



Peranan Kepemimpinan Amanah Dalam Tata Kelola Pemerintahan Di Kabupaten Gorontalo

Abd. Manaf Dunggio

Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Gorontalo

e-mail: muhammadalfatih73@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Article History:

Dikirim Tgl.: 29 November 2021

Revisi Pertama Tgl.: 4 Desember 2021

Diterima Tgl.: 5 Desember 2021

Kata Kunci :

Kepemimpinan amanah; otonomi daerah; Kabupaten Gorontalo.

Keywords :

Amanah Leadership; autonomy; and District of Gorontalo.

ABSTRAK

Bupati memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan tata pemerintahan daerah. Bangash mengemukakan kepemimpinan dalam Islam adalah suatu amanah atau kepercayaan. Tiga kunci kepemimpinan amanah, yaitu: legitimasi, kewenangan dan kekuasaan. Kepemimpinan harus memiliki legitimasi ketuhanan, dan legitimasi populer. Jurnal ini berusaha menjawab permasalahan: 1) bagaimana konsep kepemimpinan amanah dalam Islam?. 2) bagaimana implementasi kepemimpinan amanah dalam konsep good governance di Kabupaten Gorontalo? 3) bagaimana retransformasi konsep amanah sebagai basis penyusunan etika amanah dalam tata pemerintahan otonomi daerah di Kabupaten Gorontalo? Kajian menunjukkan bahwa kepemimpinan amanah dalam Islam pada periode tertentu telah diaktualisasikan, di antaranya melalui kepemimpinan Abu Bakar Siddiq, Umar Bin Khaththab, dan juga oleh Umar bin Abdul Azis. Adapun implementasi kepemimpinan amanah dalam konsep good governance dijalankan melalui sejumlah kebijakan, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan bebas dari KKN, pengelolaan pemerintahan berdasar pada partisipasi masyarakat melalui keterbukaan, iklim kompetitif yang sehat, akuntabel, dan hukum sebagai acuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Upaya meretransformasi konsep amanah di Kabupaten Gorontalo dapat dirintis melalui tiga hal pokok yaitu: proses rekrutmen pegawai, pembinaan karir pegawai, serta pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Abstract

The regents have the authority to organize the governance of the region. Bangash suggested leadership in Islam is a trust or confidence. Three key leadership mandate, namely: legitimacy, authority and power. Leadership must have the legitimacy of the deity, and popular legitimacy. This journal seeks to answer the problems: 1) how the concept of leadership mandate in Islam? 2) how is the implementation of the leadership mandate in the concept of good governance in the District of Gorontalo? 3) how retransformation the concept of the mandate as the basis for the preparation of the ethics of trust in the governance of regional autonomy in the District of Gorontalo?. The study shows that the leadership mandate in Islam at a certain period has been actualized, including through the leadership of Abu Bakr Siddiq, Umar Bin Khaththab, and also by Umar bin Abdul Aziz. The implementation of the leadership mandate in the concept of good governance is run through a number of policies, namely: governance, free from corruption, governance based on community participation through openness, the competitive climate that is healthy, accountable, and of the law as the main reference in governance. Efforts retransformation the concept of the mandate in the District of Gorontalo can be initiated via three main topics, namely: the process of employee recruitment, career guidance staff, as well as the procurement of goods and services the government.

A. PENDAHULUAN

Perlu diapresiasi bahwa tata kelola pemerintahan daerah dalam asas otonomi daerah telah mendorong capaian atas kemajuan di tingkat lokal yang dibuktikan dengan banyaknya *best practices* melalui kreatifitas dan inovasi, tetapi banyak juga hal-hal yang masih kurang berkenan yang dibuktikan dengan adanya *bad practices*. Sejumlah kemajuan yang dicapai dalam catatan Indonesia *Rapid Decentralization Appraisal* (2002:2) menunjukkan peningkatan kesadaran dan apresiasi terhadap pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah, adanya komitmen merealisasikan tuntutan masyarakat atas perbaikan layanan, reorganisasi tata kerja dan restrukturisasi kelembagaan dalam rangka efisiensi dan

efektifitas, upaya peningkatan pendapatan asli daerah dan sinkronisasi informasi antar pemerintah daerah dalam hal pemecahan masalah-masalah lokal. ICW dalam independent report (2003:8) menyebutkan bahwa pungli masih lazim dan pemberantasan korupsi terhambat oleh pemerintah dan lembaga non pemerintah (hasil penelitian dengan sampel di 10 propinsi dan 10 kabupaten/kota)

Masih besarnya *volume bad practices* dalam penyelenggaraan tata pemerintahan otonomi daerah memunculkan sejumlah pertanyaan di antaranya apakah penyalahgunaan kewenangan merupakan buah dari sistem serta lingkungan sosial masyarakat yang ada di tingkat lokal (budaya atau etos kerja dan pengabdian yang rendah)? Atau karena faktor individu (karakter) pemimpin yang

menakhodai pemerintahan?

Konsep yang ditawarkan guna meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan diantaranya dengan mengintrodusir nilai-nilai amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui diri pemimpin. Prinsip amanah dijadikan sebagai batasan nilai yang semestinya ada dalam diri pemimpin di daerah yang memiliki otoritas melaksanakan kewenangan pemerintahan. Amanah tidak hanya berkaitan dengan masalah harta, tetapi berkaitan juga dengan yang bukan harta, atau menurut istilah M. Quraish Shihab (2000:458) amanah bukan sekedar sesuatu yang bersifat material, tetapi juga non material dan bermacam macam. Cukuplah sebagai dalil, amanah dalam Q.S. an-Nisa (4): 58 disebutkan dalam bentuk jamak yang menunjukkan banyak. Ayat tersebut adalah:

Sesungguhnya Allah SWT. menyuruh kamu menyampaikan Amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah SWT. memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah SWT. adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat (Q.S. an-Nisa[4]: 58).

