

ISBN : 978-602-97438-7-6



Proceeding

Simposium Nasional

Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia

Ide-ide untuk Pemanjapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara

Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011



Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi
Universitas Negeri Yogyakarta
2011

Proceeding Book

ISBN : 000-000-00000

Simposium Nasional

Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia

Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

TIM EDITOR

Drs. Suranto, M.Pd., M.Si.

Joko Kumoro, M.Si.

Sugi Rahayu, M.Pd., M.Si.

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Rosidah, M.Si.

Lena Satlita, M.Si.

Sutirman, M.Pd.

Muslikhah Dwi Hartanti, S.I.P.

Marita Ahdiyana, M.Si.

Kurnia Nur Fitriana, S.I.P.

Yanuardi, M.Si.

Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Sosial dan ekonomi

Universitas Negeri Yogyakarta

2011

Ide-ide untuk
Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara

***Ide-ide untuk Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara***

Copyright @ Capiya publishing

Cetakan pertama 1, 2011

Design Cover : Nanto

Editor : Argo Pambudi

Tata letak : Topo

Penerbit : CAPIYA PUBLISHING

Jl. Banuriyadi Kadir No. 1 Kenjeran Surabaya

Jl. Kaliurang Km 7. Jl. Flamboyan II No. 14a Yogyakarta

Email: capiya.inc@gmail.com

xviii + 554 – 17,5 x 25,5

ISBN 978-602-97348-7-6-0

ii

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan Kanisius Yogyakarta

Kata Pengantar Editor

Eks Ketua Penyelenggara Simposium Nasional
Ilmu Administrasi Negara
di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Assalamu'alaikum w.w.

Pertama-tama Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan karunia-Nya sehingga acara *Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara* pada tanggal 25 – 26 Maret 2011 lalu dapat berjalan dengan baik. Oleh karenanya hasil simposium tersebut dapat dirangkum dalam buku ini.

Pertama-tama perlu kami sampaikan bahwa penyelenggaraan acara simposium tersebut merupakan rangkaian program kerja pengurus Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta, dalam rangka memperkenalkan Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru saja lahir di Universitas Negeri Yogyakarta. Disamping itu bagi komunitas Ilmu Administrasi Negara – yang terdiri dari pengajar, peneliti, pemerhati, pembina Ilmu Administrasi Negara dan mahasiswa – acara simposium tersebut merupakan *ajang pergaulan* ilmiah yang memiliki keistimewaan tersendiri. Melalui simposium tersebut peserta bisa berinteraksi secara langsung, berdiskusi mempromosikan ide atau gagasan, menginformasikan hal-hal baru, dan kemudian terbuka kesempatan untuk dilanjutkan dalam bentuk interaksi yang lain. Selain itu, acara simposium tersebut juga dimanfaatkan untuk “*kulo nuwun*”, Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru ini ingin mengintegrasikan diri ke dalam komunitas tersebut.

Dari sisi substansi tema, simposium tersebut terbuka untuk tema apa saja, sesuai dengan minat peserta sepanjang masih berada dalam ranah ilmu Administrasi Negara dewasa ini, untuk dipresentasikan dan dibahas.

Penyelenggaraan simposium tersebut dilatarbelakangi oleh keprihatinan para peng-gagas terkait dengan beberapa hal berikut ini :

1. Sudah lama dirasakan bahwa di Indonesia istilah *Administrasi Negara* banyak te-rabaikan, bahkan bisa dikatakan “*terlantar*”. Banyak pengertian administrasi negara dipahami secara tidak tepat benar, kurang valid atau melenceng dari apa yang dimak-sudkan. Paling tidak, ada *perbedaan persepsi* dalam memahamami konsep adminis-trasi negara di antara masyarakat awam, masyarakat ilmiah di Perguruan Tinggi, para pejabat di pemerintahan dan bahkan di kalangan rekan-rekan wartawan. Pemahaman yang tidak tepat benar ini terus berkembang dan telah menjadi salah kaprah, “menga-*kar*” dan cenderung mempengaruhi pola pikir mereka.
2. Dalam kenyataan empiris istilah *Hukum Tata Negara* dan *Peradilan Tata Usaha Ne-gara* terasa *jauh lebih populer*. Istilah-istilah tersebut jauh lebih sering digunakan dari-pada istilah *Hukum Administrasi Negara*. Padahal domain dan substansi yang diatur-nya kurang lebih sama. Beberapa isu muthakhir membuktikannya.
 - a. Diajukannya *RUU Administrasi Pemerintahan* kepada DPR (Januari 2011) se-bagai respon atas penegakan hukum oleh aparaturnegara yang belum berjalan dengan baik, masih maraknya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), perso-*alan* birokrasi yang belum efektif, dan masih jauh dari ideal untuk menghadirkan pemerintahan yang baik (*good governance*), dan sebagainya. Pertanyaannya : *Mengapa istilah Administrasi Negara tidak dipakai ?* Mengapa bukan *RUU Admi-nistrasi Negara* untuk menyebut aturan-aturan hukum tersebut ? Padahal RUU itu nantinya akan mengatur tugas dan kewajiban, wewenang dan tanggung-jawab aparaturnegara yang selama ini banyak di-*claim* sebagai bidang kajian Ilmu Ad-ministrasi Negara.
 - b. Dalam khasanah *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, khususnya dalam Peraturan Menpan No : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang *Pedoman Umum Reformasi Birokra-si* beserta lampirannya, istilah Administrasi Negara tidak digunakan – bahkan se-perti *tidak dikenal*.
 - c. Dalam dunia pers di Indonesia, pembagian atau pembedangan tulisan tidak per-nah menggunakan istilah *Administrasi Negara* ini. Apakah pers tidak menganggap penting Administrsai negara sebagai bidang yang perlu diberitakan ? Kami yakin tidak, namun hanya oleh karena faktor *pemahaman istilah Administrasi Negara yang kurang komprehensif* saja. Harian Kompas – yang kami pandang sebagai media massa terbesar di Indonesia – jarang sekali menggunakan istilah ini dalam

heading yang ditampilkannya. Istilah yang sering digunakan dalam *heading* adalah : *ekonomi, politik dan hukum, pendidikan dan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, hubungan internasional dan olah raga*. Hal ini menjadi salah satu faktor keprihatinan kami terkait dengan menurunnya popularitas pemakaian istilah Administrasi Negara ini. Media massa memiliki pengaruh besar dalam sosialisasi penggunaan istilah di masyarakat.

Beberapa bukti empiris di atas membuktikan bahwa istilah Administrasi Negara di Indonesia dewasa ini telah banyak *terlantar*.

3. Selanjutnya, puncak keprihatinan kami muncul ketika mulai beberapa tahun lalu universitas terbesar di Indonesia yang selama ini menyelenggarakan Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan menjadi *panutan* banyak perguruan tinggi di Indonesia *telah menanggalkan trade mark Ilmu Administrasi Negara* ini dan menggantinya dengan Jurusan/Program Studi *Manajemen dan Kebijakan Publik*. Rasa-rasanya *trade mark* baru ini cenderung *mereduksi konsepsi dan eksistensi Administrasi Negara* selama ini. Perubahan nama itu cenderung *membatasi diri ke ranah yang terlampau sempit, pragmatis, teknis dan aplikatif*. Padahal program studi yang diselenggarakan tetap S-1, dan tidak berubah menjadi program profesi (D-4). Logika kami, kalau lembaga besar – yang selama ini menjadi pelopor dan panutan pengembangan Ilmu Administrasi Negara – sudah melakukan reduksi konsepsi seperti itu, maka sudah tentu akan diikuti yang lebih kecil. Akhirnya, bilamana tidak ada kepedulian yang membumi dari komunitas administrasi negara – para ilmuwan, peneliti dan pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Negara – terhadap fenomena di atas, maka lambat laun fenomena itu akan mengancam dan akan membentuk persoalan tersendiri, berupa *hilangnya roh dan landasan filosofi* bagi eksistensi ilmu administrasi negara di Indonesia ke depan.

Demikianlah latar belakang penyelenggaraan simposium tersebut. Simposium tersebut mencoba “meluruskan” kembali atau menempatkan kembali ke *track* ideal pemanfaatan istilah Administrasi Negara yang telah tereduksi ke ranah yang terlampau sempit dan pragmatis. Kalau Nicolas Henry (1979) berhasil merumuskan paradigma-paradigma administrasi negara sampai dengan tahun 1975 maka mungkin sekarang sudah saatnya merumuskan paradigma ilmu Administrasi Negara terbaru. Mungkinkah rumusan paradigma ini muncul dari simposium tersebut? Jawabannya mungkin saja. Paling tidak berupa gagasan baru yang mampu menginspirasi perumusan bentuk paradigma Administrasi Negara mutakhir pasca Nicolas Henry tersebut. Inilah urgensi penyusunan hasil simposium tersebut dalam sebuah buku yang lebih representatif.

Demikianlah kata pengantar buku ini. Akhir kata semoga idealisme Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara yang telah terselenggara tersebut bisa menjadi kenyataan dan bermanfaat untuk pengembangan *Ilmu Administrasi Negara ke depan*.

Wassalamu'alaikum w.w.

Yogyakarta, 5 Agustus 2011

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Daftar Isi

– Halaman Judul.....	i
– Kata Pengantar Editor/Eks Ketua Panitia Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia FISE Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	iii
– Daftar Isi.....	vii
– Makalah Pengantar : Berfikir Jernih tentang Administrasi Negara : Menuju Masyarakat Madani Oleh : <i>Prof. Dr. H. Jusuf Irianto, M.Com.</i> Guru Besar Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga, Surabaya	xi

BAGIAN I

BIDANG REFORMASI BIROKRASI DAN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Reformasi Rekrutmen CPNS di Kabupaten Sleman, Suatu Perspektif Reformasi Administrasi Oleh : <i>Wayu Eko Yudiatmaja</i> (Universitas Andalas, Padang)	2
2. Sertifikasi Kompetensi Pejabat Struktural sebagai <i>Quality Assurance</i> Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Oleh : <i>Agus Wahyu Adianto, S.Psi., S.E.</i> (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	15
3. <i>Public Service Motivation</i> dan Urgensinya dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS Oleh : <i>Drs. Syamsir, M.Si</i> (Universitas Negeri Padang)	41
4. <i>Mystery Shopping</i> sebagai Alat Untuk Mengontrol dan Mengukur Kinerja Pegawai <i>Frontline</i> Pelayanan Publik Oleh : <i>Fajar Rezky Aprilian, S.IP & Dr. Ali Rokhman</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	58

5. Peranan Sikap Aparatur dalam Peningkatan Kepuasan Warga dengan Pelayanan Publik Oleh : <i>Drs. H.Dasman Lanin, M.Pd.</i> (Universitas Negeri Padang)	76
6. Membangun Budaya Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Chafid Diyanto, S.Sos & Dr. Ali Rokhman</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	91
7. Ethical Consideration in the public Service Practices A Comparative Analysis between Indonesia and Malaysia Oleh : <i>Dr. Solatun Dulah Sayuti</i> (Academy of Malay Studies University of Malaya, Kualalumpur, Malaysia)	102
8. Aspek Budaya dan Adaptasi Birokrasi terhadap Penyimpangan Oleh : <i>Dr. Rawuh Edy Priyono</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	125
9. Politisasi Birokrasi Era Pilkada Langsung Oleh : <i>Abdul Hamid, M.Si</i> (Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten)	132
10. Ketidapatutan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI : <i>Perilaku Fraud</i> Oleh : <i>Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP</i> (Universitas Terbuka)	146
11. Format dan Efektifitas Reformasi Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Drs. Argo Pambudi, M. Si</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	164
12. <i>Affirmative Action</i> dalam Rekrutmen Tenaga Honoror Daerah Oleh : <i>Kurnia Nur Fitriana, S.I.P</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	174
13. Pelayanan Publik dan Etos Kerja Aparatur Pemerintah Oleh : <i>Sugi Rahayu, M.Pd., M.Si.</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	202
14. Mewujudkan <i>Good Governance</i> Melalui Pendekatan Spritual sebagai Perspektif dalam Kerja Oleh : <i>Rosidah, M.Si.</i> (Universitas Negeri Yogyakarta)	210
15. Upaya Pemberantasan Korupsi dalam Birokrasi Indonesia Oleh : <i>Chasidin, S.Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.</i> (MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	220

BAGIAN II

BIDANG KEBIJAKAN PUBLIK

1. Liberalisasi dalam Formulasi Kebijakan Tata Ruang Kota Wilayah (Studi Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian di Tepian Kota Surakarta Suatu Perspektif Ekonomi Politik Oleh : <i>Drs. Budiman Widodo, M.Si.</i> (STIAASMI Solo)	232
--	-----

2. Suatu Tinjauan Tentang Kebijakan Simbolisasi Agama di Sekolah Kota Padang
Oleh : *Siska Sasmita, MPA.* (Universitas Negeri Padang) 255
3. *Rent Seeking Behaviour* dalam Relasi Birokrasi dan Dunia Bisnis
Oleh : *Syamsul Ma'arif, S.IP.,M.Si.* (Jurusan Ilmu Administrasi Negara UNILA,
Lampung) 263
4. Perspektif Multidimensional dalam Kebijakan Publik
Oleh : *Dra. Sri Djohanwinarli, SU.* (FISIPOL Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta) 277
5. Kebijakan Pembentukan Komponen Cadangan di Indonesia
Oleh : *Suryo Wibisono, S.IP & Dr. Ali Rokhman* (MAP Universitas Jenderal
Soedirman, Purwokerto) 285
6. Negara dan Penguasaan Tanah
Oleh : *Dr. Winarti, M.Si.* (Universitas Slamet Riyadi, Surakarta) 297
7. Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dalam Perspektif Otonomi Daerah
(Tinjauan Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan)
Oleh : *Prof. Dr. H.Masyhudzulkhak Djamil Mz. S.E., MM.* (STIA Bengkulu) 334
8. Kajian Evaluasi Program Kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu
Oleh : *Dr. Nour Farozi Agus, SE., M. Si.* (STIA Bengkulu) 344
9. Menelusuri Wacana Pengelolaan Hutan oleh Negara di Pulau Jawa
Oleh : *Yanuardi, M. Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 354
10. Reformasi Perizinan di Kabupaten Solok, Sumatera Barat
Oleh : *Afriva Khaidir, MAPA, Ph.D.* (Universitas Negeri Padang) 369
11. Kebijakan Berbasis Politik Rekognisi dan Resolusi Konflik Etnik :
Kisah Sukses dari Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah
Oleh : *Dr. Suharno, S.Pd, M.Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 384

BAGIAN III

BIDANG DESENTRALISASI DAN KELEMBAGAAN LOKAL

1. Akan Diputar Ke Manakah Kedudukan Desa : Tetap sebagai Self Governing
Community, Ke Local State Government, atau Ke Daerah Otonom ?
Oleh : *Dr. Hanif Nur Choliz, M.Si.* (Universitas Terbuka) 398
2. Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 tahun 2004 dan Beberapa
Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan
Oleh : *Dr. Slamet Rosyadi* (MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto).... 418

3.	Memotret Kelembagaan Kecamatan menuju Optimalisasi Peran Kecamatan dalam Memberikan Pelayanan kepada Masyarakat (Studi pada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul) Oleh : <i>Shafiera Amalia, SIP</i> . (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	439
4.	Kerjasama antar Daerah di Indonesia : Isu dan Tantangan Oleh : <i>Dr. Hardi Warsono, MPP</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	461
5.	Pemberdayaan Lembaga Pemerintahan Nagari melalui Pendekatan <i>Balanced Scorecard</i> Oleh : <i>Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	473
6.	Manajemen Bencana Alam di Jawa Tengah Oleh : <i>Dr. Dra Hartuti Purnaweni, MPA.</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	483
7.	Pengorganisasian Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Desa Kalongsawah, Kecamatan Jasing, Kabupaten Bogor Oleh : <i>Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP.</i> (FISIP Universitas Terbuka)	493
8.	Mengapa Sultan harus Menjadi Gubernur ? Oleh : <i>Dr. Samodra Wibawa dan Ahmad Juary</i> (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)	515
9.	Otoritas Tradisional dan Prospeknya dalam Pemerintahan Nagari yang Partisipatif Oleh : <i>Drs. Yasril Yunus, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	531
10.	Peran Pemerintah Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana Oleh : <i>Putri Amal Wijayanti, S. Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M. Si.</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	541
Lampiran :		
1.	Kesimpulan Simposium Nasional Ilmuwan Administrasi Negara untuk Indonesia di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	547
2.	Naskah Deklarasi Pembentukan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN)	550

Malakah pengantar :
Berfikir Jernih tentang Administrasi Negara :
Menuju Masyarakat Madani

Oleh .:

Prof. Dr. H. Jusuf Irianto, M.Com.

Guru Besar Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Airlangga, Surabaya

Mengandalkan Peran Administrasi Negara

Jika difikirkan secara jernih, maka administrasi negara (*public administration*) harus dirujuk pada adanya sejumlah pejabat dan aparat yang mengemban amanah, lembaga (*institutions*) yang efektif, serta serangkaian proses yang menjamin keberlangsungan implementasi kebijakan sebagai produk yang memiliki kekuatan hukum dan perundang-undangan tetap. Sebagai cabang dari ilmu politik, administrasi negara telah mengalami perkembangan yang sangat pesat seiring dengan kemajuan yang telah diraih oleh peradaban mutakhir umat manusia. Administrasi negara menjadi bidang ilmu yang menarik minat dan perhatian para ahli dan praktisi khususnya sejak awal abad 20 hingga kini.

Pandangan klasik yang patut dikenang di awal perkembangan administrasi negara tampaknya harus diarahkan pada kurun waktu akhir abad 19 hingga awal abad 20. Pada tahun 1886 Presiden Amerika Serikat *Woodrow Wilson* menulis esai dengan judul "*The Study of Administration*". *Wilson* yang juga seorang ilmuwan politik merekomendasikan untuk memisahkan isu-isu administrasi dengan politik. *Wilson* juga mengingatkan bahwa isu-isu administratif bukanlah merupakan unsur politik. Sementara pada tahun 1912, *Frederick Taylor* (mewakili praktisi) menegaskan bahwa bidang studi administrasi negara harus didekati secara ilmiah (*scientific approach*) dengan dukungan berbagai macam studi khususnya yang berkembang dalam ilmu manajemen yang menekankan pentingnya nilai-nilai rasionalitas.

Secara tradisional, administrasi negara sering diartikulasikan sebagai proses mengorganisasikan semua sumber daya baik manusia maupun non-manusia untuk mencapai berbagai tujuan dan kepentingan publik. Proses manajerial tersebut merupakan tindak lanjut dari formulasi kebijakan publik dalam bentuk implementasi dan pengelolaan berbagai keputusan yang telah dihasilkan. Realitas menunjukkan bahwa dalam dinamika implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat munculnya deskripsi fenomenal, bahwa ternyata administrasi negara tidak hanya sekadar merupakan suatu ilmu. Namun demikian, lebih daripada sebagai ilmu, administrasi negara juga merupakan suatu seni dalam mengatur semua permasalahan publik. Administrasi negara adalah *science and art*. Sebagai suatu ilmu, administrasi negara memiliki tujuan untuk memecahkan berbagai permasalahan publik melalui perbaikan organisasi dan manajemen.

Dalam rangka melakukan perumusan dan implementasi kebijakan publik tersebut, administrasi negara memiliki kemampuan untuk menjangkau berbagai isu mutakhir yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Kemampuan tersebut secara sistematis dan efektif ditunjukkan oleh administrasi negara yang menjalankan peran dan fungsinya dengan melandaskan diri pada 6 (enam) perspektif utuh. Perspektif administrasi negara tersebut dapat diidentifikasi sebagai kebijakan, kelembagaan, pengelolaan, etika, lingkungan, serta perspektif tanggung jawab. Berawal dari perspektif kebijakan, administrasi negara berusaha untuk memecahkan semua persoalan kehidupan masyarakat pertama kali dengan melalui proses pembuatan keputusan untuk menentukan tujuan dan metode terbaik dalam mengatasi masalah tersebut.

Persoalan besar dalam menindaklanjuti keputusan yang telah dibuat adalah dukungan kelembagaan sebagai instrumen utama dalam tahapan implementasi. Dengan perspektif kelembagaan, administrasi negara secara internal mengatur struktur dirinya dengan mengembangkan dan membentuk berbagai unit atau satuan kerja tertentu, membagi dan kemudian mendelegasikan wewenang serta tugas dan tanggung jawab serta koordinasi antar unit atau satuan kerja. Terbentuknya unit atau satuan kerja terspesialisasi dalam bentuk berbagai lembaga publik inilah yang dikenal sebagai buah dari perspektif kelembagaan.

Kemudian administrasi negara mulai menampakkan wujud jati-dirinya secara nyata dengan perspektif pengelolaan (manajemen). Dilihat dari perspektif inilah administrasi negara menunjukkan sejumlah proses kegiatan yang secara sengaja dirancang dan dilakukan untuk mencapai berbagai tujuan yang telah ditetapkan. Tidak sekadar teknis, dari perspektif pengelolaan ini telah membuat administrasi negara menjadi kian berbobot dengan lahirnya sejumlah prinsip manajemen (*the principles of management*) sebagai dasar pengelola organisasi dalam melaksanakan berbagai tugas, peran dan fungsinya.

The most important thing dalam fungsi administrasi negara adalah perspektif etika. Semua aktor yang terlibat baik dalam tahapan perumusan hingga evaluasi kebijakan harus memiliki *mindset* tentang perlunya nilai spesifik yang dapat membedakan “salah” dan “benar” serta “baik” dan “buruk”. Perspektif etika dalam administrasi negara memiliki *a pivotal role* sebagai panduan aktor dalam mempersepsi suatu obyek kebijakan, bersikap, dan kemudian berperilaku secara elegan.

Keutuhan perspektif administrasi negara sebagaimana telah disebutkan sebelumnya ditandai dengan adanya perhatian birokrasi pada setiap situasi yang berkembang tidak hanya secara internal namun juga pada lingkungan eksternal. Dengan perspektif lingkungan, administrasi negara berusaha untuk selalu antisipatif melalui langkah kegiatan mengidentifikasi arah kecenderungan perubahan yang sedang dan akan terjadi dalam kondisi lingkungan sekitar. Perubahan tersebut diyakini memang dapat mempengaruhi struktur organisasi, pengelolaan, kebijakan dan bahkan nilai-nilai etika dan tanggungjawab moral.

