dari karakteristik Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang merupakan kabupaten yang terletak dipesisir timur Provinsi Jambi. Sebagai kabupaten baru dimana Kabupaten Tanjung Jabung Timur sendiri berdiri tahun 1999 sebagaimana amanat UU Nomor 54 Tahun 1999, dibutuhkan akselerasi dalam pembangunan. Hal ini tidak lepas dari realita bahwa Kabupaten Tanjung Jabung Timur merupakan kabupaten dengan penduduk miskin paling tinggi diantara kabupaten/kota di Provinsi Jambi dengan jumlah 11,54% pada tahun 2019 (Badan Pusat Statistik, 2020). Apalagi dengan luas wilayah dan topografi yang didominasi gambut, pembangunan menjadi kunci untuk mengatasi persoalan kemiskinan. Tidak pelak seluruh pasangan calon kepala daerah yang maju Pilkada Kabupaten Tanjung Jabung Timur selalu menjadikan “infrastruktur sebagai program prioritas atau primadona” (Wawancara AK, 1/11/2022).

Romi Hariyanto menyadari kunci sukses mengejar ketertinggalan pembangunan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, adalah dukungan ASN yang handal dan kompeten. Oleh karena itu, Romi Hariyanto kerap melakukan pendekatan yang humanis kebawahannya. Sebagian besar informan mengatakan sosok Romi Hariyanto sering terjun kelapangan dan gampang bersosialisasi membuat dirinya dekat dengan siapapun termasuk dengan ASN. Ia juga tidak menyukai kakunya protokol sebagai bupati, berpenampilan sederhana, berbahasa lokal, dan sering hadir diacara yang bersifat informal dan sosial. Dirinya juga kerap dipanggil “abang”, bukan Pak Bupati dalam

banyak kesempatan termasuk dalam forum resmi pemerintah yang dihadiri ASN. Salah seorang informan mengatakan:

“Pada Pilkada 2015, saya tidak mendukung Romi sebagai Bupati karena keluarga mendukung calon lain. Cuma ketika Romi sudah menjadi Bupati, karier saya tidak tenggelam. Tidak pendendam dia. Malah sekarang saya naik menjadi Kabid” (Wawancara AL, 15/11/2022)

Pendekatan humanis dan gaya komunikasi Romi Hariyanto yang cair dalam birokrasi sendiri memunculkan simpati bawahan termasuk bagi aparatur pemerintah daerah yang pada awalnya tidak mendukung dirinya dalam Pilkada. Pada beberapa kesempatan, dirinya juga kerap merangkul pundak ASN ketika bertemu langsung. Dengan gaya komunikasi tersebut, tidak pelak mendorong soliditas birokrasi mengadopsi visi-misi Kabupaten Tanjung Jabung Timur dalam agenda kebijakan. Hal ini dibuktikan dengan pengakuan dunia internasional atas capaian misi pembangunan infrastruktur daerah yang berkualitas dan berwawasan lingkungan melalui Ramsar’s Award tahun 2022 sebagai satu dari dua puluh empat daerah di dunia yang dianugerahi Wetland City Accreditation (Mairiadi, 2022). Penghargaan tersebut menobatkan Kabupaten Tanjung Jabung Timur menjadi satu-satunya pemerintah daerah di Indonesia yang berhasil meraih penghargaan sampai saat ini.

Keputusannya dalam menunjuk pejabat pemerintah daerah juga kerap mempertimbangkan sosial-kultural dimasyarakat. Dengan struktur masyarakat Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang heterogen, Romi Hariyanto yang berasal dari suku melayu, dikenal bersifat akomodatif dengan suku lain khususnya bugis dan jawa. Hal ini setidaknya dibuktikan dalam dua kali Pilkada, dimana Romi Hariyanto memilih bersanding dengan Robby Nahliansyah berlatarbelakang suku bugis. Tidak pelak, dalam kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua, ia tidak terlalu mengintervensi dan menyerahkan mekanisme ke pansel sepanjang mengikuti aturan yang berlaku. Di samping itu, ada kriteria lain yang kerap dijadikan standar oleh Romi Hariyanto dalam menentukan promosi/mutasi jabatan. Menurutnya:

“Dari semua unsur, tentu ada penilaian. Termasuk salah satu unsur kurang populer, karena kita ada komitmen shalat jumat berjamaah, shalat dhuha, itu salah satu penilaian kecil. Tetap kita melibatkan Baperjakat, Pak Sekda dan Pak Wabup.” (Wawancara Romi Hariyanto, 29/4/2023).