Luasnya ruang lingkup amanah disebutkan juga oleh Sayyid Sabiq (tt,166-167) dalam bukunya Islamunah, "Amanah adalah segala sesuatu yang wajib dipelihara dan ditunaikan kepada orang yang berhak menerimanya". Apabila ditransformasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, penerapan nilai amanah akan menjadi faktor yang signifikan bagi keberhasilan pencapaian tujuan organisasi, karena amanah di sini berupa tanggung jawab mengayomi dan memelihara agar terpenuhinya hak-hak individu yang diperintah atau yang dipimpin. Upaya menyelaraskan penyelenggaraan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat sebagai wujud pertanggungjawaban kinerja seorang pemimpin dalam tata kelola pemerintahan dengan standar prosedur di Kabupaten Gorontalo setidaknya dilatarbelakangi oleh 3 (tiga) hal yakni; Pertama, pemahaman akan pentingnya standar dan norma hukum yang berlaku dalam melaksanakan pemerintahan, Kedua, adanya kesadaran personal, khususnya pada *top and middle level manager* bahwa jabatan dalam birokrasi pemerintahan merupakan amanah rakyat yang mesti diemban dengan sebaik-baiknya. Ketiga, tingkat kepercayaan masyarakat cukup tinggi terhadap pemerintah daerah karena terdapat beberapa ekspektasi masyarakat yang terakomodasi dalam kebijakan pemerintah daerah.

Ketiga alasan mendasar di atas menjadi modal awal terciptanya stabilitas pemerintahan daerah. Hal itu tercapai oleh adanya komitmen kepemimpinan Bupati David Bobihoe Akib (2005-2010), yang berupaya

mengembangkan nilai-nilai amanah dalam setiap kebijakan yang diambil dan upaya ini didukung pula oleh lingkungan sosial (*stakeholders*) yang secara nyata memberikan kontribusi bagi jalannya pemerintahan sehingga tercipta kondisi yang kondusif. Tetapi persoalannya kemudian tidak cukup sampai pada pencapaian kondisi seperti itu, selanjutnya hal yang paling penting adalah upaya melestarikan kondisi di atas untuk masa-masa akan datang. Sebab masa pemerintahan tidak bisa hanya sebatas periode kepemimpinan, melainkan berjalan secara berkelanjutan. Bahkan pada tataran tertentu capaian-capaian kondisi berkembang dan meningkat untuk masa-masa akan datang.

Problematisasi daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah belum lengkapnya aturan pendukung, yang memicu interpretasi beragam dalam pelaksanaan ditambah lagi makin kecilnya pelimpahan kewenangan oleh Pusat ke Daerah. Tingginya harapan masyarakat dan tantangan global serta makin ketatnya kompetisi regional memaksa daerah mengoptimalkan kebijakan internalnya melalui berbagai kreasi dan inovasi lokal. Untuk itu diperlukan pemimpin yang kuat, yang menerapkan prinsip keamanahan dalam penyelenggaraan kepemimpinannya, sebagai alternatif guna memberikan solusi terbaik bagi segala tantangan organisasi pemerintah daerah.

Penulis membatasi ruang lingkup masalah pada bagaimana implementasi kepemimpinan Amanah dalam konsep *good governance* di Kabupaten Gorontalo dengan tujuan berupaya memahami gambaran implementasinya di era 2005 hingga 2010. Hasil telaah literatur bahwa selama ini belum ada tulisan yang secara khusus menelaah praktek kepemimpinan Amanah dalam konsep *good governance* di Kabupaten Gorontalo, hal inilah yang mendorong penulis menuangkannya dalam bentuk jurnal ini

B. LANDASAN TEORITIS

Peter Drucker (1999;8) mendefinisikan kepemimpinan sebagai integrasi antara kemitraan internal dan eksternal. Tiga komponen integrasi tersebut adalah finansial, kinerja dan pribadi. Para pemimpin bertanggung jawab terhadap kinerja organisasi mereka dan kepada masyarakat secara keseluruhan. Hesselbein, Goldsmith and Beckhard (1997; xi) menyimpulkan bahwa kepemimpinan bukanlah jabatan, hak istimewa, gelar atau uang. Kepemimpinan adalah tanggung jawab. Nawawi (2001;29) mengemukakan kepemimpinan adalah kemampuan atau kecerdasan dalam mempengaruhi pikiran, perasaan dan tingkah laku orang lain, agar bersedia berbuat sesuatu sesuai dengan keinginan pemimpin.

Kepemimpinan dalam khazanah Islam merujuk



pada istilah khalifah. Kata khalifah menurut Rivai,(2003:6) diartikan sebagai wakil, sedangkan Sjadzali (tt,47) menterjemahkan kata khalifah dengan 'penguasa'. Beberapa ayat al-Qur'an yang menyebutkan kata khalifah adalah sebagai berikut:

- a. *"Dialah yang menjadikan kamu khalifah di bumi"* (Q.S. Fatir [35]: 39).
- b. *"Wahai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan engkau sebagai khalifah di bumi, maka tegakkanlah hukum di antara manusia dengan benar dan jangan engkau mengikuti hawa nafsu sehingga ia menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang tersesat dari jalan Allah, bagi mereka siksaan yang keras dengan sebab mereka melupakan hari perhitungan (Hari Pembalasan)"* (Q.S. Shad, [38]: 26).
- c. *"Sesungguhnya aku akan menjadikan seorang khalifah di muka bumi"* (Q.S. al-Baqarah [2]: 30).
- d. *"Percayalah kepada Allah dan Rasulnya, dan nafkahkan sebagian dari (harta) yang Allah telah menjadikan kamu sebagai khalifah (pengurus). Maka orang-orang yang beriman dan membelanjakan hartanya bagi mereka pahala yang besar"* (Q.S. al-Hadid [57]: 7).