Akhirnya dengan melihat administrasi negara melalui perspektif sebagai pamungkas yakni tanggung jawab atau akuntabilitas, masyarakat dapat merasakan tentang semakin perlunya kehadiran sekaligus peran, fungsi serta kedudukan suatu pemerintahan dalam menjalankan berbagai fungsi pengelolaan kehidupan masyarakat dalam suatu negara melalui kebijakan publik.

Makna administrasi negara menjadi kian mendalam seiring dengan dinamika yang berkembang dalam lingkungan sekitarnya. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan sosial yang terjadi telah menunjukkan dan melahirkan adanya pergerakan kebudayaan manusia yang kian terbuka. Dalam konteks yang demikian inilah ilmu dan seni administrasi negara secara responsif melakukan sejumlah pencarian untuk menemukan berbagai nilai (*values*). Nilai-nilai tersebut akhirnya menjadi dasar bagi wujud administrasi negara yang secara ajeg mengedepankan efisiensi, efektivitas, rasionalitas, keadilan sosial, transparansi, dan akuntabilitas kinerja sebagaimana tercermin dalam *state of the arts* substansi administrasi negara yaitu *good governance*. Administrasi negara akan “ditinggalkan” *user*-nya jika tidak mampu mengantarkan masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik. Nilai-nilai *good governance* itulah yang mengokohkan posisi administrasi negara hingga saat ini.

Dengan peran dan fungsi yang *embedded* dalam administrasi negara, semua pihak dapat membuat kesepakatan bahwa posisi ilmu dan seni ini memang sangat penting dalam setiap upaya memberi penguatan pada setiap jengkal kehidupan masyarakat. Substansi administrasi negara adalah menyajikan pelayanan bagi masyarakat sedemikian rupa efektif sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat itu sendiri. Peran dan fungsi administrasi negara menjadi kian elok dengan melihat bahwa pemerintah di setiap negara selalu berusaha meningkatkan profesionalisme aparaturinya, mengembangkan

berbagai metode peningkatan efisiensi, efektivitas serta produktifitas aparatur dan organisasi. Masyarakat selalu berharap bahwa pemerintah dapat mencerahkan kehidupannya sebagaimana tercermin dalam ideologi masyarakat madani. Dalam kondisi yang demikian inilah, akhirnya dapat disadari bahwa administrasi negara kini menjadi bagian penting yang dapat diandalkan untuk mewujudkan masyarakat madani itu.

Kegiatan Administrasi Negara

Kegiatan administrasi negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menjangkau semua aspek kehidupan mulai dari kebutuhan dasar berupa pelayanan kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan pendapatan ekonomi, hingga masalah-masalah kebutuhan legalitas dan ketertiban masyarakat serta menjalin hubungan dengan pihak luar negeri. Di samping itu pemerintah juga berkewajiban mendorong akselerasi pembangunan dengan kemampuannya menyediakan infrastruktur untuk mendorong dan menjaga momentum pertumbuhan ekonomi berupa tatanan fisik dan non-fisik yang efisien. Dengan demikian kegiatan mulia administrasi negara tersebut sekaligus juga dimaksudkan untuk menjamin terbangunnya sistem sosial, budaya, hukum, politik, dan ekonomi yang mengarahkan pada pencapaian tingkat pengembangan kualitas manusia secara optimal.

Dukungan kelembagaan yang selama ini menjadi fokus reformasi birokrasi di Indonesia secara formal dilakukan kementerian dan non-kementerian di tingkat pusat. Sementara di daerah dilakukan berbagai perangkat berupa sekretariat daerah, dinas, badan, kantor, dan lembaga lainnya. Secara operasional, kegiatan administrasi negara merupakan kegiatan yang dilakukan pejabat struktural yang memimpin suatu unit atau satuan kerja tertentu maupun oleh pejabat bukan pimpinan unit atau satuan kerja. Secara khusus, fokus kegiatan administrasi negara diarahkan pada aspek pengelolaan dari implementasi kebijakan publik. Proses perbaikan kelembagaan hingga saat ini menjadi persoalan sangat serius khususnya dalam mewujudkan administrasi negara di Indonesia yang efektif dan efisien.

Hal mendasar dari kegiatan administrasi negara berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai yakni memenuhi semua kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian orientasi aparatur dalam birokrasi tidak lain merupakan representasi kepentingan masyarakat. Dalam konteks yang demikian inilah akhirnya dapat dipahami tentang perlunya netralitas dan *mindset* aparat dan birokrasi yang harus menitikberatkan pada kepentingan masyarakat.

Esensi Administrasi Negara

Sejalan dengan rekomendasi Wilson dan pandangan Taylor, esensi administrasi negara adalah rasionalitas. Untuk menegaskan pandangan esensial ini patut disimak tulisan Ignace Snellen (2002) berjudul "*Conciliation of Rationalities: The Essence of Public Administration*" yang dimuat dalam jurnal *Administrative Theory & Praxis* berikut.

“..... rationality is seen as the core of public administration. In history this core is approached successively in a predominantly legal-procedural, a political, a scientific and an economic way..... every act of public administration has to meet simultaneously the requirements of four rationalities.....”

Uraian klasik Wilson dan Taylor yang kemudian diingatkan kembali oleh Snellen dalam administrasi negara kontemporer sebenarnya memperkuat pandangan klasik sebelumnya dari Max Weber tentang *bureaucracy*. Birokrasi selama ini di mata masyarakat memiliki stigma dengan konotasi sebagai terlalu kompleks, berprosedur dan dengan aturan yang rigid dan *inflexible*, serta dihuni oleh orang-orang yang tidak kompeten. Padahal menurut Weber, birokrasi tidak lain merupakan konsekuensi dari peningkatan kompleksitas kehidupan masyarakat itu sendiri. Untuk mengatasi kompleksitas tersebut, Weber menyajikan suatu preskripsi tentang perlunya berbagi asas (*principles*) yakni spesialisasi, hirarki, seperangkat peraturan dan prosedur serta aparat yang profesional dan tidak dipilih berdasarkan aliansi politik tertentu. Model esensial dari Weber inilah yang hingga kini merupakan sumbangan fenomenal bagi administrasi negara yang menegaskan kembali bahwa birokrasi merupakan suatu bentuk rasionalisasi organisasi dalam masyarakat.

Sementara itu, administrasi negara kontemporer yang terpusat pada tema tentang reformasi birokrasi dan administrasi mendapat sentuhan perspektif mutakhir, termasuk munculnya serangkaian konsep seperti *good governance* dan *electronic government*. Semua konsep tersebut bagaikan resep yang mengandung obat-obatan untuk menyembuhkan penyakit kronis dalam pelayanan publik.

Reformasi Birokrasi

Sebagai esensi administrasi negara, rasionalitas birokrasi berkembang sedemikian rupa sehingga semua isu dan tema yang berkembang secara *scientific* mengarah pada kebutuhan praksis kemasyarakatan. Sebagai ilmu yang bersentuhan langsung dengan politik, administrasi negara memiliki peran sangat penting dalam suatu negara dengan jajaran pemerintahannya guna mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertera dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Kualitas pemerintahan dideterminasi oleh bangunan sistem pelayanan administrasi negara kepada warga negara/masyarakat. Sejalan dengan tuntutan pelayanan berkualitas kepada warga negara itulah administrasi negara kembali melahirkan istilah yang sangat populer saat ini yakni “reformasi birokrasi”. Lahirnya istilah ini menjadi penanda bagi fenomena pergeseran paradigma administrasi negara di Indonesia yang sebetulnya sudah mulai terjadi sejak tahun 1950-an hingga dekade 2000-an ini.

Sebagaimana telah diuraikan di bagian awal pengantar ini, bahwa paradigma klasik administrasi negara dalam perkembangannya mendapat kritik yang sangat tajam. Wilson dan Taylor serta Weber dan pendukung administrasi klasik lainnya terlalu yakin bahwa se-

perangkat lembaga atau intitusi negara, proses legal formal dan prosedur, serta sistem dan struktur organisasi dapat sungguh-sungguh memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif. Dalam kenyataannya, keyakinan tersebut terbukti mengalami sejumlah ambivalensi. Organisasi birokrasi rasional yang bekerja melalui sejumlah aturan dan prosedur dengan dukungan aparaturnya atau pegawai negeri sipil secara pasang-surut mengalami pembiasaan yang cenderung bersifat politis dan terlembagakan secara ketat. Bertambahnya aturan secara internal serta pola kerja yang cenderung rutin dengan tugas yang tetap dan monoton akhirnya justru membuat pegawai negeri sipil terjebak dalam “zona kenyamanan” yang berakibat birokrasi sangat lamban melayani dan mengatasi semua kebutuhan masyarakat.

Birokrasi dengan model klasik dinilai tidak tanggap atau responsif terhadap semua kebutuhan masyarakat yang menginginkan pelayanan serba cepat dan efektif. Negara yang sudah terlanjur lamban, akhirnya secara global berposisi marginal dengan bukti puluhan survei lokal, nasional, dan internasional yang memosisikan Indonesia sebagai negara yang tidak “ideal” dalam berbagai bidang. Sumber daya dan kekayaan potensial lain tidak termanifestasikan secara efisien dan efektif, sementara praktek korupsi dan kolusi kian subur sedemikian rupa sehingga menyebabkan birokrasi menjadi sasaran empuk cercaan masyarakat. Dalam situasi yang demikian inilah, birokrasi harus mentransformasi dirinya agar kepercayaan masyarakat kembali diraih dengan ujung pada penolakan terhadap anarki serta mewujudkan ketertiban masyarakat. Pandangan model klasik dalam administrasi negara merupakan setapak jalan panjang sejarah ilmu ini yang bisa jadi merupakan batu pijakan bagi berkembangnya pemikiran alternatif yang melahirkan paradigma baru, kontemporer dan progresif. *New Public Management*, *Good Governance*, serta *Sound Governance* yang menekankan pada pengembangan inovasi dalam kebijakan dan administrasi adalah sederetan hasil pemikiran kontemporer sebagai acuan birokrasi di berbagai negara dalam mereformasi dirinya.

Dengan pemikiran dan paradigma baru dalam administrasi negara, birokrasi mengembangkan sayap kualitas pelayanannya dengan menjangkau sejumlah isu strategis kemasyarakatan. Kedalaman dan keluasan khasanah administrasi negara semakin nyata dengan sejumlah kemampuannya mengatasi berbagai isu dalam masyarakat. Sekarang para ahli (*scholars*) dan mahasiswa administrasi negara di Indonesia dan bahkan negara lain tidak mempelajari materi-materi pembelajaran yang *absurd*. Semua pemangku kepentingan administrasi negara sedang memfokuskan energinya untuk selalu berusaha mengikuti arah perubahan yang sedang dan yang akan terjadi. Maka kekayaan ilmu dan seni administrasi negara semakin bertambah dengan munculnya berbagai isu kontemporer, misalnya otonomi daerah dan desentralisasi, reformasi birokrasi dan administrasi, peningkatan kualitas layanan publik, tata kelola yang baik, era dan rezim globalisasi, mana-

jemen dan pengembangan sumber daya manusia aparatur, serta era *e-government* dan *e-procurement* yang mendorong era transparansi dalam birokrasi serta kebijakan publik. Dengan semua isu itulah, administrasi negara mencapai *sustainable competitive advantage* yang dapat bersanding dan bahkan melampaui disiplin ilmu lainnya dalam menciptakan peningkatan kesejahteraan dan peradaban ummat manusia.

Buku yang sedang ada di tangan pembaca inilah yang sangat diharapkan menjadi instrumen penting dalam mencapai tujuan-tujuan pemerdayaan ilmu dan seni administrasi negara.

Bahan Bacaan

- Farazmand, Ali (ed), 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Praeger Publishers, Westport – Connecticut.
- Shafritz, Jay M., Hyde, Albert C., & Parkes, Sandra J., 2004. *Classics of Public Administration*. Thomson Learning, Wadsworth.
- Snellen, Ignace, 2002. Conciliation of Rationalities: The Essence of Public Administration *Administrative Theory & Praxis*. 24 (2): 323-346.
- Ventriss, Curtis, 1991. Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. *Public Administration Review*. 51(1): 4-14.

BAGIAN I

**BIDANG REFORMASI BIROKRASI
DAN
SUMBER DAYA MANUSIA**

Reformasi Rekrutmen CPNS di Kabupaten Sleman : Suatu Perspektif Reformasi Administrasi

Oleh :

Wayu Eko Yudiatmaja

(Universitas Andalas, Padang)

Abstract

This paper attempts to demonstrate the reform of CPNS recruitment by Sleman Regency in the administrative reform perspective. Administrative reform can be defined as reform or innovation of public sector, covered public personnel, public expenditure, structure and culture of public organization, public policy and public service. The objectives of administrative reform are to reach good governance and public trust. This paper was written from the result of the research titled "Reform of CPNS Recruitment by the Government of Sleman Regency", done since November until December, 2010. The research used qualitative-interpretative method. Data were collected by interview, nonparticipated observation and literature studies. Informans in the research were choosen with create-based selection. The research shows that the Government of Sleman Regency have done reform in the recruitment of CPNS. The reform in the recruitment of CPNS is a part in the administrative reform. The reform of CPNS recruitment by Sleman Regency are: (i) The using [http//cpns.slemankab.go.id](http://cpns.slemankab.go.id) to announce and to registere applicants, (ii) Increasing standard of Graduated Prestation Academic (GPA) of applicants from 2.75 to 3.00, (iii) Making and correcting question are relationship with State University of Yogyakarta, (iv) Controlling from external body in the every steps of recruitment and (v) giving special facility to diffable applicants so that they are helpful when registration, collecting of requirements and examination processes.

Keywords : recruitment, administrative reform, Sleman Regency

I. PENDAHULUAN

Reformasi manajemen kepegawaian negara sudah sejak lama menjadi agenda pemerintah. Sistem manajemen kepegawaian yang masih patrimonial dan menganut paradigma *spoil system* dianggap sebagai biang keladi lemahnya sumber daya manusia aparatur pemerintah. Aparatur negara adalah ujung tombak (*lverage point*) bagi transformasi pelayanan publik, sehingga tersedianya aparatur negara yang berkualitas dan memiliki kompetensi menjadi suatu keniscayaan guna terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintah segera melakukan reformasi manajemen kepegawaian negara dengan tujuan meningkatkan kualitas aparatur negara. Kualitas aparatur negara menjadi jaminan bagi terselenggaranya pelayanan yang efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap masyarakat.

Aparatur negara yang berkualitas hanya dapat diperoleh dari sistem rekrutmen yang jelas dan transparan. Landasan hukum untuk manajemen kepegawaian meritokratik yang bertujuan untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya sudah ada yaitu UU No. 43 tahun 1999.¹ UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian telah mengamanatkan bahwa untuk mewujudkan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan dibutuhkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang profesional, bertanggung-jawab, jujur dan adil melalui pembinaan berdasarkan prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.² Secara normatif, UU No. 43 Tahun 1999 mengatur bahwa manajemen kepegawaian negara (rekrutmen, seleksi, penempatan, pengembangan, remunerasi dan pensiun) harus dijalankan dengan transparan, profesional dan adil.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, manajemen kepegawaian telah didesentralisasikan kepada masing-masing daerah (provinsi/kabupaten/kota). Setiap daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan rekrutmen CPNS sesuai dengan kebutuhannya. Harapannya ketika manajemen kepegawaian diserahkan ke daerah, maka penyelenggaraannya dapat lebih efektif dan efisien. Namun, persetujuan berapa jumlah pegawai yang akan direkrut masih ditentukan oleh pusat, karena sistem penggajian PNS masih ditopang melalui dana APBN.

Salah satu aspek manajemen kepegawaian yang seringkali menjadi isu publik adalah rekrutmen PNS di daerah. Realitas yang terjadi di daerah seringkali menunjukkan gejala-gejala yang kontraproduktif dengan semangat reformasi. Masih banyak ditemui penyimpangan dalam sistem manajemen kepegawaian negara, terutama pada proses rekrutmen.

¹ Sofian Effendi, *Reformasi Tata Pemerintahan: Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010, hal. 119.

² UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 12 ayat 2.

Banyak terjadi kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam rekrutmen CPNS di daerah.³ Fenomena ini jelas mencoreng proses reformasi kepegawaian negara yang sedang dijalankan oleh pemerintahan SBY-Boediono.

Dari beberapa realitas negatif yang terjadi sebagai *scholar* kita harus berimbang dalam melihat fenomena di lapangan karena ada beberapa daerah yang sudah mampu melaksanakan rekrutmen CPNS dengan transparan, profesional dan adil. Salah satu daerah yang sudah melakukan rekrutmen CPNS dengan baik adalah Kabupaten Sleman, Yogyakarta. Reformasi birokrasi telah dilakukan di kabupaten Sleman dalam beberapa aspek yaitu mulai dari perekrutan hingga pensiun. Penelitian ini hanya membahas mengenai reformasi pada rekrutmen karena akan mempunyai dampak yang sangat signifikan terhadap kualitas dan kinerja aparatur Pemerintah Kabupaten Sleman. Pemerintah Kabupaten Sleman telah melakukan beberapa terobosan (*reform*) dalam rekrutmen CPNS sehingga rekrutmen berjalan dengan baik. Reformasi dalam bidang rekrutmen ini menyangkut inovasi-inovasi yang mengarah perbaikan sistem rekrutmen secara keseluruhan.

II. Reformasi Administrasi

Konsep reformasi dipahami secara kolektif sebagai perubahan secara mendasar dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan administrasi merupakan suatu proses kerjasama untuk mencapai suatu tujuan dengan menggunakan segala sumber daya yang dimiliki. Proses administrasi bisa terjadi pada semua jenis organisasi. Oleh karena itu, sesungguhnya konsep administrasi memiliki lokus yang sangat luas yang meliputi administrasi di sektor publik, bisnis, organisasi sosial dan organisasi buruh.⁴

Salah satu cerdik-cendikia administrasi negara yang *concern* terhadap kajian reformasi administrasi adalah Gerald E. Caiden. Banyak karya Caiden yang membahas reformasi administrasi, diantaranya yang cukup *booming* yaitu *Administrative Reform* (1969), *Strategies for Administrative Reform* (1982), dan *Administrative Reform Comes of Age* (1991). Caiden mengatakan bahwa reformasi administrasi merupakan bagian dari perubahan masyarakat. Reformasi administrasi berkaitan dengan aktivitas politik untuk melakukan rasionalisasi organisasi publik, perbaikan pelayanan publik, dan penguatan partisipasi politik masyarakat.⁵ Dengan demikian, Caiden cenderung mengasosiasikan bahwa proses

³ Baru-baru ini Republika (12/01/2011) mewartakan bahwa Kepala Kesbang Linmas (Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat) Kabupaten Purbalingga, sudah satu minggu mangkir dari kantor alias tidak masuk kerja. Hal itu disebabkan karena yang bersangkutan terlibat skandal percaloan CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Purbalingga, pada rekrutmen CPNS tahun 2010.

⁴ Albert Lepawsky, *Administration: The Art and Science of Organization and Management*, Alfred A. Knopf, New York, 1955, hal. 4.

⁵ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, Aldine, Chicago, 1969, hal. 4-9.

reformasi administrasi merupakan tindakan yang bersifat politis yang diambil oleh para pemangku kepentingan guna memperbaiki kinerja sektor publik.

Quah mendefinisikan reformasi administrasi sebagai suatu proses untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi publik yang terlibat guna meningkatkan efektivitas organisasi dan mencapai tujuan pembangunan nasional.⁶ Sedangkan Zauhar, dengan bahasa yang kurang lebih sama mengungkapkan bahwa reformasi administrasi sebagai kegiatan penataan birokrasi; reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.⁷ Baik Quah maupun Zauhar mencoba mengkonseptualisasikan reformasi administrasi dengan menekankan pada *reengineering* birokrasi pemerintah secara struktural dan kultural. Dari segi struktur, birokrasi pemerintah cenderung menganut paham parkinsonian, gemuk tetapi miskin fungsi. Di sisi lain, kulturenya sangat tidak menunjang efisiensi dan efektivitas karena terlalu kaku (*rigid*) dan taat asas.

Reformasi administrasi meliputi semua aspek administrasi negara yang meliputi kebijakan dan manajemen, organisasi, keuangan, sumber daya manusia (*personnel*) dan tata kelola pemerintahan (*governance*). Menurut Caiden ada beberapa strategi yang bisa dilakukan untuk melakukan reformasi administrasi negara, yaitu:⁸

1. *Privatisasi dan koproduksi*; menyerahkan kewenangan penyediaan barang dan jasa publik kepada swasta.
2. *Debirokratisasi*; memangkas struktur dan prosedur birokrasi yang berbelit-belit untuk efisiensi dan efektivitas pemerintahan.
3. *Reorganisasi*; menata ulang organisasi publik sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) agar lebih fleksibel.
4. *Manajemen publik yang efektif*; memperbaiki proses manajerial pada organisasi publik agar lebih efektif dalam menjalankan fungsinya.
5. *Value for money*; menghapus kegiatan-kegiatan yang tidak penting, yang dapat menghabiskan anggaran.

Tidak jauh berbeda dengan Caiden, Turner dan Hulme berpendapat bahwa untuk mereformasi administrasi ada beberapa agenda yang bisa dilakukan, diantaranya:⁹

⁶ Chaizi Nasucha, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Grasindo, Jakarta, 2004, hal. 43.

⁷ Soesilo Zauhar, *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan Strategi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal. 11.

⁸ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, New York, 1991, hal. 75-86.

⁹ Mark Turner dan David Hulme, *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 1997, hal. 107-126.