Statemen ini menunjukkan bahwasannya kriteria seseorang yang ditempatkan Romi Hariyanto tidak hanya didasari kompetensi melainkan juga nilai spiritualitas dari individu itu sendiri. Digunakannya parameter nilai-nilai spiritualitas yang dimiliki calon pejabat, diyakininya mampu mengarahkan orang tersebut menjadi pribadi yang amanah dan loyal ketika memegang jabatan. Dirinya dalam keseharian juga menampilkan keteladanan dimana ketika observasi yang dilakukan penulis, Romi Hariyanto meninggalkan sesi wawancara karena alasan shalat sunah dhuha. Berbekal beberapa karakteristik tersebut, pola pola promosi/mutasi dibawah kepemimpinan Romi Hariyanto dapat terlihat pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Rekapitulasi Jumlah Pejabat Eselon Dua dilingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi Tahun 2018 dan Tahun 2022

No.	Jabatan	Pejabat Lama/ 2018	Pejabat Baru/ 2022
		(Ramlan Nurmatias)	(Erman Safar)
1.	Tetap		7 (20,59%)
2.	Rotasi		15 (44,12%)
3.	Promosi		11 (32,35%)
4.	Demosi		1 (2,94%)
5.	Mutasi		0 (0%)
Total Jabatan		34 (100%)	

Tabel 3 menunjukkan beberapa catatan terkait pola kebijakan rekrutmen pejabat eselon dua dilingkungan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Pertama, minimnya politisasi kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua oleh Romi Hariyanto. Apabila dikuantifikasikan sebanyak 22 orang atau 64,71% yang menduduki jabatan eselon dua ditahun 2018 masih dipercayai hingga saat ini dengan rincian sebanyak 7 orang (20,59%) dijabat yang sama dan 15 orang (44,12%) mendapat rotasi jabatan. Adapun sebanyak 11 orang (38,2%) mendapat promosi dari

jabatan eselon tiga diantaranya sekretaris dinas/badan, kepala bagian, dan camat. Menariknya diantara 13 orang tersebut, s1 orang memiliki relasi keluarga dengan Romi Hariyanto yakni Angga Harisumarta, umur 36 tahun yang sudah menjabat sebagai Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah. Penempatan Angga Harisumarta sebagai Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah sendiri dianggap beberapa pihak sebagai upaya Romi Hariyanto melakukan kontrol ke birokrasi dengan menempatkan orang dekatnya. Adapun jabatan yang didemosi/diturunkan meskipun belum memasuki masa pensiun hanya 1 orang atau 2,9% yakni Suhas Purrojani yang menjabat sebagai Inspektur pada Inspektorat ditahun 2018, saat ini menjadi staff. Adapun sebanyak 4 orang mengajukan pengunduran diri karena sakit yang berakibat tidak bisa menjalankan tugas, dan 1 orang mengajukan pensiun dini dengan alasan maju sebagai calon bupati pada Pilkada tahun 2020 yakni Abdul Rasid yang menjabat Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat. Hal menarik lainnya adalah tidak ada promosi atau loncat jabatan yang dilakukan dari posisi staf menjadi kepala dinas sebagaimana yang terjadi di Pemerintah Kota Bukittinggi. Dari gambaran tersebut jelas terlihat adanya stabilitas dan keamanan dalam birokrasi. Prinsip meritokrasi ditegakkan dengan jelas yang ditandai banyaknya pejabat eselon tiga yang naik kariernya ke eselon dua. Minimnya perubahan di internal birokrasi oleh Romi Hariyanto sebagai kepala daerah diakui pula oleh salah seorang birokrat:

“Saya mendengar sendiri disatu kesempatan ketika Bupati memanggil seluruh pejabat ke rumah dinas. Disana Bupati bilang, tidak perlu kalian memberi setoran ke saya. Uang saya masih ada. Kalian fokus saja kerja.” (Wawancara AQ, 15/11/2022)

Dari statemen tersebut jelas adanya jaminan Romi Hariyanto untuk meminta setiap aparatur pemerintah khususnya pejabat untuk fokus bekerja tanpa memikirkan harus memberikan upeti atau imbalan apapun. Tidak pernah terdengar adanya praktik ijon jabatan yang terjadi dibanyak daerah di masa kepemimpinan Romi Hariyanto. Padahal praktik upeti dan jual-beli jabatan sudah lazim dilakukan oleh beberapa kepala daerah yang terbukti korupsi, sebagai pintu untuk mengembalikan biaya politik yang dikeluarkan pada Pilkada.

Kedua, pada posisi puncak birokrasi, Sekretaris Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang pada tahun 2018 dijabat Sudirman beralih kepada Sapril. Sudirman sendiri menjabat sebagai sekretaris daerah ditiga periode bupati yakni Zumi Zola (2011-2015), Ambo Tang (2015-2016) dan Romi Hariyanto (2016). Dipenghujung tahun 2018, Sudirman memutuskan pindah ke pemerintah provinsi mengikuti Zumi Zola, yang saat itu telah menjadi Gubernur Jambi. Sejak tahun 2020 sampai saat ini, Sudirman menduduki jabatan sebagai Sekretaris Daerah Provinsi Jambi. Adapun pengganti Sudirman, Sapril merupakan aparatur sipil negara yang memilih berkarier ke Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur pasca pemekaran kabupaten tersebut dari kabupaten induk ditahun 1999. Sebagai putra asli daerah kelahiran Nipah Panjang, Sapril menghabiskan sebagian besar karier di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Kedekatan Sapril dan Romi Hariyanto sendiri agaknya terbangun ketika Romi Hariyanto yang ketika itu menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Timur dibantu Sapril sebagai Sekretaris DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Timur sejak tahun 2014. Ditahun 2018, Sapril dilantik sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan menjabat hingga sekarang. Dengan demikian, dalam kurun waktu delapan tahun terakhir hanya terjadi satu kali pergantian posisi pejabat birokrasi tertinggi dilingkungan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Situasi yang menandakan terciptanya stabilitas dipucuk pimpinan birokrasi.

### **Analisis Inovasi Kebijakan Rekrutmen Pejabat Eselon Dua Kepala Daerah Perseorangan**

Dari dua kasus tersebut maka dapat ditarik beberapa benang merah khususnya terkait dengan model kebijakan kepala daerah perseorangan dalam rekrutmen pejabat eselon dua. Pertama, kepala daerah perseorangan relatif tidak menjadikan birokrasi sebagai musuh. Berbeda dengan kepala daerah yang diusung partai politik yang cenderung langsung mengintervensi birokrasi, para kepala daerah perseorangan cenderung tidak mempolitisasi dan menjalankan kebijakan promosi/mutasi jabatan berjalan sesuai aturan. Hal ini dengan sendirinya membangun kepercayaan dalam birokrasi karena ketiadaan tuntutan imbalan, kompensasi, dan ijon jabatan.

Kedua, meskipun mekanisme pengisian pejabat eselon dua melalui lelang jabatan dilakukan sepenuhnya oleh pansel, posisi kepala daerah masih sangat menentukan hasil akhir. Dalam konteks kepala daerah perseorangan di Kota Bukittinggi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, rekomendasi tiga calon teratas yang dibawa pansel menjadi salah satu pertimbangan dari kepala daerah dalam menentukan pilihan. Keputusan yang diambil menjadi otoritas tunggal dari kepala daerah meskipun terdapat ruang dialog dengan beberapa pihak berkompeten seperti Baperjakat. Adapun pertimbangan lainnya dalam memilih pejabat diantaranya keluarga, suku, dan nilai spiritualitas.