Dalam ayat-ayat al-Qur'an di atas kata khalifah mengandung makna sebagai berikut: (1) manusia adalah makhluk yang diberi mandat, amanah, kepercayaan oleh Tuhan yang Maha Kuasa sebagai wakil Allah di muka bumi; (2) sebagai wakil Tuhan manusia diberi tugas suci pengurus atau pengelola alam dan pemimpin bagi kehidupan dirinya dan lingkungannya; (3) kedudukan manusia sebagai khalifah akan diminta pertanggung jawabannya dalam kepemimpinannya, dan (4) setiap manusia memiliki tanggung jawab yang berbeda sesuai dengan kompetensinya. Selanjutnya dalam al-Qur'an kata "khalifah" secara etimologis dapat dimaknai dalam arti "mengganti" baik dalam konteks penggantian generasi ataupun seperti yang diutarakan oleh Salim (2002:109) dalam pengertian penggantian kedudukan kepemimpinan sebagaimana ditemukan dalam arti Q.S. Maryam (19): 59: *"Maka sebuah generasi sesudah mereka menggantikan mereka. Mereka itu menyia-nyikan sembahyang dan mengikuti syahwat mereka, maka mereka akan menemukan kebinasaan"*.

Sementara itu Bangash (2000:13) mengemukakan bahwa kepemimpinan dalam Islam adalah suatu amanah atau kepercayaan (*trust*). Fokus kepemimpinan dalam Islam adalah pada integritas dan keadilan. Tiga kunci konsep kepemimpinan amanah yaitu legitimasi (*legitimacy*), kewenangan (*authority*) dan kekuasaan (*power*). Beekun dan Badawi (1999:2) menyimpulkan bahwa kepemimpinan amanah adalah proses dimana pemimpin menggugah partisipasi pengikutnya secara sukarela untuk mencapai tujuan tertentu. Kepemimpinan pada dasarnya adalah proses dimana pemimpin

memandu keinginan pengikutnya. Pemimpin tidak dapat memaksa yang dipimpinnya untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan keinginan pengikutnya. Sehingga kepemimpinan amanah dalam tulisan ini lebih ditujukan pada kemampuan pemimpin dalam menggerakkan partisipasi masyarakat yang dipimpinnya dalam pencapaian tujuan bersama atau organisasi. Dalam manajemen modern konsep pemerintahan amanah dapat dipadankan dengan prinsip *good governance*. Lebih lanjut Beekun & Badawi (1999 : 4) mengemukakan karakteristik *Good Governance*, sebagai berikut: a). *Participation*; b). *Rule of law*; c). *Transparency*; d). *Concensus orientation*; e). *Equity*; f). *Efficiency and Effectiveness*; g). *Accountability*; dan h). *Strategic Vision*.

Karakter individu pemimpin memiliki peranan strategis guna merealisasikan sejumlah ide, gagasan ataupun program kegiatan organisasi publik. M. Ryaas (2002:78) menegaskan perilaku pemimpin yang menempatkan kekuasaan sebagai pusat/orientasi akan melahirkan sejumlah ketegangan dan kecurigaan dalam hubungan/interaksi sosial. Untuk mengeliminir hal itu perlu hadirnya pemimpin yang menerapkan prinsip-prinsip amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Praktek-praktek baik penyelenggaraan pemerintahan disebut pemerintahan yang baik (*Good Governance*) atau pemerintahan yang amanah.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis melalui pendekatan beberapa disiplin ilmu yang relevan, dengan pendekatan meliputi: pertama, pendekatan sosiologis. Secara sosiologis, daerah ini sebagai wilayah penelitian memiliki karakteristik sosiologis yang berbeda dengan daerah-daerah lain. Karena di samping penduduknya mayoritas Islam, rakyat di daerah ini juga memiliki kepatuhan terhadap adat istiadat lokal. Kedua, pendekatan pemerintahan. Pendekatan ini sangat dibutuhkan dalam menelusuri ranah kajian penelitian yang berkenaan dengan penyelenggaraan tata pemerintahan daerah.

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Membangun Birokrasi Beretika : Dari *Syara'* menuju Etika Amanah

Kondisi lingkungan sangatlah mempengaruhi praktek penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini berlaku bagi setiap entitas pemerintahan di mana ekologi pemerintahan dan nilai-nilai yang berkembang di tengah-tengah masyarakat memiliki pengaruh kuat bagi pencapaian tujuan. Sebagai daerah yang memiliki filosofi daerah *"adati hula hula'a to syara'a, syara'a hula hula'a to kuruani"*, maka sangat wajar bila penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gorontalo juga mendapat inspirasi nilai-nilai islami atau syariat Islam. Contohnya

dalam pengangkatan pejabat senantiasa diikuti pengukuhan secara adat melalui *pohutu Molo'opu*, ketika seseorang pejabat telah memperlihatkan kinerja yang baik atas dasar penilaian para pemangku adat maka diberi gelar adat melalui *pohutu momulanga*. Kemudian diakhir jabatan kepada para pejabat diselenggarakan *pohutu mopotolungo*.