1. *Restrukturisasi*; merekayasa ulang struktur organisasi publik baik di tingkat pusat maupun di level lokal.
2. *Partisipasi*; memperkuat partisipasi publik di dalam proses pemerintahan.
3. *Peningkatan sumber daya manusia*; meningkatkan kualitas dan kuantitas aparatur negara sehingga memiliki dedikasi yang tinggi dalam melayani masyarakat.
4. *Akuntabilitas*; memperjelas mekanisme pertanggungjawaban aparatur pemerintah. Pertanggung-jawaban di sini tidak hanya pertanggung-jawaban kepada atasan saja, tetapi juga pertanggungjawaban terhadap publik.
5. *Kerjasama pemerintah-swasta*; memberdayakan sektor privat dengan membangun kemitraan yang saling menguntungkan.

Beberapa strategi reformasi administrasi negara yang telah diuraikan di atas, tidak bisa dilakukan secara inkremental karena reformasi mengandung prinsip paralelitas dan gradualitas. Strategi-strategi tersebut adalah prinsip dasar dalam melakukan perubahan dalam aspek pemerintahan sehingga harus dijalankan secara bersamaan (*similar*) dan konsisten.¹⁰ Untuk melaksanakan semua strategi tersebut dibutuhkan faktor-faktor endogen seperti *good will*, *political will*, komitmen dan kerja kolektif dari semua *stakeholders* terkait agar proses tersebut bisa terlaksana. Namun, jika tidak maka harapan untuk mewujudkannya hanya akan menjadi jargon-jargon yang diobral ke publik.

III. REKRUTMEN CPNS

Aspek yang paling penting dalam perencanaan sumber daya manusia adalah rekrutmen pegawai. Rekrutmen adalah suatu proses perencanaan yang membuka informasi posisi pegawai dan karakter yang potensial dan kualifikasi lamaran yang ditujukan. Tujuan rekrutmen adalah merekrut orang-orang yang berkualitas dan memiliki kualifikasi yang dapat membantu tercapainya tujuan organisasi.

Sulistiyani dan Rosidah mendefinisikan rekrutmen sebagai serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.¹¹ Sedangkan, Carrell dan Kuzmits mengemukakan bahwa:¹²

¹⁰ Jamil E. Jreisat, "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective", *Public Administration and Development* 8(1), 1988, hal. 88.

¹¹ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2003, hal. 134.

¹² Michael R. Carrell dan Frank E. Kuzmits, *Personnel Management of Human Resources*, A Bell and Howell, Columbus, Ohio, 1982, hal. 169.

Recruitment is the process of acquiring a pool of applicants, who are available qualified to fill positions in the organization. Most often personnel administrators will only actively recruit as positions become vacant. Tough direct application by individuals and by walk-in applicants, an organization can maintain a large pool of available and qualified applicants without much additional recruitment effort.

Menurut Webb dan Scott ada empat elemen dalam rekrutmen pegawai; (1) Analisis dan pengembangan model rekrutmen, (2) Penafsiran jumlah pegawai yang dibutuhkan, (3) Program rekrutmen, dan (4) Evaluasi program rekrutmen. Selanjutnya Kempton mengemukakan bahwa tujuan dari rekrutmen adalah untuk menarik sekelompok calon yang benar-benar memenuhi syarat untuk mengisi lowongan yang tersedia di sebuah area sekolah dan juga untuk menentukan atau melihat pelamar yang tidak memenuhi syarat dan tidak dibutuhkan.¹³

Sistem rekrutmen yang baik harus meliputi 3 hal, diantaranya; (1) Efektif terhadap syarat-syarat penerimaan tenaga-tenaga baru yang menjadi calon-calon terbaik, (2) Efektif terhadap syarat-syarat yang sudah mutlak kebenarannya, serta prosedur-prosedur atau langkah-langkah yang efektif dan (3) Adil dalam penerimaan tenaga-tenaga baru tanpa adanya diskriminasi diantara pelamar.

IV. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif-interpretatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode dan pendekatan yang ada, seperti wawancara, observasi partisipasi dan metode-metode visual.¹⁴ Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa penelitian kualitatif tidak mencoba mencari hubungan antarvariabel sebagaimana yang dianut oleh aliran positivistik (kuantitatif), tetapi lebih mencari makna (simbol) dengan cara atau prosedur yang alamiah.

Data diperoleh dengan metode wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Data hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif dengan metode etik dan emik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Babbie bahwa penelitian kualitatif menggunakan analisis kualitatif

¹³ Webb, Dean L. dan Norton M. Scott, *Human Resources Administration*, Prentice Hall, New Jersey, 1999, hal. 271.

¹⁴ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, "Introduction: Entering the Field of Qualitative Research", *Strategies of Qualitative Inquiry*, Sage Publication, Oaks, California, 1998, hal. 2.

tatif yang pengujiannya bersifat non-numerik dengan menginterpretasikan observasi yang dilakukan guna menemukan makna yang tersembunyi dan pola-pola dari hubungan sosial.¹⁵

V. REFORMASI REKRUTMEN CPNS KABUPATEN SLEMAN

Reformasi administrasi pada bidang rekrutmen dilakukan dengan adanya inovasi-inovasi yang dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan untuk menciptakan birokrasi yang lebih baik di masa depan. Reformasi administrasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam peningkatan kualitas aparatur negara yaitu melalui reformasi sumber daya manusia terutama pada subsistem rekrutmen pegawai. Inovasi-inovasi dalam reformasi ini meliputi: pengumuman dan pendaftaran secara *online*; menaikkan standar minimal Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) pelamar; pembuatan dan pemeriksaan soal bekerja sama dengan Universitas Negeri Yogyakarta; melibatkan pihak independen sebagai pengawas ujian; dan memberikan fasilitas untuk masyarakat *diffable*.

1. Pemanfaatan Website Pemerintah Daerah dalam Proses Rekrutmen

Pengumuman penerimaan, registrasi, pengumuman hasil tes CPNS Kabupaten Sleman dilakukan secara *online* melalui *website* <http://cpns.slemankab.go.id>. Pengumuman informasi pendaftaran, registrasi dan pengumuman hasil tes CPNS dipublikasikan secara luas melalui *website* tersebut. Sebelumnya, pengumuman informasi pendaftaran CPNS hanya disebarluaskan melalui surat kabar dan ditempel di papan pengumuman di instansi-instansi pada Pemerintah Kabupaten Sleman. Namun pada tahun 2010 sudah *publish* melalui internet.

Pengumuman yang dimuat dalam *website* berisi informasi pendaftaran CPNS dengan menyediakan beberapa konten yang diharapkan mampu membantu serta mempermudah bagi calon pegawai negeri sipil yang ingin mengakses serta memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam hal proses penerimaan CPNS. Konten yang tersedia terkait dengan pengumuman penerimaan CPNS yang meliputi: persyaratan pelamar, cara pendaftaran *online*, jawal pengembalian berkas, jadwal pengambilan nomor ujian, jadwal ujian, jadwal pengumuman, contoh-contoh surat pelamaran, surat pernyataan, serta formasi yang dibutuhkan berdasarkan kualifikasi pendidikan. Pemanfaatan *website* ini sangat membantu pelamar mengetahui lebih detail persyaratan penerimaan CPNS di Kabupaten Sleman.

¹⁵ Earl Babbie, *The Practice of Social Research (Eleventh Edition)*, Thomson Wadsworth, Belmont, California, 2007, hal. 378.

Biasanya Pemerintah Kabupaten Sleman hanya mempublikasikan informasi pengumuman pendaftaran CPNS melalui koran. Namun, pengumuman CPNS dengan menggunakan surat kabar memiliki jangkauan yang terbatas karena diumumkan melalui koran-koran lokal, seperti Koran Harian Jogja dan Kedaulatan Rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Sleman mencoba mendesain sistem penerimaan CPNS yang terkoneksi secara *realtime* melalui internet. Pengumuman penerimaan CPNS melalui sistem *online* memberi kemudahan tidak hanya bagi masyarakat Sleman tetapi juga bagi setiap Warga Negara Indonesia yang ingin melamar di Kabupaten Sleman. Inilah yang menjadi salah satu keunggulan utama dalam penyampaian informasi melalui *website* karena informasi yang ada akan mudah diakses kapanpun dan di manapun berada.

Setelah proses ujian selesai, selain mengumumkan hasil tes CPNS di koran Kedaulatan Rakyat pada tanggal 30 November 2010 (tanggal pengumuman hasil ujian) dan pengumuman ditempel pada papan pengumuman yang ada di BKD Kabupaten Sleman, Pemerintah Kabupaten Sleman juga memanfaatkan media internet untuk mengumumkan hasil tes CPNS. Pengumuman yang disertakan dalam *website* tersebut adalah nama peserta yang diterima sekaligus skor atau nilai yang diperoleh peserta tersebut. Peserta yang diterima diperoleh melalui sistem ranking atas nilai hasil ujian CPNS yang telah diselenggarakan.

Dengan metode *online* ini proses pengumuman pendaftaran, pendaftaran dan pengumuman hasil ujian lebih efektif, efisien dan transparan. Prinsip transparansi sangat menonjol karena Pemerintah Kabupaten Sleman memberikan fasilitas kepada peserta ujian untuk melihat nilai mereka sehingga apabila terjadi protes dari peserta ujian dapat dikonfirmasi melalui pengumuman hasil nilai tes tersebut.

2. *Menaikkan Standar Minimal IPK Pelamar*

Perubahan standar minimal IPK para calon pelamar CPNS dilakukan di Kabupaten Sleman. Standar minimal yang diberikan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman adalah 3.00 untuk seluruh pelamar, baik bagi pelamar dari universitas negeri maupun pelamar yang berasal dari universitas swasta. Artinya, standar ini lebih tinggi daripada standar IPK tahun 2009 yang mematok standar IPK hanya 2.75. Perubahan standar ini dilakukan guna meningkatkan kualitas yang dimiliki oleh CPNS yang ingin mendaftar.

Peningkatan standar minimal bagi pelamar CPNS ini dilakukan melalui berbagai kajian yang telah dilakukan oleh BKD Kabupaten Sleman. BKD Kabupaten Sleman melakukan beberapa survei sebelum mengambil kebijakan ini. Hasil survei yang dilakukan oleh BKD Kabupaten Sleman mengungkap bahwa semakin tingginya tingkat serta kualitas pendidikan masyarakat. Selain itu dari survei yang dilakukan diperoleh data bahwa saat ini rata-rata di setiap universitas sudah banyak terdapat lulusan yang mendapatkan nilai atau IPK

3.00. Fakta ini mendorong BKD Kabupaten Sleman untuk menaikkan standar minimal bagi CPNS untuk rekrutmen tahun 2010.

Kenaikan standar minimal IPK bagi pelamar CPNS untuk saat ini hanya berlaku di daerah-daerah tertentu yang memiliki latar belakang dan basis pendidikan yang baik. Saat ini Kabupaten Sleman memiliki kualitas pendidikan yang cukup baik dibanding daerah-daerah lainnya karena di daerah ini terdapat banyak universitas-universitas ternama yang diakui secara nasional, seperti Universitas Gadjah Mada, Universitas Negeri Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia. Universitas-universitas ini juga mampu menghasilkan lulusan-lulusan yang memiliki kompetensi yang baik sehingga Kabupaten Sleman memiliki regenerasi sumber daya manusia yang baik. Dengan peningkatan standar kualitas sumber daya manusia tersebut, diharapkan mampu memenuhi kriteria pendaftaran yang mengharuskan pelamar untuk memiliki IPK minimal 3.00.

Kenaikan standar minimal ini bertujuan untuk lebih menyaring input sumber daya manusia yang mendaftar. Dengan menaikkan standar IPK maka seleksi dan persaingan menjadi lebih ketat sehingga mampu mendapatkan pelamar yang memiliki kompetensi dan berkualitas di bidangnya, guna memenuhi amanat UU No. 43 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa PNS adalah orang yang profesional, jujur, bertanggung-jawab, dan adil. Selain itu, dengan tingginya standar minimal IPK yang diwajibkan bagi para pendaftar calon pegawai negeri sipil diharapkan mampu mencerminkan pribadi dari calon pegawai negeri yang mendaftar bahwa mereka sangat berkomitmen serta berkompeten dengan studi yang dijalankannya saat memperoleh pendidikan di universitas. Setelah mereka diterima sebagai PNS, mereka diharapkan dapat menerapkan komitmen serta kompetensi yang dimilikinya.

Peningkatan standar minimal IPK ini merupakan salah satu agenda reformasi administrasi sebagaimana yang diungkapkan oleh Turner dan Hulme, yaitu peningkatan sumber daya manusia dengan meningkatkan kualitas aparatur negara sehingga memiliki dedikasi yang tinggi dalam melayani masyarakat. Memang IPK tidak bisa memberikan garansi penuh bahwa seseorang pelamar memiliki kompetensi di bidangnya, tetapi IPK dapat menjadi tolak ukur (*bench mark*) bagi kapabilitas seorang pelamar. Seseorang yang memiliki IPK yang tinggi berarti memiliki pengetahuan dan keterampilan yang baik dalam bidang ilmu yang dikuasainya.

Peningkatan standar IPK ini diharapkan mendapatkan respon yang positif dari masyarakat. Selain itu, dengan peningkatan standar minimal pendaftaran calon pegawai negeri sipil diharapkan mampu memberikan suatu dorongan bagi mahasiswa yang ingin meniti karier sebagai PNS agar berusaha meningkatkan kualitas studinya untuk dapat memenuhi persyaratan dalam mendaftar sebagai calon pegawai negeri sipil sehingga bisa berkompetisi dengan pelamar lainnya.

3. Pembuatan dan Pemeriksaan Soal Ujian Bekerjasama dengan UNY

BKD Kabupaten Sleman melakukan pengelolaan soal yang transparan dengan meminta pihak ketiga untuk merancang soal dan memeriksa lembar jawaban peserta ujian CPNS. Dalam pengadaan dan pemeriksaan soal ujian Pemerintah Kabupaten Sleman bekerjasama dengan Universitas Negeri Yogyakarta (UNY). Kerjasama ini bertujuan untuk mengurangi intensitas keterlibatan pemerintah daerah dalam pengadaan soal yang digunakan untuk ujian penerimaan CPNS sehingga soal-soal lebih representatif dan objektif. Dengan transparansi, kerahasiaan serta tanpa intervensi dari pihak pemerintah daerah dapat menimbulkan suatu kepercayaan bagi masyarakat dan bagi para pelamar CPNS Kabupaten Sleman.

Dalam proses penyusunan soal ujian, pola reformasi administrasi yang digunakan yaitu dengan mengurangi peran pemerintah dengan menyertakan unsur eksternal dari organisasi untuk ikut terlibat dalam proses rekrutmen CPNS. Dalam hal ini, pemerintah berupaya membangun partisipasi masyarakat, terutama masyarakat akademis untuk terlibat dalam proses rekrutmen CPNS. Masyarakat akademis seperti perguruan tinggi memiliki kapasitas *resources* pada aspek personel, metodologi dan peralatan sehingga dapat dimanfaatkan untuk menunjang transparansi dalam proses rekrutmen dengan mendispersikan kewenangan pembuatan dan pemeriksaan soal ujian CPNS kepada perguruan tinggi.

Alasan yang melatarbelakangi penunjukan sebuah lembaga atau universitas guna pengelolaan soal ujian adalah untuk meminimalisasi intervensi yang mungkin dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan tertentu. Sebagaimana diketahui bahwa proses pengadaan soal dan pemeriksaan lembar jawaban adalah proses yang rentan terjadi kecurangan. Pengelolaan soal sangat rentan terhadap penyimpangan-penyimpangan. Penyimpangan-penyimpangan tersebut biasanya berupa bocornya soal sehingga secara langsung maupun tidak langsung akan menimbulkan kerugian yang besar bagi para pelamar lain yang melakukan tes secara jujur.

UNY dipilih karena *core competence* universitas ini berbasis pendidikan, sehingga diharapkan mampu memberikan soal tes CPNS yang berkualitas. Dalam menyusun soal ujian, UNY menyusun soal ujian didasarkan atas kisi-kisi atau aturan dasar dari Pemerintah Kabupaten Sleman, yaitu: Tes Bakat Skolastik; Tes Pengetahuan Umum yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan, hukum; Tes Bahasa Inggris; dan Tes Pengetahuan Dasar Komputer. Untuk menjamin kerahasiaan soal ujian penerimaan CPNS maka penyusun naskah diambil sumpahnya dan dikarantina saat proses pembuatan naskah tersebut dilaksanakan, termasuk alat yang digunakan untuk menyusun soal, seperti laptop, printer dan mesin *foto copy*.

Selain penyediaan soal, UNY juga bertanggung-jawab mengkoreksi lembar jawaban dan meranking peserta tes CPNS Kabupaten Sleman. Hal ini dilakukan guna mengantisi-

pasi kebocoran informasi serta penyalahgunaan wewenang yang bisa terjadi pada proses ini. Dengan melakukan pemeriksaan lembar jawaban di UNY maka proses koreksi yang dilakukan dapat berjalan lebih transparan dan obyektif. Proses perangkan bebas dari intervensi sehingga hasilnya mencerminkan perolehan nilai objektif peserta tes CPNS.

4. *Pengawas Ujian Independen*

Pemerintah Kabupaten Sleman melibatkan pihak perguruan tinggi dan LSM untuk mengawasi proses rekrutmen CPNS di Kabupaten Sleman secara keseluruhan. Mereka bertugas sebagai pemantau independen yang mengawasi mekanisme pengumuman pendaftaran, pendaftaran, seleksi, ujian, pemeriksaan hasil ujian dan pengumuman kelulusan peserta. Keterlibatan tim independen dalam mengawasi rangkaian kegiatan rekrutmen CPNS menjadi penting untuk menjamin akuntabilitas pemerintah dalam melaksanakan rekrutmen CPNS. Tim independen dapat mengukur tingkat akuntabilitas dan transparansi pemerintah dalam proses rekrutmen CPNS.

Pelaksanaan ujian penyaringan CPNS dilakukan di sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Sleman. Untuk menjaga kredibilitas penyelenggaraan ujian maka pengawas adalah orang yang berasal dari luar panitia pengadaan CPNS Kabupaten Sleman. Oleh karena itu dalam pelaksanaan ujian CPNS, pemerintah daerah bekerjasama dengan sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Sleman. Pengawas ujian berasal dari pihak luar yaitu guru yang ada di sekolah tersebut. Setiap ruangan dijaga oleh 2 orang guru yang kemudian bertanggung jawab kepada kepala sekolah. Kepala sekolah secara *ex-officio* bertindak sebagai ketua pengawas, sedangkan wakilnya adalah pejabat yang berasal dari BKD Kabupaten Sleman. Kebijakan ini menunjukkan bahwa ujian dilakukan dengan cara terbuka dan profesional tanpa intervensi dari pihak-pihak tertentu yang dapat mempengaruhi hasil ujian tersebut. Kebijakan ini juga bertujuan untuk menjaga netralitas pemerintah terhadap peserta tes CPNS.

5. *Fasilitas untuk Pelamar Difiable*

UU No. 43 Tahun 1999 mengatur bahwa setiap Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan berhak untuk mendaftar sebagai PNS (pasal 16 ayat 2). Aturan tersebut berimplikasi bagi terbukanya peluang secara luas kepada setiap warga negara untuk melamar menjadi PNS. Kesempatan untuk melamar menjadi PNS juga terbuka untuk warga negara yang memiliki kekurangan fisik (*difiable*) karena UU tidak pernah membatasi hak setiap warga negara untuk memperoleh pekerjaan. *Difiable* atau *different ability* sendiri diartikan sebagai seseorang dengan kemampuan berbeda, istilah ini digunakan untuk merekonstruksi pandangan, pemahaman, dan persepsi masyarakat umum pada asumsi umum selama ini yang menganggap mereka sebagai *dissable*. *Dissable* yaitu

pandangan umum bahwa seorang *diffable* merupakan orang yang tidak normal, memiliki kecacatan, kekurangan dan ketidakmampuan.

Sama dengan masyarakat pada umumnya, masyarakat *diffable* ini mempunyai hak dan kesempatan yang sama dengan warga negara lainnya untuk mendaftar sebagai CPNS. Namun, menurut penuturan dari pejabat BKD Kabupaten Sleman, masyarakat yang tergolong dalam kategori *diffable* ini biasanya menaftar pada bidang-bidang yang tidak memerlukan *moving* yang tinggi. Mereka biasanya tidak mendaftar sebagai teknisi-teknisi lapangan, tetapi hanya melamar untuk posisi-posisi kantor.

Dalam rangka memberikan pelayanan khusus bagi masyarakat *diffable*, panitia rekrutmen CPNS Kabupaten Sleman menyediakan tempat khusus untuk masyarakat *diffable* untuk melakukan pendaftaran *online* dengan dibantu petugas BKD. Mereka juga disediakan tempat khusus dalam melakukan registrasi dan pengembalian berkas pendaftaran. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar lebih memberikan kemudahan kepada masyarakat *diffable* untuk melakukan proses pendaftaran. Fasilitas lain yang diberikan kepada pelamar *diffable* yaitu mereka diperbolehkan melakukan tes di BKD agar lebih memudahkan proses ujian.

VI. KESIMPULAN

Pemerintah Kabupaten Sleman telah melakukan reformasi rekrutmen CPNS tahun 2010. Reformasi rekrutmen CPNS menunjukkan bahwa pengadaan CPNS di Kabupaten Sleman dilakukan menggunakan prinsip *merite system*, akuntabel dan transparan. Dalam perspektif reformasi administrasi, terobosan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman merupakan bagian dari upaya untuk merubah, menata dan meningkatkan kualitas aparatur negara melalui proses rekrutmen CPNS yang adil, akuntabel dan transparan. Terobosan ini seharusnya berkelanjutan (*suistainable*) dan mampu menginspirasi semua pemerintah daerah di Indonesia untuk melakukan proses reformasi rekrutmen CPNS guna mewujudkan aparatur negara yang berkualitas.

Daftar pustaka

- Babbie, Earl. 2007. *The Practice of Social Research (Eleventh Edition)*. California: Thomson Wadsworth.
- Caiden, Gerald E. 1969. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine.
- . 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Carrell, Michael R. dan Frank E. Kuzmits. 1982. *Personnel Management of Human Resources*. Colombus, Ohio: A Bell and Howell.

- Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. 1998. "Introduction: Entering the Field of Qualitative Research". *Strategies of Qualitative Inquiry*. Oaks, California: Sage Publications.
- Effendi, Sofian. 2010. *Reformasi Tata Pemerintahan: Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jreisat, Jamil E. 1988. "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective". *Public Administration and Development* 8(1): 85-97.
- Lepawsky, Albert. 1955. *Administration: The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*. Jakarta: Grasindo.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik.*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Turner, Mark dan David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- UU No. 43 Tahun 1999 tentang *Pokok-pokok Kepegawaian*.
- Webb, Dean L. dan Norton M. Scott. 1999. *Human Resources Administration*. New Jersey: Prentice Hall.
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sertifikasi Kompetensi Pejabat Struktural sebagai Quality Assurance Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan

Oleh :

Agus Wahyuadianto, S.Psi., S.E.

(Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)

Abstract

In struggling with rehabilitating its corrupt and inefficient stereotype, Indonesia Civil Servant has not met good result yet. Even the government has made policy for all officials-candidate to have leadership training for every echelon in order to mold their skill and personality. An alternative concept has been offered to make a difference; it was competency certification for all government officials. One of its advantages was to get recognition over their knowledge, skill, and attitude, which was required to fill in a position. Competency certification has already mandated in Government Decree Number 13 Year of 2002 as modification to Government Decree Number 100 Year of 2000 on Civil Service Position-Appointment into Government Officials. The following paper was an explanatory study presented a concise background, and conceptual basis of the idea of using competency certification for Government Officials. Furthermore, provides explanation of operational steps in the application, so that prospective to be applied in the civil servant management in Indonesia. The method used in this study was qualitative analysis using secondary data as the source. The conclusion of the study was that the application of government policy on competency certification for all government officials would be a quality assurance for the capacity to govern, both in central and local government setting. Unfortunately the concept has not been applied nationally yet. Thus, it has to be strengthened in both conceptual studies and actual practice, so that it could be applied in the whole central, provinces, regencies, and municipalities government in Indonesia.

Key words : certification, competency, government official.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seorang pejabat pemerintah, atau dalam hal ini adalah pejabat struktural, adalah seseorang yang memiliki posisi vital dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perannya sebagai pemimpin sebuah unit kerja atau organisasi memberinya kewenangan untuk mengambil berbagai keputusan strategis yang menentukan nasib orang banyak. Besar kecilnya kewenangan seorang pejabat struktural ditentukan oleh tingkatan eselon yang diduduki; tugas pokok; dan fungsi jabatannya. Sementara pengaruh (*impact*) yang ditimbulkan tergantung pada *span of control* jabatannya, tata hubungan kerja, serta jenis layanan yang diberikan.

Melihat kenyataan tersebut, maka seorang pejabat struktural haruslah seorang yang memiliki kapasitas memadai dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Kapasitas yang dimaksud meliputi: kemampuan akademis yang sesuai dengan jenis tugasnya; keterampilan teknis untuk melaksanakan fungsi yang diembannya; pengalaman bekerja di *setting* instansi pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya; moralitas yang mendasari perilakunya baik di dalam maupun di luar kantor. Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menjelaskan secara umum bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam satu jabatan struktural harus memenuhi kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat. Kriteria tersebut merupakan syarat dasar bagi seorang calon pejabat sebelum menduduki jabatannya, sekaligus menjadi penjamin suksesnya kepemimpinan calon pejabat tersebut dalam jabatannya yang baru.

Akan tetapi pada kenyataannya taraf sukses yang dicapai seorang pejabat dalam memimpin unit kerja atau organisasinya, masih belum merata. Apabila kita menggunakan parameter tindak pidana korupsi, maka pejabat yang tersangkut masalah korupsi hingga dibawa ke tingkat lembaga peradilan jumlahnya cukup banyak, yakni sejumlah 1.965 kasus, terhitung sejak Tahun 2005 sampai dengan Semester I 2010 (www.ujungpandangekspres.com, 2011). Apabila kita menggunakan parameter kesejahteraan masyarakat, maka jumlah penduduk miskin malah semakin meningkat yakni 31,02 juta jiwa sampai dengan Maret 2010 (www.tribunnews.com, 2011). Kondisi di atas menunjukkan bahwa program pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun Daerah, tidak berhasil guna/ efektif. Rendahnya efektivitas program pemerintah sangat beragam penyebabnya, mulai dari besaran anggaran, sistem perencanaan, pengelolaan program, Sumber Daya Manusia (SDM), sampai dengan karakter masyarakat yang dijadikan sasaran program.

Meskipun penyebabnya bisa sangat beragam, diasumsikan bahwa faktor utamanya adalah SDM pengelola program tersebut. Alasannya adalah secara logika program tersebut telah dibuat perencanaannya secara mendalam yang melibatkan perhitungan terhadap faktor input, output, *outcome*, dan *impact*. Sedangkan pada tahap pelaksanaan program,

SDM pengelola program berwenang menjalankan berbagai usaha untuk menjamin ketercapaian rencana yang telah disepakati sebelumnya. Pun, bila terjadi perubahan terhadap sebagian atau seluruh program, maka SDM pengelola-lah yang akan melakukan antisipasi terhadap perubahan tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa SDM pengelola menjadi faktor kunci atas tercapainya efektivitas program pemerintah.

Melihat tanggung jawab yang sangat besar seperti disebutkan di atas, maka sangat wajar bila pemerintah mensyaratkan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat untuk pengangkatan pejabat struktural. Tetapi prakteknya masih jauh dari ideal. Sebagian besar sistem pengangkatan pejabat struktural masih menggunakan paradigma lama, yakni Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang masih mengutamakan Daftar Urutan Kepangkatan (DUK). Implikasinya adalah pejabat yang diangkat memiliki tingkat senioritas, yang secara umum berbanding lurus dengan banyaknya pengalaman di unit kerja atau organisasinya tersebut. Kelebihannya adalah pejabat tersebut lebih cepat beradaptasi dalam sistem kerja dan jabatannya yang baru. Tapi kelemahannya adalah pejabat tersebut memiliki struktur pengalaman dan *mind-set* yang relatif stabil/*statis/rigid*. Sehingga kinerja pejabat dalam memimpin unit kerja dan mengelola program-programnya masih berdasarkan kebiasaan yang selama ini berjalan, tanpa banyak memperhatikan faktor efisiensi dan efektivitas kerja.

Sementara untuk konsep kompetensi masih diterjemahkan sebagai strata pendidikan dan keikutsertaan dalam Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan. Calon atau pejabat struktural tersebut cukup menunjukkan ijazah dan STTPL (Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan) yang dimiliki untuk memenuhi persyaratan kompetensi. Secara normatif, prosedur portofolio tersebut sudah layak. Akan tetapi secara realistis belum tentu seseorang yang memiliki pendidikan pada satu bidang tertentu akan mampu mengimplementasikan pengetahuan yang dimilikinya dalam konteks kerja sehari-hari. Belum lagi bila kita menelusuri kualitas proses penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan tersebut, maka makin kaburlah makna kompetensi yang akan dinilai. Permasalahan kontekstualisasi materi pendidikan dan pelatihan dalam *setting* kinerja di unit kerja atau organisasi inilah yang harus dipecahkan.

Kompetensi dimaknai sebagai rangkaian pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan sikap/perilaku (*attitude/behavior*) yang dimiliki oleh seseorang dalam menjalankan suatu kegiatan atau tugas tertentu. Seseorang yang dianggap memiliki kompetensi tertentu dalam suatu kegiatan, maka dia mampu melaksanakan tugas tersebut secara efektif. Selanjutnya tinggal melakukan *cascading* terhadap kegiatan yang ditentukan, menjadi kompetensi-kompetensi yang dibutuhkan. Tantangan penerapan kompetensi dalam *setting* kerja sehari-hari terletak pada penentuan jenis kompetensi dan penilaian kompetensi yang dimiliki oleh seorang individu.

Konsep kompetensi sesungguhnya sudah cukup memadai untuk menjadi dasar bagi kinerja seorang pejabat struktural dalam melaksanakan tugas jabatannya. Sehingga penggunaan konsep kompetensi diperkuat dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Sayangnya belum ada peraturan penjelas yang secara spesifik menguraikan aplikasi konsep kompetensi dalam pengangkatan pejabat struktural, termasuk prosedur penilaiannya. Sehingga masing-masing instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah merasa cukup dengan penerapan sistem portofolio dalam menilai kompetensi calon pejabat struktural.

Metode penilaian kompetensi yang diterapkan dalam dunia bisnis menggunakan standar kompetensi, selanjutnya kompetensi tersebut dinilai dengan metode *assessment center*. Metode *assessment center* sudah coba diadopsikan dalam lingkungan instansi pemerintah hingga saat ini. Sementara itu ada metode lain yang digunakan dalam dunia industri, yaitu dengan menerapkan sertifikasi atas kompetensi tertentu. Di Indonesia metode sertifikasi digunakan pada profesi-profesi tertentu dalam masyarakat. Sedangkan untuk jabatan yang bersifat manajerial masih jarang dipergunakan. Meskipun metode *assessment center* dan sertifikasi kompetensi memiliki keunggulan serta kelemahan tersendiri, tetapi selanjutnya studi ini akan lebih fokus pada eksplorasi konsep sertifikasi kompetensi. Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah bagaimana prospek penerapan metode sertifikasi kompetensi dalam ranah PNS. Apakah kelebihan dan kelemahan penerapan metode sertifikasi dalam menilai kompetensi pejabat struktural dalam *setting* instansi pemerintah? Apakah langkah-langkah yang harus dilakukan dalam menerapkan metode tersebut?

B. Perumusan Masalah

Kondisi yang diuraikan dalam bagian latar belakang di atas menjadi dasar dalam perumusan masalah. Selanjutnya rumusan masalah yang diajukan dalam studi ini adalah bagaimana prospek penerapan metode sertifikasi kompetensi dalam menilai kompetensi seorang pejabat struktural di instansi pemerintah.

C. Dasar Teori

Dasar teori yang disajikan dalam studi ini dimaksudkan untuk memperkuat kerangka konseptual dalam menentukan arah studi, mengambil data, dan menganalisisnya. Sehingga dalam pelaksanaannya, studi ini tetap berjalan dalam koridor keilmuan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Bagian mengenai teori ini akan diawali dengan penjelasan mengenai konsep kompetensi, kemudian dilanjutkan dengan metode penilaian kompetensi, dan diakhiri dengan konsep sertifikasi kompetensi.

Istilah kompetensi acap kali digunakan dalam pembicaraan yang terkait dengan dunia pendidikan, industri, dan profesional. Spencer dan Spencer (1993) mengungkapkan

bahwa kompetensi adalah karakteristik dasar seorang individu yang berhubungan timbal balik dengan unjuk kerja yang bersifat unggul dalam *setting* kerja. Kompetensi bukan lagi merupakan potensi, tetapi sudah diimplementasikan dan diukur tingkat kesuksesannya. Gagasan lain yang senada disampaikan oleh Andersen (dalam Wahyuadianto, 2010), mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik dasar yang terdiri dari kemampuan (*skills*), pengetahuan (*knowledge*) serta atribut personal (*personal attributes*) lainnya yang membedakan seseorang yang berkinerja baik dan yang kinerjanya tidak baik. Jadi dapat disimpulkan bahwa konsep kompetensi merupakan karakteristik dasar seseorang, yang meliputi keterampilan, pengetahuan, dan atribut personal, yang diimplementasikan sebagai unjuk kerja dalam sebuah konteks peristiwa atau pekerjaan.

Bagaimana melihat kualitas kompetensi yang ditunjukkan oleh seorang individu ditunjukkan melalui metode penilaian kompetensi. Dewasa ini ada dua metode penilaian kompetensi yang dikembangkan di dunia, yakni RMCS (*Regional Model of Competency*) dan MOSS (*Model Occupational Skill Standard*). Metode RMCS didasarkan pada kompetensi-kompetensi yang diperlukan dalam suatu profesi atau keahlian. Titik berat metode RMCS terletak pada harapan suatu organisasi terhadap pekerjanya, dan bukan pada proses belajar dan waktu yang digunakan untuk mengikuti suatu diklat. Penilaian dengan menggunakan metode RMCS, umumnya menghasilkan pengakuan dalam bentuk sertifikasi kompetensi. Aplikasi metode RMCS lebih banyak digunakan di dunia industri.

Sementara metode MOSS meliputi keterampilan, pengetahuan, dan sikap yang harus ditunjukkan ditempat kerjanya dalam rangka melaksanakan tugas dan pekerjaannya secara efektif dan efisien. Titik berat metode MOSS terletak pada persyaratan yang ditetapkan oleh organisasi. Penilaian dengan metode MOSS, umumnya menghasilkan profil kompetensi dari kandidat yang dinilai. Aplikasi metode MOSS banyak digunakan di jabatan struktural di perusahaan swasta maupun instansi pemerintah. Beberapa instansi pemerintah yang menggunakan metode MOSS adalah Kementerian Keuangan dan Pemerintah Kota Yogyakarta (Wahyuadianto, 2010)

Karena studi ini terkait dengan sertifikasi kompetensi, maka akan difokuskan pada konsep sertifikasi kompetensi. Terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara konsep profil kompetensi dengan sertifikasi kompetensi. Profil kompetensi dimaksudkan untuk menilai pencapaian seseorang dalam suatu kompetensi tertentu. Sedangkan sertifikasi kompetensi memberikan *judgement* secara jelas apakah kompetensi yang ditunjukkan sudah memenuhi standar atautakah belum. Keduanya membandingkan performa seseorang dalam proses penilaian kompetensi, dengan standar kompetensi yang telah ditetapkan sebelumnya. Secara fisik, hasil profil kompetensi bersifat interval atau *range* (misalnya: kompeten, kurang kompeten, dan tidak kompeten), sedangkan sertifikasi kompetensi hanya memunculkan dua kemungkinan 1) kompeten atau 2) tidak kompeten.

D. Tujuan

Studi ini bertujuan untuk menjelaskan prospek penerapan metode sertifikasi kompetensi dalam menilai kompetensi seorang pejabat struktural di instansi pemerintah.

II. METODE PENELITIAN

Studi ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Proses perencanaan, pengambilan, analisa data, dan penulisan laporan dilakukan pada bulan Februari sampai dengan Maret 2011. Data dikumpulkan dengan cara studi pustaka (*desk research*) terhadap data sekunder dan wawancara. Selanjutnya data yang terkumpul dianalisa dengan metode kualitatif untuk mendapatkan penjelasan eksplanatif mengenai permasalahan yang ada.

III. Hasil dan Pembahasan

Melalui analisa terhadap data yang telah diperoleh, maka berikut ini disampaikan pembahasan hasil studi secara eksplanatif. Pembahasan akan diawali dengan penjelasan mengenai konsep yang digunakan Pemerintah Pusat dalam mengatur pengangkatan dalam jabatan struktural, termasuk standar kompetensi yang digunakan. Selain itu dipaparkan pula model penilaian kompetensi yang digunakan Kementerian Keuangan. Selanjutnya dijelaskan sistem sertifikasi kompetensi yang digunakan oleh Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP). Sebagai perbandingan disampaikan konsep penilaian kompetensi yang digunakan oleh Australia Public Service Commission (APSC). Terakhir, dijelaskan mengenai prospek penerapan metode sertifikasi kompetensi di Indonesia.

A. Kebijakan Kompetensi dalam PNS

Sebelumnya dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian tidak disebutkan sama sekali mengenai kompetensi. Kebijakan pengangkatan PNS dalam jabatan dilakukan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu. Hal ini merupakan penafsiran, pada masa itu, dari prinsip penempatan SDM yakni "*the right man on the right place*". Secara filosofis suatu jabatan melekat erat dengan pangkat yang disyaratkan, sehingga tidak boleh ada 'lompatan jabatan' dari seorang PNS apabila pangkatnya belum memenuhi. Kondisi ini mengingatkan pada hierarki yang diterapkan dalam dunia militer, di mana kepangkatan bersifat *rigid*.

Kenyataan tersebut semakin diperkuat dengan kebijakan pengangkatan seorang PNS dalam jabatan (Pasal 19) yang didasari oleh: prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan,

pengabdian, pengalaman, dapat dipercaya, serta syarat-syarat 'objektif' lainnya. Dalam penjelasan Pasal 20 diatur pula sebuah sistem untuk menjamin objektivitas proses pengangkatan dalam jabatan melalui dua instrumen, yakni melalui Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) dan Daftar Urut Kepangkatan (DUK). Penilaian atas PNS yang menggunakan DP3 (*conduite-staat*) dilaksanakan berdasarkan unsur: prestasi kerja, rasa tanggung jawab, kesetiaan, prakarsa, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan. Dari tujuh unsur tersebut, hanya tiga yang berhubungan langsung dengan proses kerja seorang PNS, yakni prestasi kerja, rasa tanggung jawab, dan prakarsa. Sedangkan sisanya cenderung pada penilaian atas interaksi PNS dengan lingkungan organisasinya. Apalagi praktek DP3 tersebut juga cenderung subjektif karena mendasarkan pada persepsi pimpinan atas pelaksanaan pekerjaan bawahannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa seorang PNS dinilai kinerjanya berdasarkan kesan umum yang ditunjukkannya terhadap organisasi.

Konsep yang digunakan dalam Daftar Urut Kepangkatan (*ranglijst*) pun lebih menekankan pada atribut fisik seorang PNS. Ukuran yang digunakan dalam menentukan DUK adalah senioritas dalam pangkat, jabatan, pendidikan dan pelatihan jabatan, masa kerja, dan umur. Secara jelas terlihat bahwa ukuran-ukuran tersebut tidak akan mampu memotivasi seorang PNS untuk berprestasi, karena bertumpu pada loyalitas seorang PNS secara mutlak. Jadi berdasarkan kebijakan Orde Baru melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dapat disimpulkan bahwa pangkat atau jabatan yang akan dicapai sangat tergantung pada durasi pengabdiannya dalam organisasi, bukan pada kompetensi individu dan/atau prestasi yang dihasilkannya selama bekerja dalam organisasi tersebut.

Pemerintah Pusat baru memasukkan konsep kompetensi ke dalam manajemen PNS melalui Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 17 Ayat (2), dituliskan bahwa

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan *kompetensi*, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan golongan.

Perubahan yang cukup berarti terjadi pada penempatan kompetensi dan prestasi kerja sebelum jenjang pangkat dalam pengangkatan jabatan. Hal ini mengindikasikan bahwa kedua faktor tersebut harus dipertimbangkan terlebih dahulu sebelum melihat pada jenjang pangkat PNS yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan yang terkait dengan pengangkatan PNS dalam jabatan, diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan kemudian diperbaharui melalui Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.

Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural yang bersifat sebagai aturan teknis atas Undang-Undang Pokok Kepegawaian, memperkuat kedudukan kompetensi dalam persyaratan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. Secara terperinci dituliskan dalam Pasal 5 bahwa persyaratan untuk diangkat dalam jabatan struktural, meliputi:

1. Kepemilikan status sebagai PNS;
2. Paling rendah menduduki pangkat satu tingkat di bawah jenjang pangkat yang dipersyaratkan;
3. Memenuhi kualifikasi dan tingkat pendidikan tertentu;
4. Dalam dua tahun terakhir, semua unsur dalam DP3 bernilai baik;
5. Mempunyai *kompetensi* jabatan yang diperlukan; dan
6. Dinyatakan sehat secara jasmani dan rohani.

Keenam persyaratan tersebut disusun untuk mengakomodasi persyaratan kerja (*job requirement*) pada semua jabatan struktural secara umum di lingkungan instansi pemerintah di Indonesia. Syarat pertama, kepemilikan status sebagai PNS merupakan *entry level* atau syarat utama menduduki jabatan. Syarat tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa jabatan struktural di pemerintahan merupakan jabatan karir yang harus diisi oleh PNS, sehingga tidak dimungkinkan untuk diisi pejabat politik atau individu di luar PNS. Syarat kedua, menyiratkan budaya organisasi pemerintahan di Indonesia yang bersifat feodal, sehingga masih meletakkan pangkat sebagai hal yang sangat penting. Secara psikologis, syarat ini memberikan rasa aman bagi PNS atas kelangsungan karir mereka. Sehingga bila PNS mencapai pangkat tertentu, maka kesempatan untuk menduduki jabatan struktural akan terbuka. Syarat ketiga memperlihatkan bahwa pejabat struktural dituntut untuk memiliki latar belakang pendidikan yang memadai. Sehingga logika keilmuan selalu dijadikan landasan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi jabatannya.

Adapun fungsi syarat keempat dimaksudkan untuk menjamin bahwa calon pejabat memiliki riwayat kinerja yang baik dan diharapkan akan melanjutkan kinerjanya saat memangku jabatan. Meski begitu, perlu dievaluasi kembali sistem penilaian kinerja yang dipraktikkan saat ini karena dinilai tidak mampu memberikan penilaian secara adil. Syarat kelima menekankan bahwa setiap jabatan memiliki standar kompetensi tertentu, dan calon pejabat harus memenuhi standar tersebut ketika diangkat dalam jabatan struktural. Apabila tidak/belum memenuhi maka calon pejabat akan diikutkan dalam diklat atau dipertimbangkan pemilihannya. Syarat keenam berfungsi untuk memastikan bahwa calon pejabat harus bisa melaksanakan tugas-tugasnya semenjak diangkat sampai diberhentikan, tanpa terganggu oleh penyakit fisik atau gangguan psikis lainnya.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, Pemerintah kembali menegaskan urgensi kompetensi bagi pejabat struktural. Pernyataan tersebut tertulis dalam Pasal 7, Ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut :

(2) Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan kompetensi jabatan struktural tertentu dapat diberikan sertifikat sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh instansi pembina dan instansi pengendali serta dianggap telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang dipersyaratkan untuk jabatan tersebut.

Pernyataan tersebut secara jelas telah mengatur dan menjadi dasar hukum bagi pemberlakuan sertifikasi kompetensi terhadap pejabat struktural. Akan tetapi sayangnya belum ada peraturan yang secara spesifik bagaimana pelaksanaan teknis dari proses sertifikasi kompetensi tersebut.