Ketiga, kepala daerah perseorangan cenderung membuka partisipasi yang luas dari bawahan. Proses *braintsorming* dalam rapat sebagaimana dilakukan Ramlan Nurmatias dan gaya komunikasi yang cair seperti dilakukan Romi Hariyanto merupakan upaya untuk menggali informasi secara lengkap dalam memetakan kompetensi seorang ASN. Disamping itu, dibukanya ruang partisipasi justru menjadi wadah untuk menginternalisasi visi dan misi mereka kedalam birokrasi. Ketika visi dan misi tersebut telah terinternalisasi dengan baik, maka diskresi dapat diberikan dalam rangka mempercepat pembangunan dan penyelenggara pelayanan publik. Persepsi birokrasi sebagai suatu organisasi yang lamban dan kaku pada akhirnya bisa dibantah dengan kehadiran birokrasi yang responsif. Apalagi diskresi adalah kebutuhan mutlak yang harus dimiliki setiap ASN ketika berhadapan dalam prosedur administrasi birokrasi yang kaku. Disamping itu, diskresi merepresentasikan relasi yang relatif berimbang diantara kepala daerah dengan pejabat birokrasi sehingga dengan posisi tawar tersebut membuat birokrasi dapat berjalan dengan lebih baik. Berkaca dari kritik Herbert Simon (2013) dalam bukunya berjudul *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, seorang birokrat tidak akan menyelesaikan apa-apa ketika hanya bertindak selaku administrator, sebaliknya mereka dapat berperan signifikan untuk mempengaruhi pencapaian tujuan suatu organisasi melalui keikutsertaan dalam pengambilan keputusan.

### Simpulan

Kehadiran kepala daerah dari jalur perseorangan dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia memunculkan optimisme bagi penguatan kualitas demokrasi. Kecenderungan jual-beli jabatan sebagai akses Pilkada berbiaya mahal, terbukti tidak dialami oleh kepala daerah perseorangan. Berkaca dari kepemimpinan kepala daerah dari jalur perseorangan di Kota Bukittinggi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur menunjukkan kecenderungan positif dalam mewujudkan kebijakan rekrutmen pejabat eselon yang akuntabel dan transparan. Linieritas tersebut tergambar dari proses kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua yang tidak banyak diintervensi dan justru kepala daerah dari jalur perseorangan cenderung lebih akomodatif kepada birokrat walaupun diiringi dengan pertimbangan personal. Minimnya praktik pembersihan birokrasi memunculkan stabilitas dalam birokrasi yang kerap menjadi ciri yang dimiliki oleh kepala daerah dari jalur perseorangan pada awal kepemimpinan.

Meskipun terdapat tendensi positif terhadap kebijakan rekrutmen pejabat eselon dua yang dilahirkan kepala daerah dari jalur perseorangan, mereka juga tetap memiliki potensi untuk melakukan praktik korupsi. Setiap kepala daerah dari jalur perseorangan rentan untuk berperilaku transaksional mengingat mahalnya biaya yang dikeluarkan mulai dari tahapan pencalonan, sosialisasi, dan pemilihan. Meskipun tidak ada biaya mahar yang dikeluarkan untuk mendapatkan dukungan partai pengusung, mereka diharuskan mengeluarkan biaya yang besar untuk memobilisasi relawan ketika pengumpulan KTP sebagai syarat lolos verifikasi. Setelah itu, mereka juga harus mengerahkan sumber daya untuk kampanye, pembiayaan tim sukses, saksi TPS, dan terkadang jual beli suara dihari pemilihan. Ketika menang, mereka juga berhadapan dengan persoalan mencari dukungan politik di legislatif. Akibatnya, kepala daerah dari jalur perseorangan akan melakukan segala cara untuk mengembalikan biaya politik yang tinggi tadi termasuk dengan memanipulasi kebijakan promosi/mutasi pejabat eselon dua. Hal ini pada akhirnya dapat mengeliminasi urgensi kepala daerah perseorangan bagi terwujudnya pemerintahan yang akuntabel.