Seluruh *pohutu* di atas masing-masing memiliki makna yang begitu mendalam karena di tiap pelaksanaan acara adat berisikan nasehat atau petuah (*tahuli/paduma*) dalam bentuk *tujaqi* yang berasal dari nilai-nilai Islami yang membaur dalam keadatan. maka kaidah-kaidah *syara'* pun begitu mendominasi penyelenggaraan *pohutu*. Sebagai contoh *tujaqi* atau pesan moral yang disampaikan pada acara pelantikan para pejabat diantaranya adalah :

Taluhu, taluhu lo ito eya artinya Air, airnya tuanku
Tulu, tulu lo ito eya artinya Api, apinya tuanku
Dupoto, dupoto lo ito eya artinya Angin, anginnya tuanku
Huta, huta lo ito eya artinya Tanah, tanahnya tuanku
Tau, tau lo ito eya artinya Masyarakat, masyarakatnya tuanku
Bo diya poluliya hilawo, Tapulu artinya Tapi jangan dibuat sewenang-wenang, tuanku.

Menurut pembahasan dari Aldes Ilahude bahwasanya : Pesan atau *tujai* yang disampaikan dalam pengangkatan seorang pejabat yang membawahi wilayah (yakni khusus pejabat yang memegang kewenangan dan membawahi urusan publik di daerah adat Gorontalo misalnya Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Camat dan Lurah atau Kepala Desa) kepada mereka inilah pesan moral atau etika senantiasa diberikan sebagai sumpah dan perjanjian di hadapan para tokoh adat dan khalayak ramai guna menjalankan kewajiban sesuai amanah dan harapan dari masyarakat yang dipimpinnya. *Tujai* berisi nasehat agar setiap pejabat dapat menghayati pemaknaan dari unsur pembentuk jati diri manusia misalnya saja unsur tanah (*huta*) merupakan simbol kejujuran, karena tanah tidak pernah berselisih antara yang ditanam hari ini dan yang dipanen esok hari adalah sama, pisang yang ditanam maka esok hari panenya berupa buah pisang bukan buah yang lain.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sejak zaman kerajaan hingga saat ini nilai keamanahan dapat dinilai dari hasil nyata atau kemajuan pelaksanaan program maupun kebijakan yang diterapkan kepada warga masyarakat. Muchlis Hamdi (1983:5) memberikan penjelasan tentang pencapaian kemajuan bahwa kemajuan adalah keadaan yang lebih baik dalam memaknai arti dan tujuan kehidupan, secara perorangan atau bersama-sama. Kemajuan menjadikan warga negara memiliki kesempatan yang lebih besar untuk menjadi pemetik manfaat dari berlangsungnya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam hal ini,

kemajuan menjadi cerminan dari pengakuan bahwa pemerintahan dilangsungkan untuk meningkatkan harkat dan martabat rakyat yang berdaulat. Sehingga kehadiran sebuah pemerintahan haruslah mampu mendistribusikan nilai manfaat ataupun kemajuan agar memberi sentuhan di semua lini kehidupan dan semua kalangan secara proporsional, inilah wujud nilai adil dalam kepemimpinan.

A.W Lihu (2008) menyatakan, semboyan *adati hula hulaa to syara'a, syara'a hula hulaa to kuruani* (kitabullah) menjadi barometer penting bagi diterimanya seorang pemimpin. Nilai-nilai ajaran Islam yang mengajarkan sifat –sifat siddiq (berkata benar), amanah (dipercaya), fatanah (cerdas) dan tablig (penyeru kepada kebenaran-kebaikan) menjadi kriteria dalam menentukan pemimpin kerajaan-daerah.

Selanjutnya Ibrahim Polontalo menyatakan bahwa Raja Eyato telah menyusun sistem pemerintahan negeri dengan berasaskan pada ilmu aqidah atau pokok-pokok keyakinan dan ajaran Islam. Dalam ilmu aqidah diajarkan 20 sifat Tuhan Yang Maha Esa, Sultan Eyato mewajibkan sifat-sifat itu menjadi sifat dan sikap semua aparat kerajaan mulai dari jabatan tinggi sultan sampai dengan kapada yang terendah, sesuai dengan sifat masing-masing. Sifat-sifat Tuhan Yang Maha Esa dapat digolongkan atas: sifat-sifat *nafsia, salbia, maani, dan maknawiyah*.

Menurut Farha Daulima (1995:29) *qadli* merupakan bagian formal pemerintahan sultan Eyato, tugas utamanya membina kehidupan agama baik terhadap aparat pemerintahan, kerajaan, termasuk sultan sendiri, serta rakyat pada umumnya. Apabila ada sidang, *qadli* menjadi penasihat sultan dalam hukum Islam *qadli* juga mengetahui dua macam pengadilan agama, pidana dan perdata, di samping tugas-tugas itu tugas yang lainnya yang harus dijalankan oleh *qadli* antara lain: (1) mengajarkan agama pada masyarakat; (2) membangun dan merawat masjid-mesjid dan wakaf-wakafnya; (3) menyelenggarakan upacara-upacara agama di mesjid maupun di istana kerajaan maupun lain-lain.

Etika Amanah Dalam Rangka Penguatan Komitmen Moral Aparatur

a. Rekrutmen dan Pembinaan CPNS

Rekrutmen pegawai merupakan hal yang paling penting dan mendasar dalam rangka membentuk sosok aparatur yang memiliki etos kerja dan juga beretika amanah dalam penunaian tugas selaku abdi negara dan abdi masyarakat. Rekrutmen yang mencerminkan keadilan dan transparan dalam pelaksanaan disetiap tahapan perekrutan CPNSD akan menjamin kepuasan dan menjadi pemicu serta *barometer* naiknya kepercayaan masyarakat akan layanan yang adil dan transparan.