Meski petunjuk teknis untuk penyelenggaraan sertifikasi kompetensi belum diterbitkan, tapi Badan Kepegawaian Negara (BKN) kemudian menyusun instrumen prasyaratnya yakni standar kompetensi jabatan struktural. Melalui Peraturan Kepala BKN No. 43 Tahun 2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil mengatur secara terinci mengenai standar kompetensi bagi jabatan struktural eselon I, II, III, dan IV. Terbitnya peraturan ini sesuai dengan tugas BKN dimaksudkan sebagai dasar dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam jabatan struktural dan acuan penyelenggaraan diklat kepemimpinan.

Oleh karena itu, sebagai tindak lanjutnya, Lembaga Administrasi Negara (LAN) menerbitkan rangkaian Peraturan Kepala LAN yang mengatur tentang standar kompetensi kurikulum Diklat Kepemimpinan I, II, III, dan IV. Rangkaian peraturan tersebut terdiri dari Keputusan Kepala LAN No. 542/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat I, kemudian Keputusan Kepala LAN No. 199/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II, lalu Keputusan Kepala LAN No. 540/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III, dan yang terakhir Keputusan Kepala LAN No. 541/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV. Standar kompetensi jabatan struktural dari BKN difokuskan sebagai syarat kompetensi bagi pejabat yang akan menduduki jabatan struktural pada eselon tertentu, sedangkan standar kompetensi yang diterbitkan oleh LAN digunakan secara praktis dalam penyusunan kurikulum Diklat Kepemimpinan. Sebagai contoh, dapat dilihat perbandingan antara kedua standar kompetensi tersebut di Tabel 1.

Tabel 1

Standar Kompetensi BKN dan LAN untuk Jabatan Struktural Eselon I

<i>Standar Kompetensi Umum BKN</i>	<i>Standar Kompetensi LAN</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mampu memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (<i>good governance</i>) dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab organisasi ; 2. Mampu merumuskan visi, misi, dan tujuan organisasi sebagai bagian integral dari pembangunan nasional; 3. Mampu menyosialisasikan visi baik ke dalam maupun ke luar unit organisasi; 4. Mampu menetapkan sasaran organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi; 5. Mampu melakukan manajemen perubahan dalam rangka penyesuaian terhadap perkembangan zaman; 6. Mampu berkomunikasi dalam Bahasa Inggris dengan baik; 7. Mampu mengakomodasi isu regional/global dalam penetapan kebijakan organisasi; 8. Mampu mengantisipasi dampak perubahan politik terhadap organisasi; 9. Membangun membangun jaringan kerja /melakukan kerja sama dengan instansi-instansi terkait baik di dalam negeri maupun di luar negeri; 10. Mampu melaksanakan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggungjawab organisasi; 11. Mampu merencanakan/mengatur sumberdaya-sumberdaya yang dibutuhkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas organisasi; 12. Mampu melaksanakan pendelegasian wewenang terhadap pejabat yang berada di bawahnya; 13. Mampu melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam organisasi; 14. Mampu menumbuhkembangkan inovasi, kreasi, dan motivasi pegawai dalam rangka pengoptimalan kinerja organisasi; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merevitalisasi sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta nilai dan prinsip <i>good governance</i>; 2. Merumuskan visi, misi, dan strategi dalam rangka mencapai tujuan organisasi sebagai bagian integral dari pembangunan nasional; 3. Mengaktualisasikan nilai-nilai keuangan dan pandangan hidup bangsa menjadi sikap dan perilaku dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; 4. Memahami berbagai paradigma pembangunan dan secara selektif mengaktualisasikan dalam upaya mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara; 5. Menunjukkan kepekaan terhadap hak-hak asasi manusia, nilai-nilai sosial budaya, dan sikap tanggap terhadap terhadap aspirasi dan dinamika masyarakat; 6. Melakukan pengelolaan kebijakan nasional, sektoral dan/atau wilayah secara cermat, tepat, serasi dan terpadu sesuai dengan tanggung jawabnya; 7. Mendorong berkembangnya prakarsa, peran serta, kreativitas dan produktivitas aparatur dan masyarakat; 8. Melakukan negosiasi dan kolaborasi dengan organisasi lain baik dalam lingkup nasional maupun internasional; 9. Membangun jejaring kerja dengan berbagai lembaga dalam rangka meningkatkan citra dan kinerja organisasi.

<ul style="list-style-type: none"> 15. Mampu menetapkan kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kualitas SDM; 16. Mampu menetapkan kebijakan pengawasan dan pengendalian dalam organisasi; 17. Mampu memberikan akuntabilitas kinerja organisasi; 18. Mampu menjaga keseimbangan konflik 	
--	--

Sumber: Peraturan Ka BKN No. 43/2001 & Keputusan Ka LAN No. 542/2001 (diolah)

Tidak berhenti sampai di situ, BKN kemudian menerbitkan peraturan baru mengenai kompetensi yakni Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini berisi langkah-langkah penyusunan standar kompetensi, mulai dari identifikasi uraian jabatan, penentuan kompetensi dasar, perumusan kompetensi bidang, sampai dengan penetapan standar kompetensi. Melalui peraturan ini, BKN mendorong Pemerintah Daerah untuk menyusun standar kompetensi untuk masing-masing jabatan struktural pada Eselon II, III, dan IV di lingkungannya. Secara umum ada kesan *overlapping* antara Peraturan Kepala BKN No. 43 Tahun 2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural PNS dengan Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural PNS, karena output format dan substansi kompetensi keduanya berbeda. Salah satu penyebabnya adalah metode yang digunakan dalam Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil adalah MOSS (*Model Occupational Skill Standard*) yang masih asing untuk lingkungan instansi pemerintah pada saat itu. Contoh standar kompetensi dalam Peraturan tersebut dapat dilihat pada Tabel 2. Diasumsikan bahwa Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari pembentukan Bidang Penilaian Kompetensi Aparatur di BKN yang menggunakan metode *Assessment Center* sebagai instrumen penyelenggaraannya.

Tabel 2

Contoh Standar Kompetensi dalam Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003

Kepemimpinan (Kp)	
Tindakan membujuk, meyakinkan, dan mempengaruhi atau memberi kesan kepada orang lain, dengan tujuan agar mereka mengikuti atau mendukung rencana kerja unit organisasi	
Tingkat	Bobot
1. Meyakinkan secara langsung	
2. Membujuk dan meyakinkan orang lain secara langsung dalam suatu diskusi atau presentasi mengenai rencana kerja unit organisasi.	1
3. Menyesuaikan rencana kerja unit organisasi dengan lingkungan kerja	
4. Menetapkan kegiatan-kegiatan yang tidak bertentangan dengan lingkungan kerja.	2
5. Menggunakan strategi mempengaruhi	
6. Menggunakan strategi atau perilaku tertentu yang dapat mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan.	3

Sumber: Peraturan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003

Masih sejalan dengan kebijakan BKN, maka Kementerian Keuangan juga menyusun sistem penilaian kompetensi yang dijadikan bagian dari manajemen PNS di lingkungannya, sebagai bagian dari Reformasi Birokrasi. Kebijakan penyelenggaraan penilaian kompetensi ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan No. 47/PMK.01/2008 tentang Assessment Center Departemen Keuangan. Kemudian sebagai peraturan pelaksanaannya, diterbitkan Peraturan Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan No. 55/SJ/2008 tentang Pelaksanaan Assessment Center Departemen Keuangan. Kementerian Keuangan mengklasifikasikan kompetensi pegawainya ke dalam tiga kelompok, yaitu:

- Kompetensi umum, yakni kompetensi yang harus dimiliki setiap PNS di lingkungan Kementerian Keuangan, baik pejabat struktural maupun fungsional;
- Kompetensi inti, yakni kompetensi yang harus dimiliki oleh pejabat struktural berdasarkan eselonisasinya;
- Kompetensi Khusus, yakni kompetensi yang dimiliki seorang pejabat struktural berdasarkan nama jabatannya.

Kompetensi umum meliputi *continuous improvement*, *stakeholder focus*, dan *integrity*. Sedangkan jumlah kompetensi yang ada di dalam kamus kompetensinya adalah 35 buah. Adapun salah satu contoh kompetensi yang ada bisa dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3

Contoh Kompetensi di Kementerian Keuangan

<i>Integrity (Integritas)</i>		
<i>Level</i>	<i>Deskripsi</i>	<i>Indikator Perilaku</i>
		<ul style="list-style-type: none"> - Mempertahankan tingkat kejujuran dan etika yang tinggi dalam perkataan dan tindakan sehari-hari. - Orang-orang yang kompeten, secara teliti dan handal berperilaku dengan cara yang etis dan dapat dipercaya dalam hubungan mereka dengan manajemen, rekan kerja, bawahan langsung dan pihak luar. Mereka memperlakukan orang lain secara adil (<i>fair</i>).
1	Dapat dipercaya	<ul style="list-style-type: none"> - Bertingkah laku sesuai dengan perkataan. - Berkata sesuai dengan fakta. - Dikenal sebagai orang yang dapat dipercaya. - Melaksanakan peraturan dan kode etik organisasi.
2	Sebagai sumber informasi yang dapat dipercaya	<ul style="list-style-type: none"> - Memberikan informasi yang dapat dipercaya kebenarannya dengan cara yang pantas. - Tidak menjanjikan sesuatu yang tidak dapat atau tidak boleh diberikannya.
3	Konsisten menerapkan norma-norma yang ada	<ul style="list-style-type: none"> - Menerapkan norma-norma secara konsisten dalam setiap situasi. - Bertindak sesuai etika dalam pekerjaan dan hubungan dengan orang lain.
4	Bertindak sesuai kode etik dan prinsip moral yang tinggi	<ul style="list-style-type: none"> - Mendukung dan menerapkan prinsip moral dan standar etika yang tinggi, serta berani menanggung konsekuensinya. - Mengajak orang lain untuk bertindak sesuai dengan etika dan kode etik. - Berani melakukan koreksi atau mengambil tindakan atas penyimpangan kode etik/nilai-nilai yang dilakukan oleh orang lain, meskipun ada resiko.

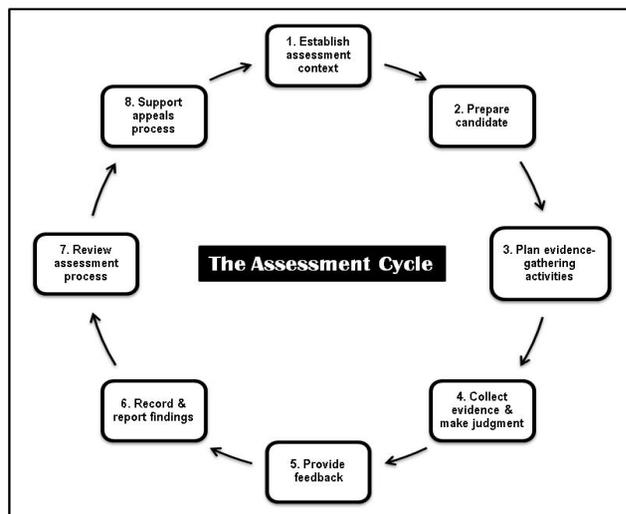
Sumber: Peraturan Sekjen Depkeu No. 55/SJ/2008

Penilaian kompetensi di Kementerian Keuangan secara khusus dipergunakan untuk keperluan promosi, mutasi, demosi, dan pengembangan pegawai, tetapi pada prakteknya diarahkan untuk keperluan pengangkatan pejabat struktural. Sehingga penyelenggaraan penilaian tersebut cenderung dilakukan apabila ada posisi yang kosong dan butuh untuk diisi. Metode yang digunakan dalam menilai kompetensi adalah dengan menggunakan *assessment center*. Jadi output yang dihasilkan adalah profil kompetensi PNS yang bersangkutan dan bukan sertifikasi kompetensi.

Jadi berdasarkan uraian kebijakan mengenai kompetensi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemerintah Pusat masih bersifat 'mendua'. Pada tahun 2001 Pemerintah menetapkan kebijakan sertifikasi kompetensi, tapi tak lama kemudian, pada tahun 2003, Pemerintah menetapkan kebijakan penggunaan profil kompetensi. Kedua kebijakan ini sayangnya belum dilengkapi dengan petunjuk teknis yang mudah dipahami dan diimplementasikan oleh Kementerian, Lembaga, dan Pemerintah Daerah sehingga mustahil untuk diaplikasikan secara seragam. Jangankan untuk mengaplikasikan keduanya, untuk mengimplementasikan salah satu kebijakan saja membutuhkan sumber daya yang besar.

B. Sistem Sertifikasi Kompetensi Profesi Nasional di BNSP

Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) merupakan instansi pemerintah yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi, dengan tugas untuk melakukan sertifikasi kompetensi kerja. Instansi ini didirikan untuk meningkatkan kualitas kompetensi tenaga kerja di Indonesia, oleh karenanya berada di bawah koordinasi Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.



Sumber: BNSP, 2010

Gambar 1
Siklus Assessment BNSP

Proses penilaian kompetensi yang dilakukan dalam BNSP meliputi delapan langkah yang berbentuk sebuah siklus, yang meliputi persiapan, perencanaan, pelaksanaan, perekaman, pelaporan, dan review suatu *assessment*. Secara visual ditunjukkan dalam Gambar 1. Konsep yang digunakan BNSP dalam menilai kandidatnya adalah dengan mendasarkan pada kriteria yang ada di standar kompetensi yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini berbeda dengan proses penilaian/*assessment* yang mendasarkan pada norma (*norm-referenced assessment*), di mana unjuk kerja kandidat dibandingkan, dinilai, dan diranking terhadap unjuk kerja kandidat lainnya (BNSP, 2010).

Karena mendasarkan penilaiannya pada standar kompetensi, maka BNSP mengacu pada kumpulan standar kompetensi untuk tiap-tiap profesi yang dituangkan dalam Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI). Pengesahan SKKNI dilakukan melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja, selanjutnya diberlakukan secara nasional. Contoh bagian standar kompetensi yang dituangkan dalam SKKNI Sektor Jasa Pendidikan dan Pelatihan; Sub Sektor Pelatihan; Bidang Asesmen dan Pelatihan dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4

Contoh Bagian dari Standar Kompetensi Bidang Asesmen dan Pelatihan

<p>I. Kode Unit II. Judul Unit III. Deskripsi Unit</p>	<p>: MET.AS02.003.01 : Mengkaji ulang asesmen : Unit kompetensi ini mencakup persyaratan yang dibutuhkan untuk mengkaji ulang asesmen dalam konteks yang spesifik. Dilengkapi dengan deskripsi yang relevan dengan isi unit kompetensi</p>
<p>IV. Elemen</p>	<p>V. Kriteria Unjuk Kerja</p>
<p>1. Mengkaji ulang prosedur asesmen</p>	<p>1. Personil yang berkepentingan diberikan kesempatan melakukan kaji ulang terhadap hasil asesmen dan prosedur asesmen mengacu pada kriteria evaluasi yang telah disepakati. 2. Proses kaji ulang yang ditetapkan oleh perusahaan, industri atau lemdiklat terakreditasi harus diikuti. 3. Prosedur asesmen dikaji ulang di tempat yang telah ditentukan bersama dengan asesi, personil industri/perusahaan/lemdiklat dan/atau perwakilan sesuai peraturan pemerintah. 4. Kegiatan kaji ulang didokumentasikan, temuan-temuan dibuatkan substansinya dan pendekatan kaji ulang dievaluasi.</p>
<p>2. Memeriksa konsistensi terhadap keputusan asesmen</p>	<p>1. Bukti-bukti dari keseluruhan asesmen di periksa konsistensinya terhadap cakupan dimensi kompetensi. 2. Bukti-bukti di periksa terhadap kemampuan kunci. 3. Konsistensi keputusan asesmen sesuai dengan standar kinerja dikaji ulang dan ketidaksesuaian serta ketidakkonsistenan dicatat dan ditindaklanjuti</p>

3. Membuat laporan hasil kaji ulang	<ol style="list-style-type: none">1. Rekomendasi untuk modifikasi prosedur asesmen sesuai dengan hasil asesmen dibuat dan disampaikan kepada personil yang berkepentingan.2. Rekaman dievaluasi untuk menetapkan apakah kebutuhan personil yang berkepentingan telah terpenuhi.3. Kontribusi yang efektif dibuat untuk melakukan sistem kaji ulang dalam proses asesmen dan prosedur umpan balik.
-------------------------------------	---

Sumber: Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No: 196 Tahun 2007

Jadi dapat disimpulkan bahwa metode yang digunakan oleh BNSP ini memiliki output sertifikat atas kompetensi profesi tertentu. Sehingga sangat berbeda dengan penilaian kompetensi yang dikembangkan oleh Badan Kepegawaian Negara dan Kementerian Keuangan yang menghasilkan profil kompetensi.

A. Sistem Pengelolaan SDM Berbasis Kompetensi (CB-HRM) di Australia

Salah satu negara yang menerapkan sistem sertifikasi untuk aparatur pemerintah adalah Australia. Melihat sistemnya yang dipraktekkan cukup lama, maka perlu dilakukan analisa terhadapnya. Australia mengembangkan sistem kompetensi yang menggunakan basis metode RMCS (*Regional Model of Standard Competency*) seperti yang digunakan oleh BNSP. Metode ini digunakan di sekolah, industri, dan instansi pemerintah. Ketiganya diintegrasikan sehingga dalam sistem pengelolaan SDM di Australia, seorang penduduk yang mengikuti pendidikan, baik formal, informal maupun non-formal, akan mengikuti proses sertifikasi kompetensi. Sertifikat yang diperoleh bisa dipergunakan untuk memasuki dunia kerja di industri swasta maupun instansi pemerintah.

Pada bidang pemerintahan di Australia, lembaga yang mengelola aparatur pemerintah adalah APSC (*Australia Public Service Commission*). Oleh APSC dikembangkan, setidaknya dua panduan penilaian kompetensi untuk aparatur pemerintahnya yakni *Public Service Package* dan *Integrated Leadership System*. Dalam sistem ini, aparatur yang tidak lulus dalam uji kompetensi akan diikutkan dalam diklat. Sebaliknya, setelah diklat selesai maka kandidat akan diuji kompetensinya. Antara diklat dan uji kompetensi menggunakan acuan standar kompetensi yang sama, sehingga umpan baliknya selaras dan berkesinambungan. Cara lain pemerolehan sertifikasi kompetensi adalah dengan meminta uji kompetensi atas kemampuan yang telah dimiliki sebelumnya, dengan cara menunjukkan bukti-bukti kerja yang telah dikumpulkan sebelumnya.

Tabel 5

Competency Field dalam Public Service Package 04 version 3

<i>Competency Field</i>	
1. <i>Border Protection</i>	1. <i>Project Management</i>
2. <i>Community Engagement</i>	2. <i>Policy</i>
3. <i>Courts</i>	3. <i>Procurement</i>
4. <i>Enterprise Architecture</i>	4. <i>Regulatory</i>
5. <i>Financial Services</i>	5. <i>Rail Safety Regulation</i>
6. <i>Fraud Control</i>	6. <i>Revenue Administration</i>
7. <i>Government Service Delivery</i>	7. <i>Government Science and Technology</i>
8. <i>Human Resource Management</i>	8. <i>Government Security Management</i>
9. <i>Injury Management</i>	9. <i>Road Transport Compliance</i>
10. <i>Public Land Administration</i>	10. <i>Workplace Inspection</i>
11. <i>Management</i>	11. <i>Specialist Occupational Health and Sa-</i>
12. <i>Public Affairs</i>	<i>fety</i>

Sumber: *Public Service Package 04 version 3*

Sistem yang telah dikembangkan bertahun-tahun ini mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah Australia, terbukti bahwa *Public Service Package* yang disusun telah sampai pada *Public Service Package 04 version 3*. Dalam dokumen tersebut terdapat standar kompetensi-kompetensi yang harus dimiliki oleh aparatur pemerintah, yang dibagi-bagi dalam 23 bidang kerja (*competency field*) yang berbeda. Adapun macam *competency field*, dapat dilihat pada Tabel 5. Selain standar kompetensi yang bersifat spesialisasi, ada juga yang bersifat umum untuk jabatan struktural tertentu. Contoh penulisan standar kompetensi tersebut dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 6

Contoh Standar Kompetensi dalam PSP04v3: Provide Leadership

<i>PSPGOV511A Provide leadership</i>	
<i>Unit descriptor</i>	<i>This unit covers achievement of operational results and effective working relationships through leadership, feedback and support of individuals in a workgroup that may exist in the workplace, be formed for a special purpose or project, or consist of community members, volunteers, interagency members, etc. It includes facilitating commitment to objectives and required standards; contributing to the development of a cooperative, high performance workgroup; giving and receiving feedback on performance; supporting and participating in development activities; and providing leadership, direction and guidance in the workgroup.</i>

ELEMENT PERFORMANCE CRITERIA

1. <i>Facilitate commitment to objectives and required standards</i>	<p>1.1. <i>The organisation's vision, strategic objectives and required standards of performance are discussed and clarified with others in accordance with the needs, communication and learning styles of workgroup members;</i></p> <p>1.2. <i>Establishment of the purpose, objectives, roles and responsibilities in the workgroup is facilitated in accordance with organisational requirements and objectives;</i></p> <p>1.3. <i>Commitment to objectives and standards is modelled to provide leadership and develop workgroup commitment;</i></p> <p>1.4. <i>Equal employment opportunity, occupational health and safety, diversity management and participative work practices are modelled and promoted within the workgroup in accordance with legislation, policy and procedures.</i></p>
--	--

<p>2. <i>Contribute to the development of a co-operative, high performance workgroup</i></p>	<p>2.1. <i>Work contributions or suggestions are encouraged, acknowledged and considered constructively;</i></p> <p>2.2. <i>Workgroup members are supported to use, share and develop their skills according to work requirements;</i></p> <p>2.3. <i>Work allocation is facilitated within the group on the basis of current skills and development needs;</i></p> <p>2.4. <i>Implementation of new work practices is undertaken in consultation with workgroup members;</i></p> <p>2.5. <i>Conflict and other issues which affect the performance of the workgroup are resolved within the workgroup wherever possible, or referred in accordance with organizational policy and procedures.</i></p>
<p>3. <i>Give and receive feedback on performance</i></p>	<p>3.1. <i>Feedback is obtained from others outside the workgroup on personal and workgroup performance, and open and constructive responses to feedback are given;</i></p> <p>3.2. <i>Regular constructive feedback on all aspects of work performance is gathered from and provided to the workgroup;</i></p> <p>3.3. <i>Performance is assessed and addressed in a fair and timely manner and where possible notable performance is recognised/rewarded in accordance with organizational policy and procedures;</i></p> <p>3.4. <i>Under-performance of self and others is addressed in accordance with relevant legislation, guidelines and procedures;</i></p> <p>3.5. <i>Feedback is used to continuously improve performance and outcomes.</i></p>
<p>4. <i>Support and participate in development activities</i></p>	<p>4.1. <i>An action plan to meet individual and group learning and development needs is developed, agreed and implemented;</i></p> <p>4.2. <i>Individuals are supported to identify their specific learning/development needs;</i></p> <p>4.3. <i>Workgroup members are encouraged and supported to take advantage of development opportunities in accordance with their needs and organisational requirements;</i></p> <p>4.4. <i>Learning and development opportunities are accessed to continuously improve own leadership skills and other identified development needs;</i></p> <p>4.5. <i>On-the-job learning opportunities are provided for in accordance with individual needs and to the required standard;</i></p> <p>4.6. <i>Workgroup members are encouraged and supported in applying new skills and knowledge in the workplace.</i></p>

5. <i>Provide leadership, direction and guidance in the workgroup</i>	5.1. <i>Participative decision making is used routinely in developing, implementing and reviewing the work of the group and the distribution of responsibilities, where appropriate;</i> 5.2. <i>Opportunities and encouragement are given to workgroup members to develop new and innovative work practices and strategies;</i> 5.3. <i>Workgroup members are provided with the support, leadership, advice and policy direction necessary to perform work safely and effectively;</i> 5.4. <i>Tasks are allocated in accordance with the competencies of workgroup members, and autonomy and authority are delegated as appropriate;</i> 5.5. <i>Leadership and guidance strategies are varied to meet changing priorities and situations, and take into account the differing needs and skills of individuals and the requirements of the tasks and workplace.</i>
---	---

Sumber: *Public Service Package 04 version 3*

Jadi dapat disimpulkan bahwa penilaian kompetensi yang dilakukan oleh Australia sama dengan yang dilakukan oleh BNSP. Akan tetapi BNSP belum melangkah dalam area aparatur pemerintah, sedangkan Australia sudah melakukannya. Selanjutnya adalah bagaimana penerapan sertifikasi kompetensi tersebut untuk konteks aparatur pemerintah di Indonesia.