Oleh karena itu, pandangan optimis perlu dibangun atas hadirnya kepala daerah dari jalur perseorangan. Lambat laun hal ini berimplikasi pada sikap dan partisipasi pemilih. Partai politik yang selama ini telah berada struktur politik yang sudah mapan dipaksa berbenah agar tidak

ditinggal pemilih. Meskipun demikian, keberadaan kepala daerah jalur perseorangan juga menghadapi tantangan mengingat karakteristik sistem politik yang lebih kompleks. Munculnya calon kepala daerah perseorangan dari latarbelakang partai politik perlu pula diantisipasi melalui pengaturan yang lebih tegas agar semangat asli dibukanya kesempatan calon kepala daerah jalur perseorangan dalam Pilkada menjadi terjaga. Hal ini berangkat dari realita sebagaimana yang dialami kepala daerah dari jalur perseorangan di Kota Bukittinggi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang menang Pilkada karena mereka memiliki basis massa yang jelas, cara komunikasi yang efisien dan tidak formal, memiliki hubungan emosional dalam meyakinkan pilihan calon kepala daerah, dan program yang lebih mudah. Disamping itu, negara selayaknya memberikan dukungan pendanaan yang lebih proporsional terhadap calon kepala daerah dari jalur perseorangan yang maju Pilkada. Hal ini dapat ditempuh dengan mengalokasikan bantuan keuangan berdasarkan jumlah dukungan yang telah diverifikasi dan disahkan KPU. Langkah ini sangat layak dilakukan sebagai upaya menjaga integritas dan independensi calon kepala daerah dari jalur perseorangan dari peluang praktik koruptif.

### Referensi

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, 25(1),
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Pemilihan umum, klientelisme, dan negara di Indonesia*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Berenschot, W. (2018). The political economy of clientelism: a comparative study of Indonesia's patronage democracy. *Comparative Political Studies*, 51(12), 1563–1593.
- Dearing, J. W. (2009). Applying diffusion of innovation theory to intervention development. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 503–518.
- Dinarto, D., & Ng, J. (2021). Characterising independent candidates in Indonesian local politics. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(2), 266–292.
- Djuyandi, Y., & Herdiansah, A. G. (2018). Political participation of youth in the West Java Regional election (Pilkada) in 2018. *Jurnal Bina Praja*, 10(2), 195–207.
- Fadhilah, U. N., & Rachman, T. (2015). *Calon perseorangan menang di Pilkada Bukittinggi*. Republika. <https://news.republika.co.id/berita/nz4yxd219/calon-perseorangan-menang-di-pilkada-bukittinggi>
- Fahmi, K., Amsari, F., Azheri, B., & Kabullah, M. I. (2020). Sistem keadilan pemilu dalam penanganan pelanggaran dan sengketa proses pemilu serentak 2019 di Sumatera Barat. *Jurnal Konstitusi*, 17(1), 001. <https://doi.org/10.31078/jk1711>
- Fajri, M. N., & Kabullah, M. I. (2021). PKK, potensi pemanfaatan keuangan negara dan neo-ibuisme negara di Sumatera Barat. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 2(2), 85–97.
- Hidayat, F. (2017). *Berantas jual beli jabatan PNS, KASN gandeng KPK*. Detik.Com.
- Kabullah, M. I. (2019). Women's pathway into national parliament: The case of wives of governor and bupati in the West Sumatera. In *Proceeding of The 13th International Conference on Malaysia-Indonesia Relations (PAHMI)* (pp. 268–273). Sciendo.
- Kabullah, M. I., Amsari, F., Arifin, W., & Misra, F. (2020). Accountability dysfunction in campaign finance regulations: a case study of the 2018 Jambi simultaneous general elections. *Jurnal Bina Praja*, 12(2), 225–236. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.225-236>
- Kabullah, M. I., & Fajri, M. N. (2021). Neo-Ibuisism in Indonesian politics: Election campaigns of wives of regional heads in West Sumatra in 2019. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(1), 136–155. <https://doi.org/10.1177/1868103421989069>
- Lestari, D. (2019). Pilkada DKI Jakarta 2017 : Dinamika politik identitas di Indonesia. *JUPE : Jurnal Pendidikan Mandala*, 4(4), 12. <https://doi.org/10.58258/jupe.v4i4.677>
- Mairiadi, N. (2022). *Bupati Tanjung Jabung Timur peroleh penghargaan "Ramsar's Award."* Jambi.Antaraneews.Com.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3)
- Martini, N. P. E., & Ibrahim, R. (2013). Problematika calon independen dalam pemilihan umum