Instrumen rekrutmen baik persyaratan hingga mekanisme pengujian serta hasil perolehan nilai dari para pelamar pegawai harus dibuat lebih transparan dan dapat diakses dengan mudah oleh semua kalangan baik para pelamar itu sendiri maupun pihak pengawas pelaksanaan rekrutmen dan juga publik secara umum. Kemitraan yang selama ini terbangun dengan lembaga pendidikan seperti Universitas Hasanuddin dan Institut Teknologi Bandung dalam proses pemeriksaan hasil ujian para pelamar CPNSD telah dilaksanakan dan telah menggunakan mesin pemeriksa hasil jawaban tes (*Digital Mark Reader*) yang mengeliminir unsur subyektifitas.

b. Pembinaan Karir dan Penataan Formasi Pegawai.

Dalam Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dinyatakan bahwa pembinaan pegawai merupakan suatu usaha yang penting dalam organisasi karena dengan pembinaan pegawai ini organisasi akan lebih maju dan berkembang. Pembinaan PNS dalam kerangka penempatan dan pengangkatan ke salah satu jabatan merupakan kewenangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), di mana setiap PNS yang telah memenuhi syarat dalam kepangkatan dan memiliki kemampuan ataupun keahlian yang ditunjukkan dengan rekam jejak pengabdian pada posisi sebelumnya merupakan bahan pertimbangan dalam penempatan setiap PNS dalam jabatan struktural maupun fungsional yang ada dalam lingkup pemerintah daerah yang terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Bupati selaku pejabat pembina kepegawaian di daerah.

Pembinaan dalam bentuk promosi pada seorang PNS selama ini lebih didasarkan pada penilaian subjektif ataupun pertimbangan untung-rugi secara politis bagi upaya kelanggengan kekuasaan yang ada, sehingga hal ini menjadikan pola karir semakin jauh dari kondisi objektif yang mengedepankan prestasi kerja dan nilai etis. Lahirlah perilaku asal bapak senang (ABS) yang berkembang dalam budaya kerja organisasi dan juga melahirkan mental kerdil bagi sebagian pejabat yang cenderung mempertahankan kedudukannya dengan melakukan laporan yang jauh dari kenyataan di lapangan.

Promosi atau mutasi pegawai didasarkan analisis kebutuhan pegawai yang menjadi pedoman bagi penempatan seorang pegawai. Maka keberadaan analisis beban kerja merupakan pertimbangan dalam penempatan pegawai untuk mewujudkan *merit system* dengan prinsip *the right man in the right job*.

c. Pelaksanaan Penyediaan Barang dan Jasa

Proses tender terbuka yang dijalankan sejak tahun 2005 di satu sisi telah memberikan perubahan kearah proses tender atau pelelangan yang transparan daripada

proses tender sebelumnya. Namun sisi lain proses lelang atau tender terbuka ini belum dapat meminimalisasi adanya kontak antara pemohon dan panitia lelang. Semakin kecil intensitas tatap muka antara pemohon dan panitia lelang akan semakin memperkecil tindak penyelewengan, hal ini tentu saja dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi berupa *e-procurement*. Proses *e-procurement* ini akan menghilangkan tatap muka antara pihak pemohon dengan panitia lelang sehingga pelaksanaan pelelangan benar-benar dilaksanakan dalam kondisi yang transparan dan setiap pemohon dapat berkompetisi sehat.

Ditandaskan oleh Siagian (1988:36) bahwa perilaku disfungsional para pejabat pimpinan dalam birokrasi pemerintahan yang paling sering terjadi dan oleh karenanya mendapatkan sorotan masyarakat adalah penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan. Bahkan dapat dikatakan perilaku disfungsional ini merupakan cikal bakal lahirnya berbagai perilaku lainnya. Hal ini pula menjadi dasar tumbuhnya persepsi yang tidak tepat tentang peranannya dalam organisasi. Perilaku itu pulalah yang menjadi alasan mengapa seorang pejabat pimpinan menggunakan gaya manajerial yang tidak pro-rakyat.

Re-inovasi Tata Administrasi Rasional Menuju Tata Administrasi Pemerintahan Amanah

a. Re-inovasi Proses Seleksi CPNS Mandiri Menjadi Bermitra

Proses seleksi CPNS di daerah Kabupaten Gorontalo yang selama ini menggunakan konsep mandiri harus dirubah menjadi bermitra, olehnya kehadiran lembaga independen yang bersifat *task force* harus mendapat perhatian guna lebih menjamin kepastian penyelenggaraan rekrutmen pegawai yang adil, transparan berlandaskan pada nilai etika.

Kemitraan ini dapat dijalin dengan sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi yang ada dalam rangka mengawasi dan memberikan masukan terhadap berbagai kelemahan yang ditemui baik dari teknis penyelenggaraan seleksi maupun yang bersifat administratif. Pengawasan ini akan meminimalisir upaya diskriminatif yang terjadi dalam proses rekrutmen itu sendiri dan memberikan batasan yang jelas antara mana yang patut dan tidak patut untuk dijadikan sebagai panduan dalam pelaksanaan kegiatan perekrutan pegawai.