D. Prospek Penerapan Sertifikasi Kompetensi di Indonesia

Amanah dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, menegaskan bahwa harus dilakukan proses sertifikasi terhadap kompetensi jabatan struktural. Dalam aturan tersebut disebutkan pula bahwa instansi pembina dan pengendali yang akan bertanggung jawab. Oleh karena itu seharusnya menjadi tugas LAN dan BKN untuk menyusun pedoman dan menyelenggarakannya dengan baik. Sayangnya, tugas ini belum dilaksanakan sepenuhnya.

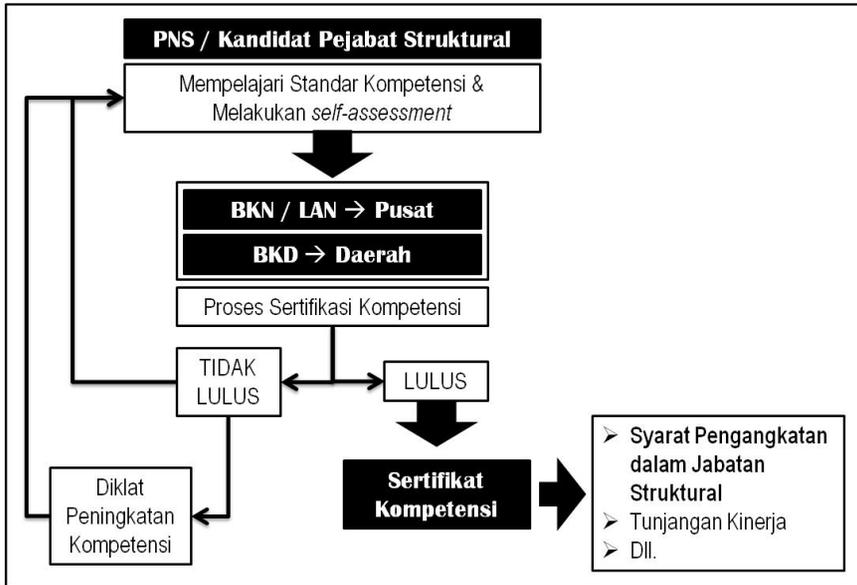
Melalui paduan antara praktek yang telah dilakukan oleh BNSP dan APSC, maka bisa dilakukan *benchmarking* terhadap keduanya. Sistem *assessment* kompetensi yang diaplikasikan pada dunia industri layak untuk dicoba diaplikasikan dalam ranah pemerintah. Sementara untuk standar kompetensinya bisa mengadopsi *PSP04 Public Sector Training Package* yang diterbitkan oleh Pemerintah Australia. Karena sebenarnya BKN dan LAN telah membuka kerjasama yang cukup lama dengan pihak APSC, sehingga masyarakat

Indonesia sudah mendapatkan ijin pemakaian dan pengadaptasian atas dokumen *PSP04 Public Sector Training Package* tersebut.

Tantangan pertama dalam menerapkan sertifikasi kompetensi terhadap kompetensi pejabat struktural adalah mengubah *mind-set* para pejabat struktural itu sendiri. Sebelumnya tanpa harus menunjukkan kompetensi secara spesifik dan terukur, mereka dapat duduk dalam jabatan. Dengan adanya proses sertifikasi, calon pejabat struktural harus menunjukkan kompetensinya melalui bukti kerja atau penilaian unjuk kerja secara langsung. Sehingga kompetensi yang dimilikinya dapat terukur dan dibuktikan secara objektif.

Barangkali pula nantinya akan ada pertanyaan terkait dengan kewenangan Bapejakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan). Karena sebelumnya Baperjakat menjadi penentu keputusan duduknya seorang PNS dalam jabatan struktural, tapi dengan adanya sertifikasi seakan menambah beban kerjanya. Padahal sesungguhnya dengan adanya sertifikasi, Baperjakat justru lebih dimudahkan dalam mengambil keputusan. Karena sertifikat kompetensi memperjelas persyaratan yang harus dipenuhi dalam mengambil keputusan.

Tantangan kedua ada dalam proses pengalihbahasaan dan kontekstualisasi standar kompetensi yang ada dalam *PSP04 Public Sector Training Package*. Karena standar kompetensi dalam *PSP04 Public Sector Training Package* disusun menggunakan konteks budaya dan pekerjaan yang ada di Australia, maka harus disesuaikan dengan konteks Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal yang harus disesuaikan antara lain adalah departementasi unit-unit kompetensi, dalam *PSP04 Public Sector Training Package* (misalnya: *procurement, security, personnel security, road transport compliance, school support services, dan revenue adminsitration*), maka harus disesuaikan dengan pembagian urusan pemerintahan yang ada di Indonesia, misalnya menggunakan acuan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian penjenjangan dalam *PSP04 Public Sector Training Package* yakni *Certificate II; Certificate III; Certificate IV; Diploma of Government; dan Advanced Diploma of Government*, disesuaikan dengan penjenjangan dalam pemerintahan, yakni Eselon I; Eselon II, Eselon III, dan Eselon IV.



Sumber: Olahan Penulis

Gambar 2

Proses Sertifikasi Kompetensi di Lingkungan Pemerintah

Sertifikasi kompetensi seyogyanya boleh dilakukan oleh setiap PNS, karena bisa menjadi bukti atas kemampuan yang dimiliki. Proses penyelenggaraan sertifikasi kompetensi diawali dengan sosialisasi mengenai standar kompetensi yang akan diujikan. Kandidat Pejabat Struktural atau PNS mempelajari standar kompetensi yang dimilikinya, kemudian melakukan *self-assessment* atas kompetensi yang ingin dimintakan sertifikasi. Kemudian PNS tersebut mengajukan proses sertifikasi kompetensi kepada instansi yang berwenang. Instansi yang berwenang untuk melakukan sertifikasi kompetensi di tingkat pusat bisa dilakukan oleh BKN atau LAN. Sedangkan di tingkat daerah (Provinsi/ Kabupaten/ Kota) sertifikasi kompetensi dikelola oleh BKD atau SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang menangani tugas penyelenggaraan diklat di daerah. Setelah mengikuti proses sertifikasi kompetensi maka PNS yang bersangkutan akan diberi keputusan mengenai kelulusannya. Apabila lulus, maka diberi sertifikat atas kompetensi yang diajukannya. Sertifikat itu kemudian bisa dijadikan bagian dari pertimbangan pengangkatan dalam jabatan struktural, selain itu juga bisa dijadikan dasar untuk penentuan tunjangan kinerja atau tunjangan daerah. Apabila dinyatakan tidak lulus, PNS yang bersangkutan bisa memilih dua jalan. Pertama mengikuti diklat untuk meningkatkan kompetensinya. Kedua, PNS yang bersangkutan kembali mempelajari standar kompetensi untuk melengkapi kekurangan dan memperbaiki kelemahannya. Baru setelah itu, PNS yang bersangkutan bisa mengajukan uji sertifikasi kompetensi. Secara visual, proses sertifikasi kompetensi dapat dilihat pada Gambar 2.

Pemilihan Badan Kepegawaian atau lembaga diklat sebagai pengelola sertifikasi adalah untuk mempermudah koordinasi dalam mengintegrasikan antara usaha penilaian kompetensi dengan diklat yang akan meningkatkan kompetensi SDM yang bersangkutan.

Standar kompetensi yang akan digunakan dalam proses sertifikasi kompetensi bisa diciptakan dari awal dengan menganalisa aspek-aspek sebagai berikut: tugas pokok dan fungsi jabatan, budaya organisasi, lingkup tugas, pemangku kepentingan, *span of control*, pengalaman pemangku jabatan, dan lain sebagainya. Untuk itu dibutuhkan proses yang tidak singkat dan sumber daya lainnya yang sangat banyak. Cara lain yang bisa dilakukan adalah dengan mengadopsi *Public Sector Training Package* seperti yang sudah diungkap sebelumnya. Materi *Public Sector Training Package* dapat diperoleh dari laman www.governmentskills.com.au.

Pengelompokkan standar kompetensi dari *Public Sector Training Package* ke dalam eselonisasi jabatan struktural di pemerintahan telah dilakukan oleh seorang Analis Kepegawaian dari BKD Provinsi Jawa Barat Rita K. Sari. Dalam analisisnya, dia menggabungkan antara *Public Service Package 04 version 3* dengan *Integrated Leadership System* dan hasilnya adalah 12 *competency field* yang dinilainya sesuai untuk Jabatan Fungsional, Eselon IV, Eselon III, Eselon II, dan Eselon I. Sebagian hasilnya dapat dilihat pada Tabel 7 berikut.

Setidaknya ada tiga instansi pemerintah yang mencoba mengembangkan proses sertifikasi kompetensi terhadap aparatur pemerintah, mereka adalah Badan Kepegawaian Negara, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Badan Kepegawaian melakukan serangkaian pendidikan dan pelatihan untuk menerapkan sertifikasi kompetensi dan menyusun standar kompetensi untuk jabatan fungsional umum. Kementerian Dalam Negeri juga melakukan serangkaian pendidikan dan pelatihan melalui Badan Diklat Regionalnya untuk menerapkan sertifikasi kompetensi. Pemerintah Provinsi Jawa Barat, melalui BKD, sudah melakukan proses sertifikasi terhadap pejabat struktural di lingkungan dan fungsional umum di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Meskipun begitu, sertifikasi kompetensi belum bisa diberlakukan secara nasional seperti yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.

Melihat potensi aparatur pemerintah di Indonesia dan inisiasi dari beberapa instansi pemerintah, maka proses sertifikasi kompetensi untuk pejabat struktural sangat mungkin untuk dilaksanakan. Memang masih ada beberapa tantangan yang harus dihadapi, tetapi dengan komitmen yang kuat maka tantangan tersebut pasti dapat diselesaikan dengan baik. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah melakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai konsep dan langkah-langkah praktis yang harus dilakukan untuk

mengaplikasikan proses sertifikasi kompetensi bagi pejabat struktural, dan bahkan bagi seluruh PNS. Tujuannya adalah untuk menciptakan aparatur yang profesional dengan kompetensinya dan menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Sehingga pada akhirnya masyarakat terlayani dengan baik dan tujuan negara untuk menyejahterakan masyarakat dapat tercapai.

Tabel 7

Adaptasi Standar Kompetensi dari Public Sector Training Package di Bidang Kebijakan

<i>POLICY</i>				
<i>Pejabat Fungsional</i>	<i>Eselon IV</i>	<i>Eselon III</i>	<i>Eselon II</i>	<i>Eselon I</i>
<i>PSPPOL401A Contribute to policy development</i>	<i>PSPPOL404A Support policy implementation</i>	<i>PSPPOL502A Advise on organisation policy</i>	<i>PSPPOL501A Develop organisation policy</i>	<i>PSPPOL701A Influence strategic policy</i>
	<i>PSPPOL402A Assist with specialist policy development</i>	<i>PSPPOL403A Give and receive policy information</i>	<i>PSPPOL601A Develop public policy</i>	<i>PSPPOL601A Develop public policy</i>
			<i>PSPPOL602A Provide policy advice</i>	<i>PSPPOL602A Provide policy advice</i>
			<i>PSPPOL603A Manage policy implementation</i>	<i>PSPPOL603A Manage policy</i>

Sumber: Sari, 2010

E. KESIMPULAN

Ditetapkannya kebijakan sertifikasi kompetensi pejabat struktural merupakan bentuk usaha pemerintah untuk menjamin kualitas sumber daya aparatur pemerintah khususnya penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Kebijakan ini tidak hanya diberlakukan pada pejabat struktural di instansi pusat saja, tetapi juga di Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Melihat cakupan yang cukup luas dan jumlah populasi yang besar, maka diperlukan dukungan dari setiap pihak untuk melaksanakannya dengan baik.

Sampai saat ini jalan menuju penerapan kebijakan ini masih belum terlihat jelas, baik dari segi konsep, petunjuk teknis, maupun tindakan praktis. Akan tetapi sudah ada beberapa titik cerah terkait dengan inisiasi dari beberapa instansi pemerintah yang berusaha untuk menerapkannya, yakni oleh BKN, Kementerian Dalam Negeri, dan BKD Provinsi Jawa Barat. Oleh karena itu ada beberapa hal positif yang bisa dipadukan untuk mempercepat

pelaksanaan sertifikasi kompetensi tersebut. Faktor pertama yang bisa dipadukan adalah penguatan dari segi konseptual melalui kajian mendalam oleh pihak-pihak yang memiliki kapasitas kelibangan, baik dari instansi pemerintah maupun dunia akademis. Kedua, merangkum *lesson-learned* yang ditunjukkan oleh instansi-instansi pemerintah yang telah menerapkan proses sertifikasi kompetensi tersebut. Yang ketiga adalah mengadopsi Sistem Pelatihan Kerja Nasional (*National Competency Based Training System*) yang diterapkan BNSP untuk bidang industri, ke dalam sistem diklat berbasis kompetensi untuk aparatur pemerintah. Terakhir yang keempat, melakukan *benchmarking* kepada negara Australia melalui APSC yang telah memadukan proses sertifikasi kompetensi aparatur pemerintah dengan sistem diklat secara nasional.

Meskipun jalan untuk mewujudkan sistem sertifikasi kompetensi pejabat struktural masih panjang, akan tetapi harus tetap ditempuh. Karena usaha yang keras tersebut demi untuk memperjuangkan sesuatu yang sangat berharga. Pelaksanaan sertifikasi kompetensi yang sistematis dan menyeluruh akan menjamin ketersediaan sumber daya unggul yang bisa digunakan oleh organisasi pemerintah dalam menjalankan tugas yang diembannya. Sistem ini akan memacu motivasi berprestasi secara mandiri pada PNS, karena PNS kondisikan untuk mengatur pencapaian yang dikehendakinya. Melalui ketersediaan kader potensial (*talent pool*) untuk jabatan struktural akan mengurangi ketidakjelasan dalam sistem pengangkatan pejabat struktural. Baperjakat akan dimudahkan dalam menilai kompetensi kandidat karena tersedianya bukti fisik sertifikat kompetensi. Efisiensi biaya diklat pun bisa terwujud, karena peserta diklat tidak perlu mengikuti seluruh paket diklat yang disediakan, tapi cukup memilih jenis kompetensi mana yang masih belum dikuasainya.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa penerapan sistem sertifikasi kompetensi pejabat struktural akan menjadi jaminan mutu (*quality assurance*) atas kapasitas penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh karenanya harus diperkuat dari sisi kajian konseptual dan praktek nyata sehingga bisa diterapkan di seluruh instansi pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Kota di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Nasional Sertifikasi Profesi. 2010. *Materi Pelatihan Assesor Kompetensi. Handout*. Tidak Diterbitkan.
- Commonwealth of Australia. 2007. *Integrated Leadership System: APS Levels*. Australia: Australian Public Service Commission
- Commonwealth of Australia. 2008. *PSP04 Public Sector Training Package*. Adelaide-South Australia: Government Skills Australia

- Sari, Rita Kardina. 2010. *Mapping Standar Kompetensi Pejabat Struktural*. Handout. Tidak Diterbitkan.
- Spencer, Lyle M. & Signe M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. Canada: John Wiley & Sons, Inc
- Wahyuadianto, Agus. 2010. *Enhancing Bureaucracy Reform through Innovation in the Position-Appointment for Government Official of Regional Organizational Apparatus: Case study in the Municipality of Yogyakarta, Indonesia*. Makalah dipresentasikan dalam IIAS/IASA Congress 2010 di Bali. Tidak diterbitkan.
- Wahyuadianto, Agus., et al. 2010. *Instrumen Assessment Pegawai*. Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

Public Service Motivation dan Urgensinya dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS

Oleh:

Drs. Syamsir, M.Si.

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

Basically, public servants are selected people who have tasks and duties to perform good quality of service for all citizens. In other words, they have important roles and tasks in addressing good quality services to all people in a state. But, in Indonesia, there are some indications that most of Indonesian public servants could not address the good quality services to citizens optimally. It is assumed, among other things, that this condition is correlated with their bad motivation when they were recruited and selected to be public servants formerly. This paper seeks to develop the theory of Public Service Motivation (PSM) in the context of Indonesian public servants. This paper tries to discuss this issue and gives alternatives to solve the problem in order to enhance the quality of public service in public institutions in the future. Analysis in this paper is done based on literature review and some findings of many researchers in some public institutions in the West. This paper will discuss this issue in the perspective of Public Service Motivation theories developed by many researchers in the West. Public Service Motivation (PSM) is often defined as „an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations”. The theory of Public Service Motivation can play an important role in the both theory and practice of public management. This theory suggests that public employment should be seen as fulfilling a calling/vocation and not merely performing a job.

Keywords : public servant, recruitment and selection of CS candidates, public service motivation, quality of public service

I. PENDAHULUAN

"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" (pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945). Hal ini berarti bahwa setiap warga negara Indonesia yang memiliki kemampuan dan keinginan bekerja memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sesuai dengan kemampuan dan keinginannya itu serta memperoleh imbalan atau ganjaran yang layak bagi kehidupannya. Setiap warga negara Indonesia dapat menentukan sendiri pekerjaan apapun yang mereka inginkan sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Selain itu Pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945 tersebut juga mengisyaratkan adanya tugas negara untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Namun tugas ini bukanlah merupakan tugas yang ringan bagi negara mengingat jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar, tingkat mutu pendidikan yang masih rendah, dan mentalitas kerja yang kurang baik. Salah satu mentalitas kerja yang kurang baik dan masih menggejala di kalangan masyarakat (angkatan kerja) Indonesia menurut Andi Hamzah (1990: 22) antara lain adalah keinginan bekerja instansi-instansi publik, sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan enggan bekerja di sektor produktif, seperti sektor swasta atau wiraswasta.

Disamping itu, menurut Fanani (2005: 8-28), tingginya angka pengangguran di Indonesia, yaitu sekitar 10,38 % dari total angkatan kerja, antara lain juga disebabkan oleh persoalan mentalitas kerja yang kurang baik dari para angkatan kerja. Sebagian rakyat Indonesia, terutama yang termasuk angkatan kerja, tidak memiliki mentalitas usahawan dan sering terbuai oleh *mitos* „enaknya menjadi PNS“. Kebanyakan mereka lebih suka menggantungkan nasib kepada pemerintah dan enggan bekerja secara mandiri. Profesi PNS sering dipandang sebagai sesuatu yang akan mampu menaikkan *prestise* mereka dibandingkan dengan profesi lainnya. Sehingga selama ini terlihat bahwa motivasi untuk menjadi PNS di kalangan masyarakat Indonesia sangat tinggi. Dari masa ke masa selalu terjadi peningkatan jumlah pelamar yang signifikan dalam memperebutkan peluang untuk menjadi PNS.

Kondisi ini nampaknya cukup relevan dengan hasil survei yang dilakukan pada tanggal 26 April 2007 oleh Tim Litbang Media Group (*Media Indonesia*, edisi Rabu 2 Mei, 2007: 20) terhadap 480 orang responden dewasa melalui wawancara berstruktur pada enam kota besar di Indonesia, yaitu Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Medan, dan Makassar. Hasil survei tersebut mengungkapkan bahwa motivasi masyarakat Indonesia untuk menjadi pengusaha sangat rendah, yaitu sekitar 20 persen, dan keinginan mereka untuk menjadi PNS sangat tinggi, yaitu sekitar 70 persen. Mayoritas responden menjawab bahwa mereka lebih suka menjadi *orang upahan* atau pegawai, terutama PNS, daripada membuka usaha sendiri.