- kepala daerah. *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 1(3).
- Mietzner, M. (2015). Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 47(4), 587–610. <https://doi.org/10.1080/14672715.2015.1079991>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. Sage.
- Misra, F., Sudarmoko, S., Apriwan, A., Hakim, A., Ichsan Kabullah, M., & Rahman, F. (2021). Kontekstualisasi Pilkada Riau: Sosiokultural, Relasi Klientalistik dan Indikasi Politik Uang. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 7(1), 43–56. <https://doi.org/10.32697/integritas.v7i1.724>
- Moleong, L. J. (2013). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Muhtadi, B. (2019). Politik uang dan new normal dalam pemilu paska-orde baru. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 5(1), 55–74. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.413>
- Prayogi, I. (2019). Populisme islam dan imajinasi politik dalam pilkada DKI Jakarta 2017. *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 11(2), 31–43. <https://doi.org/10.32734/politeia.v11i2.1083>
- Priyono, B. H. (2018). *Korupsi: melacak arti, menyimak implikasi*. Gramedia Pustaka Utama.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2017). Indonesia: a tale of misplaced expectations. *The Pacific Review*, 30(6), 895–909. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1306578>
- Rogers, E. M. (2003). Diffusion of innovations. In *Diffusion of innovations* (4th ed). The Free Press.
- Santoso, A. B. (2017). Eksistensi dan problematika calon independen dalam pemilukada ditinjau dari perspektif Undang-Undang nomor 8 tahun 2015. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 147. <https://doi.org/10.24246/jrh.2017.v1.i2.p147-160>
- Savirani, A., & Aspinall, E. (2017). Adversarial linkages: the urban poor and electoral politics in Jakarta. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(3), 3–34.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2013). *Interpretive research design: concepts and processes*. Routledge.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342–345.
- Śledzik, K. (2013). Schumpeter's view on innovation and entrepreneurship. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2257783>
- Suherman, A., & Mansur, M. (2017). Strategi marketing politik calon independen dalam kontestasi pilkada serentak tahun 2017 di Kabupaten Buton Selatan. *Jurnal Ilmu Sosial*, 16(1), 9. <https://doi.org/10.14710/jis.16.1.2017.9-19>
- Sukmajati, M., & Aspinall, E. (2015). Politik Uang di Indonesia. *Yogyakarta: PolGov*.
- Suwarno, Y. (2008). *Inovasi di sektor publik*. Jakarta: STIA-LAN Press.
- Syambudi, I., & Bernie, M. (2020). *Calon independen Pilkada bertumbangan, demokrasi dikuasai oligarki*. Tirto.
- Tampubolon, D. H., Noak, P. A., & Apriani, K. D. (2021). Pengaruh persepsi masyarakat Kecamatan Rantau Utara terhadap minat memilih calon kepala daerah independen pada Pilkada Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2015. *Politika Udayana*, 1(2).
- Tomsa, D., & Setijadi, C. (2018). New forms of political activism in Indonesia. *Asian Survey*, 58(3),
- Ufen, A., & Mietzner, M. (2015). Political finance regimes in Southeast Asia: introduction. *Critical Asian Studies*, 47(4), 558–563. <https://doi.org/10.1080/14672715.2015.1082260>
- Warburton, E., & Aspinall, E. (2018). Explaining Indonesia's democratic regression: structure, agency and popular opinion. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 255–285.
- Widiptya, G. P., & Utomo, S. (2017). Analisis kemenangan calon independen pasangan Abdul Hafidz-Bayu Andriyanto dalam Pilkada Kabupaten Rembang tahun 2015. *Journal of Politic and Government Studies*, 6(2), 201–210.
- Zulnandi. (2021). *Cara yuen menyatakan mundur dari sekda Kota Bukittinggi, ambil cuti gajah*. Semangatnews.Com.