Pedoman etis ini akan menjadi "*warning*" bagi para pelaku dalam hal ini pihak BKD-Diklat Kabupaten Gorontalo selaku institusi teknis penyelenggara perekrutan pegawai maupun para pelamar juga pihak lainnya termasuk di dalamnya para pengawas pelaksanaan perekrutan pegawai.

b. Re-inovasi Proses Bina Karir dari *Merit System* Menjadi *Ethics System*

Harapan besar dari pemerintah bahwasanya pembinaan pola karir yang diberlakukan selama ini menitikberatkan pada prestasi kerja namun seringkali terjadi di lapangan adanya proses tidak etis yang dilakukan oleh sejumlah oknum pejabat dengan mengedepankan standar suka dan tidak suka bagi penentuan personil dalam posisi jabatan tertentu. *Spoil system* ini terjadi selain karena selama ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo belum memiliki tentang panduan bina karir pegawai secara baku yang dimuat dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati.

Sehingga ke depan Pemda Kabupaten Gorontalo diharapkan dapat memiliki “cetak biru” tentang pola karir yang menjelaskan tentang jejang karir termasuk keahlian dan profil pegawai yang dibutuhkan dalam mengisi posisi ataupun jabatan tertentu. Keahlian dapat dilihat dari jejak karir dan pengalaman pegawai tersebut termasuk kepangkatan dan jenjang pendidikan formal maupun struktural serta diklat teknis yang pernah diikuti, sementara profil pegawai dapat memberikan informasi atas *track record* yang dimiliki pegawai dalam meniti karir di masa sebelumnya yang memuat prestasi dan juga catatan pelanggaran yang dilakukan termasuk jenis hukuman yang diberikan atas pelanggaran tersebut. Pola bina karir pegawai dalam kerangka memberikan *reward* maupun *punishment* perlu pula mengedepankan nilai etika atau moral dalam proses penentuan personil yang layak atau tidak layak dalam menduduki jabatan tertentu. Karena prestasi kerja seorang pegawai lebih banyak dilihat pada capaian fisik semata, sementara kinerja pegawai juga banyak dipengaruhi oleh hal-hal non fisik, yakni etika aparatur dalam menjalankan amanah yang diembannya.

c. Re-inovasi Proses Tender Konvensional Menjadi *Online*

Kelemahan proses Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah (PBJ) di Kabupaten Gorontalo adalah pelaksanaannya masih menggunakan metode manual. Walaupun diakui upaya pelaksanaan tender terbuka secara serentak di area halaman Kantor Bupati merupakan terobosan dalam rangka meminimalisir kecurangan maupun adanya upaya monopoli proyek oleh sejumlah pengusaha, namun proses ini masih menunjukkan adanya kelemahan berupa masih dimungkinkannya tatap muka secara intens antara pengusaha dengan para panitia tender maupun dengan para pimpinan SKPD selaku pengguna anggaran. Pemberlakuan *e-procurement* memberi kesempatan pihak manapun untuk dapat mengakses informasi, mulai dari persiapan tender, proses tender atau pelelangan hingga

pengumuman pemenang. Proses *e-procurement* ini akan menghasilkan pelaksanaan PBJ yang berkualitas dan transparan serta bebas dari KKN dan nilai proyek yang dihasilkan akan lebih optimal manfaatnya dirasakan oleh masyarakat selaku penikmat layanan.

Temuan Hasil Penelitian

Konsep etika amanah yang ditawarkan dalam tulisan ini diharapkan dapat memberikan solusi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan memberikan manfaat optimal kepada masyarakat yang telah menggantungkan sejumlah harapan dan permasalahannya. Karena fungsi *public service* tidak dapat dialihkan kepada lembaga lain selain pemerintah yang nota bene merupakan lembaga *nonprofit*.

Solusi integral dan sistemik yang melibatkan unsur penyelenggara layanan publik baik aksesutif, legislatif dan masyarakat selaku pelanggan menjadi urgen. Komitmen pimpinan merupakan hal yang paling utama dan merupakan teladan bagi bawahan. Merupakan hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa upaya peningkatan produktivitas aparatus dilakukan guna mendapatkan aparat pemerintah yang tanggap terhadap berbagai tekanan dan tuntutan masyarakat maupun intervensi berbagai kepentingan baik individu maupun kelompok yang ingin mendapatkan pelayanan dari pemerintah yang tugas fungsionalnya memberikan pelayanan secara memuaskan. Untuk menghasilkan aparat yang tangguh dan dapat memberikan pelayanan secara optimal, maka proses rekrutmen harus dilaksanakan secara transparan dan adil jauh dari nuansa KKN dan didasarkan pada kebutuhan organisasi. Olehnya pendidikan sangat berkaitan dengan pembinaan moral seorang calon aparatur. Di dalam kurikulum calon aparat sebaiknya diberikan mata pelajaran antara lain : filsafat, etika sosial dan kode etik profesi. Sehingga dari awal aparatur telah memahami etik atau moral yang baik untuk kemudian dapat diejawantahkan dalam penunaian tugasnya. Penunaian tugas secara baik merupakan implementasi dari nilai amanah, karena kekuasaan itu adalah amanah bagi seseorang yang beragama maka nilai itu berasal dari Allah SWT. dan bagi seorang yang mengakui bahwa kekuasaan itu ada di tangan rakyat, maka guna menciptakan sistem pemerintahan yang baik tidak ada jalan lain kecuali mengembalikan segala pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemegang kekuasaan. Kewenangan atau kekuasaan itu diupayakan sebesar-besarnya bagi pencapaian tujuan yakni kemaslahatan masyarakat, keadilan serta ketentraman masyarakat.