Selain persoalan mentalitas kerja yang kurang baik, persoalan lain yang juga menggejala di kalangan para pekerja di Indonesia, terutama PNS, adalah persoalan ren-

dahnya kualitas pelayanan publik oleh PNS. Persoalan rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain diduga ada hubungannya dengan persoalan rendahnya motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) di kalangan PNS yang sudah barang tentu berkorelasi pula dengan motivasi yang mereka miliki pada saat mereka melamar atau direkrut menjadi PNS. Oleh karena itu dalam tulisan ini penulis akan mencoba untuk mengupas berbagai persoalan yang menyangkut tentang "motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) dan urgensinya dalam rekrutmen dan seleksi CPNS". Hal ini antara lain dimaksudkan untuk memberikan salah satu alternatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik di kalangan PNS.

II. PERSOALAN KUALITAS KINERJA (PELAYANAN PUBLIK) DI KALANGAN BIROKRASI ATAU PNS

Perubahan ke arah perbaikan kualitas kinerja birokrasi atau PNS selama ini sudah sering dilakukan. Namun upaya perbaikan kualitas kinerja tersebut, baik perbaikan terhadap inefektifitas dan maupun inefisiensi administrasi, tampaknya belum mengalami perubahan dan peningkatan yang berarti meskipun sudah cukup banyak dan sering dilakukan. Menurut Abdul Wahab (1999: 7) bahwa pada kebanyakan kasus di sektor pemerintahan, karakter pelayanannya cenderung terlalu birokratik dan bersifat monopolistik. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kinerja aparatur birokrasi yang baik, yang memenuhi kriteria responsivitas, tanggungjawab, dan akuntabilitas, belum terlaksana secara optimal. Padahal tugas utama dari pemerintah (aparatur birokrasi) bagi rakyatnya adalah memberikan pelayanan yang prima dalam rangka memenuhi keperluan yang diinginkan oleh masyarakat (Sutopo & Suryanto, 2003: 1).

Kinerja aparatur birokrasi pemerintahan, baik di pusat ataupun di daerah, akhir-akhir ini di satu sisi memang terlihat jauh lebih baik jika dibandingkan dengan keadaan beberapa dekade yang lalu. Namun pada sisi lain di kalangan pemerintah, terutama pemerintah daerah, masih terlihat para aparat birokrasi yang bersikap formalistik. Prosedur birokrasi yang terlalu berbelit-belit dan kadang-kadang menjengkelkan masyarakat masih sering terjadi. Penilaian tentang rendahnya kualitas kinerja birokrasi publik di Indonesia pernah diberikan oleh *World Economic Forum (WEF)* dan *International Institute for Management*. Berdasarkan laporan yang dimuat dalam *World Competitiveness Report 1995* terlihat bahwa kualitas kinerja birokrasi Indonesia menempati peringkat ke 31 dari 38 negara yang disurvei. Peringkat kualitas kinerja birokrasi Indonesia yang rendah itu menurut *Pusat Data Bisnis Indonesia* disebabkan oleh besarnya jumlah pegawai tanpa diimbangi oleh profesionalisme yang memadai (Effendi, 1996).

Rendah dan buruknya kualitas kinerja birokrasi di Indonesia juga pernah diungkapkan oleh hasil penelitian tentang ranking negara-negara Asia dalam implementasi *good governance* yang dilakukan oleh PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) dan *Price Water House Cooper* pada tahun 2001. Menurut penelitian itu birokrasi di Indonesia dinilai termasuk yang terburuk dan belum mengalami perbaikan yang berarti dibandingkan dengan keadaan pada tahun 1999. Indonesia berada pada ranking ke-89 dari 91 negara yang disurvei dalam kategori korupsi dan birokrasi. Sementara dari sisi daya saing (*competitiveness*), Indonesia menempati urutan ke-49 dari 49 negara yang disurvei (Mustopadidjaja, 2006: 66; Soebhan, 2006: 87-88). Disamping itu menurut Siagian (1994: 21), rendahnya kinerja aparat birokrasi publik di Indonesia antara lain disebabkan oleh merajalelanya *spoil system* dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai.

Buruknya kinerja aparatur pemerintah di Indonesia juga dikemukakan oleh Sutopo & Adi Suryanto (2003: 61). Menurut mereka, implementasi pelayanan prima dalam pelayanan publik di Indonesia mengalami berbagai masalah. Masalah tersebut antara lain sulitnya merubah kondisi dan mental aparatur yang sudah sedemikian lama kurang memposisikan dirinya sebagai pelayan publik, tetapi lebih merasa sebagai kelompok elit masyarakat yang memainkan peran memerintah. Dalam hal ini muncul anggapan bahwa mereka harus dilayani daripada melayani. Kondisi ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Miftah Thoha (2006: 50) bahwa para pemimpin atau birokrat di Indonesia lebih menyenangi kekuasaan daripada melayani dan memperhatikan kepentingan rakyatnya. Masalah yang sering muncul adalah sikap aparatur yang kurang memiliki komitmen terhadap pelayanan kepada masyarakat dan lebih mementingkan pelayanan kepada atasan yang mungkin saja berbeda dengan kebutuhan masyarakat.

Profil birokrasi di Indonesia pada masa sekarang ini memang sangat memprihatinkan. Bahkan bukan hanya pada masa sekarang, persoalan kualitas dan kekacauan kinerja birokrasi di Indonesia sebenarnya sudah mulai terjadi semenjak zaman Soekarno menjadi Presiden. Keluhan terhadap buruknya kinerja birokrasi telah sering muncul dan menjadi perhatian serius. Bahkan dalam bahasa yang sangat ironis, mantan Presiden Megawati pernah mengibaratkan birokrasi di Indonesia sebagai birokrasi *keranjang sampah* (Nugroho, 2006: 271).

Analogi ini memang sangat menyakitkan karena dikeluhkan oleh seorang Presiden yang seharusnya dibantu oleh para birokrat yang handal dalam menjalankan tugas mengatur negara. Tapi memang begitulah kenyataannya. Hal ini antara lain ditandai oleh menurunnya kualitas pelayanan publik yang diberikan aparat birokrasi kepada masyarakat. Selain masyarakat yang telah sering memberikan *public alarm* kepada aparat birokrasi (pemerintah) agar mereka responsif terhadap keadaan demikian, kalangan pers pun sudah sangat sering mengemukakan kebobrokan aparat birokrasi dalam pelayanan publik

ini, terutama semenjak terjadinya gelombang reformasi pada tahun 1998. Namun dalam kenyataannya upaya perubahan dan perbaikan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dan pemerintah sendiri masih terkesan sebagai upaya "setengah hati"

Gelombang reformasi yang terjadi dalam pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1998 sebenarnya telah memberikan harapan baru bagi bangsa Indonesia untuk menata sistem birokrasi pemerintahan yang lebih baik. Berbagai harapan dan tuntutan dari masyarakat akan terwujudnya kinerja yang baik dan bermutu dari para aparatur pemerintahan semakin meningkat dan muncul di mana-mana. Kondisi ini tentunya harus menjadi perhatian serius dari pemerintah. Aparatur pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, seharusnya bersikap bijaksana dengan melakukan berbagai perubahan, reorganisasi struktur, dan perbaikan kualitas dan produktivitas kinerja para aparatur pemerintah (pegawai), termasuk dalam hal sistem perencanaan kepegawaian atau sistem rekrutmen dan seleksi pegawai baru.

Namun dalam kenyataannya peluang reformasi tersebut ternyata tidak digunakan oleh pemerintah Indonesia secara optimal untuk memperbaiki citra dan paras birokrasi di Indonesia. Ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai, dan regulasi kepegawaian negara telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik semakin jauh dari harapan.

III. MOTIVASI PELAYANAN PUBLIK DI KALANGAN BIROKRASI ATAU PNS DALAM PERSPEKTIF TEORI PSM (*PUBLIC SERVICE MOTIVATION*)

Persoalan motivasi pelayanan publik dalam pelaksanaan pelayanan oleh birokrasi (PNS) sangatlah penting dipahami dan diperhatikan karena ia sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan tugas seorang pegawai. Motivasi dalam pekerjaan pelayanan pegawai publik ini telah sering menjadi perhatian banyak peneliti karena ia berhubungan sangat erat dengan prestasi kerja seseorang atau organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Permasalahan motivasi pelayanan publik (*Public Service Motivation*) ini telah sering menjadi topik kajian para peneliti di Barat dalam upaya mencari dan memahami konsep ideal bagi pelayanan publik dan dalam rangka pengembangan ilmu administrasi dan manajemen publik.

Meskipun tidak ada kesepakatan mengenai definisi *Public Service Motivation* (PSM) di kalangan para peneliti, namun untuk kepentingan pembahasan makalah ini patut diperhatikan definisi yang dikemukakan oleh Perry dan Wise (1990) dan Crewson (1997). Perry dan Wise mendefinisikan PSM sebagai kecenderungan seseorang individu merespons motif yang secara unik dan biasanya terdapat dalam institusi-institusi publik. Perry dan Wise telah melakukan beberapa penelitian terhadap para pekerja sektor publik dan para pekerja sukarela (*volunteers*) di Amerika Serikat. Motivasi itu berkenaan dengan empat dimensi,

iaitu: 1) ketertarikan terhadap pembuatan kebijakan publik (*attraction to public policy making*), 2) tanggung jawab terhadap kepentingan publik dan kewajiban sebagai warga negara (*commitment to public interest and civic duty*), 3) perasaan keharuan atau kasihan (*compassion*), dan 4) sikap pengorbanan diri (*self-sacrifice*) (Perry dan Wise, 1990). Keempat dimensi ini lah yang pada umumnya terdapat di kalangan para pegawai di berbagai institusi sektor publik. Sedangkan Crewson mengemukakan bahwa PSM adalah orientasi pelayanan seseorang individu – minus orientasi ekonomis – supaya berguna bagi masyarakat, orientasi untuk menolong orang lain, dan semangat untuk memperoleh prestasi yang bersifat intrinsik atau yang berorientasi pelayanan (*service orientation*).

Dimensi pertama menurut Perry dan Wise erat kaitannya dengan motivasi untuk mencapai prestasi yang memungkinkan seseorang individu memperoleh kepuasan batin/pribadi. Dimensi kedua erat kaitannya dengan motif atau keinginan untuk melayani kepentingan publik yang dapat berupa kepentingan individu dalam program atau pelayanan publik tertentu disebabkan adanya pendirian atau keyakinan yang tulus dan kasih sayang terhadap kepentingan sosial. Sikap kasih sayang tersebut juga erat kaitannya dengan dimensi ketiga, yaitu *compassion* (perasaan kasihan kepada orang lain). Motif ini dicirikan oleh adanya keinginan untuk menolong orang lain. Artinya, motif ini mencakupi sifat mementingkan kepentingan orang lain (*altruism*), sikap ikut merasakan perasaan orang lain (*empathy*), keyakinan moral (*moral conviction*), dan keinginan-keinginan *prosocial* lainnya. Sementara dimensi keempat, yaitu *self-sacrifice* (pengorbanan diri), mencakupi sikap kecintaan pada tanah air (*patriotism*), tanggung jawab kepada tugas (*duty*), dan kesetiaan (*loyalty*) kepada negara.

Pendapat ini juga didukung oleh Brewer et.al. (2000) yang mengungkapkan bahwa sebagian individu memiliki norma dan emosi yang kuat untuk mengabdikan pada sektor publik. Motivasi atau etika pelayanan publik ini dipandang dapat menarik individu-individu tertentu untuk mengabdikan di sektor publik dan membantu mewujudkan perilaku kerja (*work behavior*) yang konsisten dengan kepentingan publik. Sementara menurut Rainey (1997), selama lebih dari tiga dekade yang lalu beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa para pegawai di sektor publik menempatkan penilaian lebih rendah terhadap ganjaran keuangan dan menempatkan penilaian lebih tinggi terhadap sifat *altruistic* atau motif yang berkenaan dengan pelayanan publik.

Di sisi lain, Crewson (1997) menemukan bahwa para pegawai di sektor publik meletakkan nilai yang lebih tinggi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Sementara Lewis dan Alonso (2001) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapatnya hubungan yang positif antara motivasi pelayanan publik dan kinerja (*performance*) pegawai. Pendapat ini juga didukung oleh Houston (2000) yang menyatakan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran kerja yang bersifat intrinsik dibandingkan ganjaran yang bersifat ekstrinsik. Hal ini be-

rarti bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi publik (pemerintahan) nampaknya lebih termotivasi oleh kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk memberikan pelayanan untuk kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa teori dan hasil penelitian di atas dapat dipahami bahwa seyogyanya motivasi yang seharusnya terdapat di kalangan para pegawai publik atau PNS adalah motivasi yang lebih mementingkan kepentingan untuk mengabdikan kepada kepentingan publik atau motivasi yang berifat intrinsik, dan bukannya motivasi yang mengarah kepada perilaku yang bertentangan dengan kebutuhan dan kepentingan publik. Seorang PNS seharusnya selalu meletakkan kepentingan publik jauh berada di atas kepentingan pribadi dan seharusnya berperilaku sebagai pelayan dan bukannya minta dilayani oleh publik, sebagaimana yang lebih sering terkesan dan banyak terjadi selama ini di kalangan para birokrasi (PNS) di Indonesia.

Alasan utama yang sering mendasari berbagai kajian dan literatur tentang motivasi kerja pada sektor publik adalah bahwa karakteristik para pegawai sektor publik dan lingkungan kerja mereka diasumsikan berbeda dibandingkan karakteristik dan lingkungan kerja sektor swasta. Oleh karena itu motivasi dan suasana pekerjaan para pegawai sektor publik tentu saja berbeda dari motivasi dan suasana pekerjaan para pegawai sektor swasta.

Pada bagian lain dalam kajiannya Perry dan Wise (1990) menemukan bahwa tingkat dan tipe motivasi pelayanan publik di kalangan pegawai sektor publik memiliki hubungan yang signifikan terhadap pilihan pekerjaan (*job choice*) dan prestasi kerja (*job performance*) seorang pegawai publik, serta terhadap efektifitas organisasi dalam mencapai tujuannya. Hal ini berarti bahwa semakin tinggi tingkat PSM seorang individu maka akan semakin tinggi pula keinginannya untuk memilih pekerjaan (bekerja) pada organisasi sektor publik. Selain itu, seseorang individu yang memiliki tingkat PSM yang tinggi akan menunjukkan prestasi kerja yang berarti dalam berbagai pekerjaan yang berhubungan dengan keadilan sosial, kesetiaan kepada negara, dan program sosial kemasyarakatan. Selanjutnya keduanya juga menemukan bahwa organisasi-organisasi publik yang merekrut para pegawai yang memiliki tingkat PSM yang tinggi tidaklah terlalu tergantung kepada sistem insentif atau ganjaran keuangan untuk mendorong dan mengelola para pegawainya dalam mencapai prestasi kerja dan keberhasilan organisasinya.

Dalam penelitian lainnya Perry (2000) mengemukakan bahwa pendorong utama bagi seseorang untuk bekerja pada sektor publik adalah karena adanya berbagai kepentingan yang menarik perhatian mereka terhadap pelayanan publik. Kepentingan-kepentingan tersebut mungkin saja berbeda dari kepentingan mereka yang bekerja pada sektor swasta. Artinya, motivasi para pekerja di sektor publik lebih memandang faktor ganjaran yang bersifat non materi (non-keuangan) lebih tinggi daripada ganjaran yang bersifat materi (keuangan). Kondisi ini berbeda dengan mereka yang bekerja di sektor swasta yang men-

jadikan kepentingan utama terhadap faktor ganjaran bersifat materi (keuangan) ketimbang ganjaran non materi (non-keuangan). Motivasi pelayanan publik, menurut Perry dan Wise (1990), secara umum terkait dengan orientasi normatif seperti keinginan untuk mengabdikan kepada kepentingan publik atau keadilan sosial dan ia tidak memerlukan sistem insentif atau ganjaran yang bermanfaat untuk mendorong perilaku para pegawai publik.

Selanjutnya Crewson (1997), dengan menggunakan data dari *General Social Surveys*, *Federal Employee Attitude Surveys*, dan *the Institute of Electronic and Electrical Engineers*, menyimpulkan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi untuk mengabdikan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Pendapat ini juga disokong oleh Houston (2000) dan Crewson (1997) yang menyatakan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran kerja yang bersifat intrinsik dalam bentuk pencapaian (prestasi) kerja dan harga diri ketimbang ganjaran yang bersifat ekstrinsik seperti gaji, promosi jabatan, keamanan kerja, status dan prestise. Hal ini berarti bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga pemerintahan nampaknya lebih termotivasi oleh kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk mengabdikan bagi kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa hasil kajian tersebut di atas, secara umum dapat dipahami bahwa para pegawai di sektor publik seharusnya lebih mementingkan dan termotivasi oleh ganjaran intrinsik dibandingkan dengan para pegawai di sektor swasta. Para pegawai di sektor swasta lebih sering terfokus kepada motivasi untuk mendapatkan ganjaran yang bersifat ekstrinsik, seperti ganjaran dalam bentuk gaji yang tinggi, promosi jabatan, status dan prestise, dan sebagainya. Motivasi terhadap ganjaran ekstrinsik bagi pegawai di sektor publik tidak lah begitu penting dibandingkan dengan ganjaran yang bersifat intrinsik, seperti pencapaian kerja, kepuasan kerja, harga diri, dan sebagainya.

Dari uraian-uraian di atas dapat dipahami bahwa motivasi pelayanan publik yang berlaku di kalangan para pegawai publik di berbagai negara, terutama pada negara-negara maju di Barat yang menganut teori motivasi modern, lebih banyak didorong oleh keinginan untuk mendapatkan ganjaran non-materi atau ganjaran-ganjaran bersifat intrinsik lainnya, seperti keinginan mengabdikan kepada masyarakat dan negara, dan melalui dorongan atau keinginan seperti ini lah mereka akan termotivasi untuk memperoleh prestasi kerja dan kepuasan kerja dalam bentuk kepuasan batin.

Namun apabila dibandingkan dengan kondisi di Indonesia, keadaannya pada umumnya akan berbanding terbalik. Artinya, motivasi yang dimiliki oleh para pegawai publik (PNS) lebih banyak berorientasi kepada motivasi untuk mengharapkan ganjaran yang lebih bersifat ekstrinsik serta memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran ekstrinsik tersebut, seperti keinginan mendapatkan gaji yang tinggi, jabatan, keamanan kerja dan jaminan hari tua yang lebih menjanjikan (dapat pensiunan), status dan prestise, dan seba-

gainya ketimbang ganjaran yang bersifat intrinsik, seperti prestasi kerja, kepuasan kerja atau kepuasan batin karena telah berhasil mengabdikan kepada publik. Dengan kata lain, motivasi para pekerja sektor publik di Indonesia kelihatannya lebih memandang faktor ganjaran yang bersifat materi (keuangan) lebih tinggi daripada ganjaran yang bersifat non-materi (non-keuangan).

Selanjutnya orientasi para pegawai sektor publik di Indonesia dalam pemberian layanan kelihatannya mereka memberikan penilaian yang lebih rendah untuk mengabdikan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Artinya bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga pemerintahan nampaknya lebih termotivasi oleh pemenuhan kepentingan pribadi ketimbang kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk mengabdikan bagi kepentingan publik. Implikasi dari hal ini antara lain terlihat dari kurangnya pelayanan prima yang dijumpai pada sebagian besar sektor publik bila dibandingkan dengan pelayanan di sektor swasta.

IV. URGENSI MOTIVASI PELAYANAN PUBLIK DALAM PROSES REKRUTMEN DAN SELEKSI CPNS

Menurut Eko Prasajo (2006: 187-188), akar permasalahan buruknya birokrasi atau kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting. *Pertama*, persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri yang dapat dilihat dari subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem ini antara lain adalah proses rekrutmen dan seleksi pegawai. Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan proses rekrutmen dan seleksi pegawai ini telah melahirkan para birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*), karena proses rekrutmen dan seleksi belum dilakukan secara profesional dan masih diwarnai oleh kolusi, korupsi, dan nepotisme. *Kedua*, persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Hal ini dapat dilihat dari segi kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen dan seleksi pegawai negeri. Keinginan pihak-pihak tertentu untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik juga ikut mempengaruhi sulitnya melakukan reformasi dalam rekrutmen dan seleksi PNS.

Salah satu aspek yang sangat perlu dipertimbangkan oleh aparatur pemerintahan dalam sistem perencanaan atau rekrutmen dan seleksi pegawai baru adalah aspek motivasi dari para calon pegawai untuk memasuki dunia kerja barunya sebagai PNS. Aspek motivasi menjadi PNS ini sangatlah perlu dipertimbangkan karena motivasi yang baik dan tulus dari para calon pegawai untuk menjadi PNS sebagai *aparatur negara* dan *abdi masyarakat* akan sangat menentukan tingkat kualitas dan sekaligus produktivitas kinerjanya nantinya pada saat mereka telah menjadi PNS. Artinya, orang yang ingin menjadi PNS karena dido-

rong oleh motivasi ingin mengabdikan masyarakat atau *motivasi pelayanan publik* yang tinggi tentu saja diharapkan akan lebih baik kualitas dan produktivitas kerjanya dibandingkan dengan orang yang memiliki *motivasi pelayanan publik* yang rendah atau motivasi menjadi PNS hanya karena didorong oleh motivasi ingin memperoleh kekayaan, mengharapkan kompensasi, jaminan hari tua, atau status dan prestise dalam masyarakat.