Olehnya nilai-nilai etika harus diintrodusir dalam materi pembekalan pada calon pegawai negeri sipil juga menjadi instrumen penilaian dalam penentuan seorang calon pejabat dalam menduduki suatu jabatan, karena



rekam jejak seseorang sangatlah penting guna menjadi bahan pertimbangan akan kemampuan sekaligus mental model dari seorang aparat dalam mengemban amanah yang telah diberikan kepadanya. Selanjutnya penyamaan persepsi dari seluruh *stakeholders* terhadap pentingnya kehadiran etika amanah dalam penunaian tugas pokok fungsi pelayanan pemerintahan, sebab aturan dan petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis kegiatan telah begitu banyak dihadirkan namun perilaku penyimpangan masih juga ditemui dalam penyelenggaraan layanan publik. Oleh karena itu, upaya mensosialisasikan sekaligus menerapkan konsep etika amanah dalam penyelenggaraan kepengemimpinan perlu dimulai dengan membuat regulasi yang memuat etika amanah sebagai panduan bagi seluruh aparat yang ada baik eksekutif, legislatif maupun masyarakat pengguna layanan.

Di satu sisi apresiasi positif perlu disampaikan atas lahirnya Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 33 Tahun 2010 yang telah mengatur tentang larangan berkelit bagi PNS dalam melaksanakan tugas pokok fungsi sehari-hari namun disisi lain yang perlu dikritisi bahwasanya peraturan tersebut memiliki cakupan yang amat terbatas pemberlakuannya yakni sebatas PNS dalam lingkup SKPD yang ada pada Sekretariat Daerah Kabupaten Gorontalo, tidak menjadi ketentuan yang mengikat bagi unsur DPRD dan masyarakat sehingganya yang perlu dilakukan adalah mengoptimalkan upaya ini pada tataran peraturan daerah agar terbangun keselarasan dan kebersamaan antara eksekutif, legislatif, dan masyarakat.

Ryaas Rasyid menyatakan, bahwa pilar pemerintahan itu ada 3 (tiga) yaitu hukum, konstitusi dan etika. Rupanya setelah lebih ½ abad kita merdeka, pilar terpenting dari pemerintahan yaitu etika belum ada dan ini hal yang sangat serius, karena di negara sebesar Amerika, Perancis, Inggris, dan negara-negara besar lainnya, justru kita melihat tidak ada Undang-undang anti korupsi, lembaga semacam KPK, TIPIKOR, dan lain-lain, yang ada hanyalah undang-undang tentang etika penyelenggara negara dan nyatanya korupsi tidak membudaya di tengah-tengah mereka. Undang-undang ini sangat efektif menangkal terjadinya tindak pidana korupsi, manipulasi, dan tindakan asusila lainnya dari penyelenggara pemerintahan/negara.

Dalam dinamika penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditemukan adanya sikap, perilaku maupun ucapan penyelenggara pemerintahan daerah yang kurang menunjukkan etika dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Sikap, perilaku maupun ucapan yang kurang etis tersebut, dapat dilihat dalam praktek pembohongan publik, membuat pernyataan tidak benar atau bohong, tidak jujur, kurang terbuka (transparan) atas informasi kepada masyarakat, kurang bertanggung jawab atas kegagalan pelaksanaan tugas, tidak konsisten

dalam pelaksanaan kebijakan atau hukum; berlaku diskriminatif, kurang adil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan kurang memberikan ketauladaan yang baik. Hak rakyat adalah mendapatkan pemerintahan yang baik, pemerintahan yang baik berawal dari pejabat yang baik. Pelanggaran atas prinsip-prinsip etika pemerintahan, yang secara universal disepakati sebagai bagian hakiki dari pemerintahan yang baik (*good government*) sangat sering terjadi dalam praktek pemerintahan kita sehari-hari tanpa kita sadari. Salah satu alasan klasik dari kita (karena tidak memahami hakikat pemerintahan yang baik) adalah dalam membenarkan berbagai perilaku penyimpangan etika dengan kata-kata "tidak melanggar hukum". Ini menjelaskan mengapa penyalahgunaan wewenang berupa: *favoritisme* dalam pengangkatan pegawai, promosi jabatan, pengangkatan kerabat dekat dalam jabatan publik, penentuan pemenang tender dan lain-lain sering terjadi, karena ada alasan tidak melanggar hukum. Demikian pula dengan penggunaan fasilitas jabatan di luar kepentingan dinas, pemberian keterangan yang tidak lengkap kepada publik, mempertahankan pejabat yang tidak kredibel dalam jabatannya.

F. REKOMENDASI

Sebagai upaya penyempurnaan penyelenggaraan kepemimpinan amanah di Kabupaten Gorontalo, maka dikemukakan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

1. Bahwa dalam Islam terdapat contoh baik dari penyelenggaraan kepemimpinan amanah yang dengan nilai-nilai tersebut dapat menghantarkan umat Islam pada masa kejayaan diseluruh aspek kehidupan. Nilai-nilai tersebut dapat dipedomani pula oleh pemimpin di daerah khususnya Kabupaten Gorontalo yang juga memiliki filosofi daerah dengan nuansa religi yakni, Adat bersendi *Syara'*, *Syara'* bersendi *Kitabullah* (Qur'ani). Internalisasi nilai tersebut dapat diwujudkan baik menyangkut aspek kelembagaan maupun aspek perubahan sikap aparatur. Pada aspek kelembagaan dapat ditindaklanjuti dengan mengintrodusir serta memformalkan konsep amanah yang diinspirasi oleh penyelenggaraan nilai amanah dalam Islam di berbagai peraturan baik pada tingkat Peraturan Daerah maupun aturan pelaksanaan lebih lanjut baik Peraturan Bupati atau aturan pendukung lainnya. Pada aspek perubahan sikap aparat dapat ditempuh melalui peningkatan kapasitas dan kompetensi aparat, baik melalui Diklat maupun pembekalan oleh para pimpinan unit selaku pembina kepegawaian kepada bawahan dalam lingkup unit masing-masing secara langsung serta pembinaan berkelanjutan dan berjenjang dari atasan pembina kepegawaian secara umum. Perubahan itu diharapkan mewujudkan dalam bentuk perubahan paradigma sebagai *public service*, pembentukansikap yang mengarah pada empati terhadap yang dilayani, tertanamnya nilai selaku pelayan serta

perilaku aparatur pemerintah yang profesional. Di mana untuk itu diperlukan apresiasi terhadap kinerja aparat melalui penghargaan dan sanksi yang tegas dan jelas.

2. Pada tataran pengembangan ilmu pengetahuan, konsep kepemimpinan amanah yang melekat pada diri pemimpin merupakan faktor dominan penciptaan kondisi positif suatu pemerintahan, nilai etika amanah tersebut di antaranya berupa: kejujuran, keadilan, dapat dipercaya, keterbukaan, kecerdasan, memiliki inisiatif, memiliki kemampuan manajerial serta mampu membangun relasi dalam mentransformasikan pencapaian visi bersama. Nilai tersebut hendaknya menjadi karakter individu ataupun kepribadian dasar yang harus dimiliki oleh pemimpin dengan mengelaborasi situasi atau kondisi internal maupun eksternal untuk mewujudkan *social engenering* (rekayasa sosial) yang dapat mendukung pencapaian tujuan. Dalam tataran kebijakan, pelaksanaan kepemimpinan amanah dalam otonomi daerah di Kabupaten Gorontalo telah dijalankan dengan sejumlah kebijakan yang pro-kerakyatan atau warga miskin, walaupun demikian ini perlu diwujudkan dalam pola penyelenggaraan pemerintahan yang baku dengan dukungan aturan yang jelas sehingga memiliki standarisasi di semua level pengambil kebijakan. Untuk itu, dalam rangka memberikan efek ganda yang nantinya akan memberi dorongan kepada seluruh aparatur pemerintah untuk berlaku baik dan tidak menyalahgunakan kewenangan yang melekat padanya perlu diadakan sosialisasi akan nilai-nilai etika amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan kepada seluruh pegawai pemerintah dan dituangkan pula dalam aturan yang baku guna menjamin kontinuitas kepatuhan di kalangan penyelenggara pemerintahan baik berupa Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati.

3. Untuk memberikan hasil maksimal dalam menerapkan nilai etika amanah (*code of amanah*) dalam tataran penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gorontalo dapat dirintis melalui tiga kegiatan yang selama ini banyak memberikan permasalahan khususnya kerawanan akan tindak KKN, yakni: rekrutmen pegawai, pembinaan karir pegawai, dan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

a. Untuk mewujudkan rekrutmen pegawai yang akuntabel dan transparan perlu adanya upaya mendasar, yakni merubah pola rekrutmen pegawai yang selama ini lebih didominasi oleh pemerintah beralih kepada rekrutmen bermitra yang melibatkan pihak independen yakni pihak perguruan tinggi serta peningkatan pengawasan pelaksanaan rekrutmen oleh pemerintah baik Propinsi dan Pusat.

b. Untuk pengembangan atau pembinaan karir pegawai hendaknya diterapkan sistem penilaian yang mengedepankan nilai-nilai etik dan memberikan

pedoman penilaian yang jelas serta penegakkan disiplin yang didasarkan pada nilai-nilai tersebut.

c. Untuk meminimalisir adanya konflik kepentingan, maka proses tender terbuka yang selama ini dilakukan secara manual perlu diadakan secara transparan dan akuntabel yang menggunakan teknologi informasi dan telekomunikasi berupa *e-procurement*.

G. DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bukhari, Ibn Abdillah, (tn.t) *Shahih al-Bukhari*. Kairo: Dar wa Matabi' al-Sya'b
- Beekun, R.I, and Badawi, J, .1999. *Leadership: An Islamic Perspective*. Nevada: Univ. of Nevada.
- Daulima, Farha, 1995. *Sejarah Perkembangan Limo Pohala'a*. Gorontalo : tn.p.,
- _____, 2003. *Terbentuknya Kerajaan Limboto – Gorontalo*. Gorontalo: Galeri Budaya Daerah LSM “MBUI BUNGALE
- Drucker, Peter, 1999. *Management Challenges for the 21st Century*. New York: Harper Collins.
- Hamdi, Muchlis, 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Muslim, Abu Hasan, (tnt) *Shahih Muslim*. Beirut: Dar Ihya at-Turash al-'Arabi.
- Nawawi, Hadari, 1993. *Kepemimpinan Menurut Islam*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____, 2001. *Kepemimpinan Menurut Islam*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Polontalo, Ibrahim, 2002. *Sejarah Perkembangan Islam Sebagai Sumber Budaya dan Peradaban pada Kerajaan Gorontalo Sejak Abad XVI*. Gorontalo: Poliyama Press.
- Quthb, Sayyid, 1978. *Fi Zhilail al-Qur'an*. Kairo-Beirut: Dar al-Syuruq.
- Rasyid, Muh. Ryaas. 2002. *Makna Pemerintahan*, cet. ke-5, Jakarta: Yarsif Watampone.
- _____, 2002. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Salim, M. 2002. *Fiqh Siyasaah Konsep Kekuasaan Politik dalam al-Qur'an*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sayyid Sabiq, (t.th) *Islamunah*. Beirut: Dar al-Kitab al-Arab, t.th.
- Shihab, M. Quraish, 2002. *Tafsir al-Misbah*, Vol. 2, cet. ke-1, Jakarta: Lentera Hati