Selain itu, proses rekrutmen dan seleksi PNS selama ini cenderung diwarnai oleh ketidakseriusan dari pemerintah dan tidak mencerminkan maksud yang tulus untuk memperoleh PNS yang bermutu. Menurut Agus Dwiyanto (2004: *Kompas* 4 Desember 2004), selama ini sistem perekrutan PNS tidak jelas, tidak transparan, dan sarat dengan KKN. Selain seleksi yang tidak berbasis kompetensi, kota/kabupaten sering melakukan manipulasi kursi peluang PNS. Berdasarkan penelitiannya terungkap bahwa banyak kabupaten yang menjual kursi formasi pegawai, di antaranya dilakukan dengan cara menerapkan pensiun dini bagi guru-guru, agar pejabat bisa menjual formasi tersebut. Menurutnya pula bahwa hampir 99 persen di daerah terindikasi adanya KKN dalam proses perekrutan PNS. Disamping itu, dalam situasi krisis multidimensi yang ditandai oleh makin tingginya tingkat pengangguran dan gaji yang relatif kecil tidak menjadi penghalang motivasi mereka untuk mengejar status PNS.

Hal yang senada dikemukakan pula oleh Andi Yuliani Paris (2006:265-266), yaitu bahwa pelaksanaan seleksi calon PNS dari masa ke masa selalu saja tidak memuaskan semua pihak dan selalu mengalami kekacauan. Berbagai persoalan terjadi dimana-mana daerah yang melaksanakan ujian seleksi calon PNS tersebut, yaitu antara lain: 1) munculnya peserta fiktif dan peserta susulan, 2) adanya peserta yang tidak mengikuti ujian tapi dinyatakan lulus, 3) terjadinya pengumuman calon PNS sebanyak dua kali, 4) hasil atau skoring (ranking) ujian tidak diumumkan kepada publik, 5) pembatalan pengumuman kelulusan ujian yang terlanjur diumumkan dan diganti dengan yang baru, 6) formasi jabatan terisi oleh calon yang berkualifikasi pendidikan tidak tepat, 7) adanya peserta yang dapat ranking tertinggi tapi tidak lulus, 8) terjadinya kolusi antara pejabat, panitia, dan peserta untuk menentukan kelulusan, dan berbagai persoalan lain yang mengindikasikan adanya kekacauan dalam seleksi calon PNS.

Keadaan yang sama juga dikemukakan oleh Ismanto (2006: 110), Muslimin B. Putra (2006: 114), dan Somi Awan (2006: 120). Menurut mereka bahwa dalam kenyataan di lapangan masalah rekrutmen PNS cenderung tidak mengemukakan kemampuan personal tetapi lebih mengutamakan kekerabatan atau pertemanan (*nepotism system*). Model birokrasi patrimonial yang mengandalkan patronase, hubungan pertemanan, kekerabatan, dan kedekatan psikologis masih sering terjadi dalam paras birokrasi Indonesia masa kini, termasuk dalam hal seleksi calon PNS. Dalam setiap proses pengadaan, rekrutmen, dan seleksi calon PNS banyak dijumpai para oknum pejabat, legislatif, dan para *calo* yang

menitipkan sejumlah nama dan nomor ujian kepada pihak panitia agar supaya diperhatikan dan diluluskan menjadi PNS. Praktik-praktik semacam ini tentu saja dapat berdampak kepada pada semakin tidak efektifnya kinerja birokrasi.

Kondisi-kondisi yang dijelaskan di atas jelas merupakan sesuatu yang sangat ironis bila dikaitkan dengan keinginan pemerintah untuk memperbaiki kinerja aparatur birokrasi. Bagaimana mungkin keinginan untuk memperbaiki kinerja aparatur birokrasi dapat terwujud bila dalam proses seleksinya sudah diawali dengan cara-cara yang tidak patut. Bagaimana mungkin tugas sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat akan terlaksana dengan baik bila sumber daya manusia yang direkrut dan diseleksi tidak memenuhi persyaratan, baik dari segi kemampuan maupun motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus.

Berdasarkan hasil studi berbagai literatur, pada dasarnya terdapat beberapa hal yang menyebabkan seseorang begitu tertarik atau termotivasi menjadi PNS di Indonesia karena ia melihat dan mengharapkan beberapa keuntungan bila seandainya ia menjadi PNS. Awangga (2005: 7) berpendapat bahwa beberapa keuntungan yang mungkin diharapkan oleh seseorang untuk menjadi PNS adalah: 1) Adanya jaminan keamanan kerja; 2) Adanya perlindungan dari PHK; 3) Adanya jenjang karir yang jelas; 4) Adanya peluang promosi jabatan; 5) Adanya peluang peningkatan sumber daya manusia; dan 6) Adanya kepastian gaji. Selain itu, menurut Adi Arifin (2006), ada beberapa alasan mengapa orang termotivasi untuk menjadi Pegawai pemerintah atau PNS, antara lain karena: 1) ingin hidup aman dan nyaman, 2) mengharapkan pensiun, 3) ingin menjadi kaya, atau 4) ingin memperoleh kebanggaan atau status sosial. Disamping itu, menurut Cecep Darmawan (2006: 155), sulitnya lapangan kerja dan pemberitaan mengenai kenaikan gaji PNS, serta banyaknya isu PHK di berbagai perusahaan sektor swasta semakin meningkatkan daya tarik masyarakat untuk berlomba-lomba menjadi PNS.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas jelaslah bahwa motivasi seseorang untuk menjadi PNS di Indonesia sangatlah beragam. Keberagaman motivasi menjadi PNS ini jelas akan berdampak pada keberagaman kualitas dan produktivitas kinerja yang ditampilkan oleh para pegawai pada saat mereka menjadi PNS nantinya. Padahal aspek motivasi terhadap suatu pekerjaan sangat penting arti dan pengaruhnya terhadap kualitas dan produktivitas kinerja. Artinya, motivasi yang tinggi dan tulus sebagai *abdi masyarakat* (pelayan publik) bagi seorang calon PNS akan sangat berpengaruh terhadap kinerjanya pada saat ia menjadi aparatur (pegawai) pemerintahan nantinya. Selanjutnya, semakin tinggi motivasi pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintahan maka kepercayaan masyarakat terhadap kinerja dan wibawa pemerintah akan semakin tinggi pula. Sebaliknya, bila motivasi pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintahan rendah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maka kepercayaan masyarakat terhadap kinerja dan wibawa pemerintah akan semakin menurun pula.

Disamping itu, selama ini memang ada kesan bahwa upaya pemerintah dalam memperbaiki kinerja pemerintahan sejauh ini belumlah optimal dan belum sepenuhnya berdampak pada pencapaian kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang optimal. Hal ini antara lain tercermin dari masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap mutu pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat dan seringnya muncul kritik terhadap rendahnya motivasi, semangat, kualitas kinerja pemerintah melalui berbagai media massa. Rendahnya motivasi, semangat, dan kualitas kinerja aparatur pemerintah selama ini dapat dilihat dari beberapa gejala antara lain rendahnya tingkat kehadiran pegawai; kurangnya disiplin, tanggung jawab, kerjasama para pegawai, banyaknya pegawai yang tidak berada di tempat pada saat diperlukan atau mengerjakan pekerjaan lain selain pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya; serta rendahnya tingkat keberhasilan atau prestasi dalam menjalankan tugas sesuai dengan uraian tugas yang sudah ditetapkan. Sebenarnya dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah selama ini, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan untuk para aparaturnya seperti melalui perbaikan kesejahteraan, peningkatan kemampuan sumber daya aparatur, perbaikan sistem promosi jabatan, penerapan aturan disiplin, dan sebagainya. Kesemua upaya ini diharapkan akan dapat menciptakan aparatur pemerintah yang bermutu, profesional, responsif, akuntabel, berdedikasi tinggi, dan bertanggung jawab terhadap tugas yang menjadi kewajibannya. Namun, tanpa adanya motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus dari para aparatur dalam memposisikan diri mereka sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat yang berkewajiban memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat maka upaya dari pemerintah dimaksud tidak akan membuahkan hasil, dan motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus ini tentu sudah harus dipertimbangkan semenjak seseorang direkrut dan diseleksi menjadi PNS.

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian antara lain dijelaskan bahwa "Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan". Hal ini berarti bahwa sebagai aparatur Negara yang tersebar di semua bidang dan tingkat pemerintahan, PNS sebagai bagian dari pegawai negeri pada dasarnya memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban yang sama, yaitu sebagai abdi masyarakat yang bertugas dan berkewajiban melayani masyarakat. PNS berkewajiban mengayomi dan menumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap berbagai pandangan dan aspirasi masyarakat yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat. Dengan demikian terlihat bahwa peran PNS sebagai aparatur Negara menjadi sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan kepada publik (masyarakat).

Namun dalam kenyataannya terdapat indikasi bahwa kualitas kinerja aparatur pemerintah, terutama PNS, pada berbagai instansi pemerintahan belumlah maksimal dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Faktor-faktor sumber daya manusia aparatur pemerintah yang secara langsung berperan sebagai abdi masyarakat dan pelaksana pemerintahan dan pembangunan belum menunjukkan kualitas kinerja yang diharapkan secara optimal. Hal ini diduga ada kaitannya dengan lemahnya dan kurang baiknya sistem rekrutmen dan seleksi pegawai pada saat penerimaan PNS. Sistem rekrutmen dan seleksi PNS kurang memperhatikan dan menggali secara tepat dan baik persoalan motivasi seorang calon PNS dalam memasuki dunia kepegawaian. Kesalahan tujuan dan motivasi seseorang menjadi PNS diduga akan berpengaruh terhadap kinerjanya setelah ia diterima menjadi pegawai. Artinya, kinerja seseorang yang memiliki motivasi semata-mata untuk mengabdikan kepada masyarakat melalui pekerjaan sebagai PNS tentu akan lebih baik dibandingkan seseorang yang memasuki dunia PNS hanya sekedar memiliki motivasi semata-mata mencari rasa aman dalam pekerjaannya, mengharapkan pensiun, demi memperoleh status, jabatan, dan sebagainya.

Dalam perencanaan atau rekrutmen dan seleksi calon PNS selama ini, pemerintah lebih banyak mempertimbangkan kemampuan daripada kemauan atau motivasi. Padahal untuk menjadi PNS, persoalan motivasi pelayanan publik sangatlah perlu dipertimbangkan. Disamping itu, pekerjaan sebagai PNS adalah pekerjaan yang diperlukan dalam jangka waktu yang lama dan menyangkut keperluan orang banyak (publik). Hal ini berbeda dengan pekerjaan sebagai pegawai swasta yang sangat mudah terjadinya PHK dan mungkin hanya diperlukan untuk jangka waktu sementara.

Titik berat rekrutmen dan seleksi terhadap kemampuan ini dapat dilihat dari berbagai persyaratan yang sering dan pada umumnya diminta dari para calon tenaga kerja pada saat mereka direkrut, seperti pendidikan minimal, pengalaman, keahlian atau ketrampilan khusus, upah atau gaji yang ditawarkan, status perkawinan, keterangan kesehatan, dan sebagainya. Ujian seleksi yang dilakukan juga lebih banyak difokuskan pada ujian pengetahuan, sikap, kepribadian, bakat, dan ketrampilan. Walaupun dilakukan wawancara, namun selama ini ada kesan bahwa wawancara hanya dilakukan secara asal-asalan dan tidak menjurus kepada persoalan motivasi calon pegawai memasuki pekerjaan barunya. Wawancara juga kelihatannya lebih banyak terfokus pada persoalan yang menyangkut pengetahuan, sikap, kepribadian, dan ketrampilan para calon pegawai.

Kondisi ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Fanani (2005: 52) bahwa ujian masuk PNS pada masa sekarang ini lebih cenderung bersifat dan menjurus kepada pengujian kemampuan intelektual yang akan mengujikan berbagai varian ujian yang sifatnya akademis dan kognitif. Walaupun dilakukan ujian terhadap aspek psikologis atau kepribadian, namun biasanya aspek psikologis yang diuji hanya meliputi kepribadian, sikap kerja,

dan kepemimpinan. Artinya, persoalan tentang motivasi seorang calon PNS untuk menjadi PNS jarang digali dan dipertanyakan kepada para calon PNS. Hal ini, di satu sisi, memang dapat dimaklumi karena para peserta ujian seleksi yang cukup banyak, sementara waktu yang diperlukan dalam menggali dan menilai motivasi seseorang melalui wawancara tidaklah memungkinkan karena waktu yang sedikit dan sempit. Disamping itu, pertanyaan dalam wawancara kadang-kadang tidak begitu relevan dengan maksud wawancara. Padahal wawancara sebenarnya dapat digunakan untuk memperoleh masukan tambahan tentang diri para calon pegawai, terutama yang menyangkut persepsi, nilai-nilai yang dianut, dan kepribadian, termasuk motivasinya mereka menjadi PNS.

Selain itu, tidak jarang pula terjadi bahwa wawancara lebih terkesan subjektif karena sering diwarnai oleh persepsi, anggapan, kondisi mental, dan pengetahuan pewawancara (*interviewer*). Hal ini mungkin dapat dimengerti karena pada umumnya pewawancara bukanlah ahli jiwa (psikolog). Padahal untuk dapat menggali, mengetahui, dan menilai berbagai persoalan yang menyangkut motivasi, persepsi, kepribadian, sikap, dan aspek kejiwaan lainnya dari seseorang sebaiknya dilakukan oleh orang yang memiliki keahlian dalam ilmu kejiwaan (psikologi).

V. PENUTUP

Dari penjelasan pada uraian terdahulu dapat dipahami bahwa rendahnya kualitas kinerja pelayanan publik di kalangan aparatur pemerintahan pada berbagai instansi pemerintahan antara lain tidak terlepas dari rendahnya motivasi pelayanan publik di kalangan para aparatur (pegawai) dalam pelaksanaan tugasnya atau pekerjaan yang menjadi kewajibannya sebagai PNS. Namun patut diduga bahwa rendahnya motivasi kerja pegawai tersebut mungkin saja erat kaitannya dengan persoalan motivasi pelayanan publik yang mereka miliki pada saat mereka diseleksi dan direkrut atau pada saat mereka pertama kali memasuki pekerjaan sebagai PNS sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

Untuk memperbaiki kualitas kinerja (*performance*) atau pelayanan publik di kalangan aparatur pemerintah, faktor sumber daya manusia sebagai pelaksanaannya sangatlah penting dibina dan dipersiapkan. Sumber daya manusia sangat menentukan keberhasilan kinerja dan kualitas pelayanan suatu organisasi disamping manajemen, fasilitas, atau kepemimpinan dalam organisasi yang bersangkutan. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya PNS.

Lemah dan buruknya sistem dan pola rekrutmen dan seleksi pegawai, antara lain karena kurang diperhatikannya aspek motivasi pelayanan publik yang dimiliki calon pegawai, diduga berdampak terhadap rendahnya mutu kinerja aparat birokrasi publik di Indonesia. Rendahnya mutu kinerja aparat birokrasi ini tentu saja akan berakibat pada terwujudnya

kesenjangan antara harapan masyarakat akan pelayanan publik yang prima dengan kenyataan riil yang mereka hadapi di lapangan, karena mereka masih banyak menjumpai pelayanan aparatur yang kurang ramah, kurang bergairah, proses birokrasi yang berbelit-belit, motivasi kerja aparatur yang rendah, kemampuan aparatur yang kurang memadai, suasana pelayanan dan budaya kerja yang kurang kondusif dan sebagainya.

Tulisan singkat mengenai motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) dan urgensinya dalam proses rekrutmen dan seleksi CPNS ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak terkait, terutama Pemerintah Daerah, dalam rangka penentuan kebijakan dan sistem atau model rekrutmen dan seleksi pegawai yang tepat dan dapat dijadikan sebagai pilihan efektif dalam penerimaan PNS agar kualitas kinerja para PNS dapat menjadi lebih baik sesuai dengan yang diharapkan. Disamping itu tulisan ini selanjutnya diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif dalam peningkatan kualitas kinerja pelayanan publik seiring dengan dilakukannya perbaikan dalam sistem rekrutmen dan seleksi CPNS di masa depan yang diharapkan lebih memperhatikan dan mempertimbangkan persoalan motivasi pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1999. "Reformasi Pelayanan Publik: Kajian dari Perspektif Teori Governance". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada Universitas Brawijaya, Malang.
- Arifin, Adi. 2006. "Kenapa Banyak Orang Ingin Jadi PNS" <http://www.adiarifin.web.id/archives/2006/02/15/kenapa-banyak-orang-ingin-jadi-pns/#more-9>
- Awan, Somi. 2006. "Kacaunya Rekrutmen CPNS Kami" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Awangga, Suryaputra N. 2005. *Kiat Sukses dan Tata Cara melamar CPNS*. Yogyakarta: Pyramid Publisher.
- Brewer, Gene A, Sally Coleman Selden, and Rex L Facer II. 2000. "Individual Conceptions of Public Service Motivation" *Public Administration Review*. May/June 2000. Vol. 60, No.3. p. 254-264.
- Crewson, P.E. 1997. Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect" *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. (4) p. 499-518.

- Darmawan, Cecep. 2006. "Menyoal Tes CPNS 2005" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Dwiyanto, Agus. 2004. "Calon Pegawai Negeri Sipil Vs Kemunduran Bangsa" dalam *Kompas*. Edisi Sabtu, 4 Desember 2005. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0412/04/Fokus/1415293.htm>
- Effendi, Sofian. 1996. "Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Fanani, Ahmad Zainal. 2005. *Kiat-kiat Sukses Menjadi PNS*. Cetakan ke-4. Jogjakarta: DIVA Press.
- Hamzah, Andi. 1990. *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Cetakan ke-1, Jakarta: Rineka Cipta.
- Houston, David J. 2000. "Public Service Motivation: A Multivariate Test". *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. 10 (2000): 4: p. 713-727.
- Ismanto, Agus. 2006. "Peran Strategis Rekrutmen PNS dalam Menunjang Pelayanan Publik oleh Birokrasi" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Lewis, Gregory B. and P. Alonso. 2001. "Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector". *The American Review of Public Administration*. 31: p. 363-380.
- Mustopadidjaja AR. 2006. "Reormasi Birokrasi sebagai Syarat Pemberantasan KKN" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Nugroho, As'ad. 2006. "Pemantauan Rekrutmen CPNS" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Paris, Andi Yuliani. 2006. "Partisipasi Publik dalam Proses Pengadaan CPNS" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia

- Perry, James, L. and Lois Recascino Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service" *Public Administration Review* 50 (May/June): 367-373.
- _____. 2000. "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. April 2000. p. 471-488.
- Prasojo, Eko. 2006. "Reformasi Rekrutmen PNS di Indonesia" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Pustaka Jaya
- Putra, Muslimin B. 2006. "Politisasi dalam Rekrutmen CPNS" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Pustaka Jaya
- Rainey, Hal. G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2006. "Model Reformasi Birokrasi di Indonesia" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Pustaka Jaya
- Sutopo & Adi Suryanto. 2003. *Pelayanan Prima*. Cetakan ke-2. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI.
- Thoha, Miftah. 2006. "Reformasi Birokrasi Pemerintah" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Pustaka Jaya
- Tim Litbang Media Group. 2007. "Motivasi Menjadi Pengusaha Sangat Rendah" dalam *Media Indonesia*, edisi Rabu 2 Mei, 2007 hal. 20.

*M*ystery Shopping Sebagai Alat untuk Mengontrol dan Mengukur Kinerja Pegawai Frontline Pelayanan Publik

Oleh :

Fajar Rezky Aprilian, S.IP & Dr. Ali Rokhman, M.Si.

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

Abstract

Public Service performance is an image of overall government performance. In Indonesia, public service performance is still far away from expectation. In mass media, we are often found many complaints from people about low performance of public service. From frontline worker public service attitudes that are inhospitable, irresponsible, impolite, and discriminative until neglected minimum service standard so that service is late.

If we compare with service of private sector especially in banking, public sector is still left behind. Many people felt there was difference when they entered to the service room in private sector and public sector. Although there were many studied about values in private sector that was transferred and applied to the public sector but about control tool of public service performance was unexplored. In this paper, author attempt to introduce one of control tools that worked to control and measure service performance in private sector particularly in banking, model and this implication if this tool is applied in public sector. Name of this tool is Mystery Shopping. Until now mystery shopping activity is significant to control service performance in private sector from tangible and intangible aspect.. If public sector adopted this strategy, author is expected there are consistency and performance improvement of public service so that it brings the state get closer to the people.

Keyword : mystery shopping, public service, performance measurement, control tool, frontline worker

I. PENDAHULUAN

Beberapa tahun terakhir, jumlah ilmuwan manajemen publik yang fokus secara intens dalam penelitian ilmiah yang bertujuan untuk peningkatan kinerja pemerintah tumbuh pesat. (Perry & Annie Hondeghem, 2008). Pelayanan publik menjadi salah satu bidang yang mendapatkan sorotan karena hingga saat ini kinerjanya belum memuaskan. Tidak hanya di Indonesia namun juga dalam konteks internasional khususnya di negara-negara berkembang. Indikasi ini dapat dilihat dari rendahnya kapasitas pegawai karena minim pelatihan, pemberian pelayanan yang tidak efektif, dan motivasi yang rendah dari para pegawai untuk melayani masyarakat.

Buruknya pelayanan publik jika tetap dibiarkan akan berakibat pada kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Keluhan-keluhan dari masyarakat mengenai masih banyak pegawai pelayanan publik yang melayani dengan tidak ramah, tidak bertanggungjawab, tidak adanya kejelasan waktu dan masih banyak lagi harus menjadi masukan bagi pemerintah dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik. Salah satunya ialah melalui kontrol dan pengukuran kinerja pegawai secara berkala.

Yang dibutuhkan dan diharapkan masyarakat ialah pelayanan yang bersahabat. Saat ini pelayanan di sektor publik masih tertinggal jauh dari pelayanan sektor privat. Sektor privat berhasil menjadikan pelanggan sebagai seorang raja. Pelayanan di sektor publik yang para pegawainya tercatat sebagai pegawai negeri belum memiliki kesadaran untuk melayani bahkan sebagian besar dari mereka cenderung lebih ingin dilayani. Walaupun hingga saat ini reformasi birokrasi telah digulirkan khususnya di bidang pelayanan publik belum terlihat hasilnya, kadang terjadi perubahan ke arah lebih baik namun waktunya tidak lama beberapa saat kemudian kembali lagi seperti sebelumnya.

Didalam paper ini penulis akan mencoba memaparkan mengapa sektor privat khususnya sektor perbankan mampu menjaga konsistensi dan bahkan selalu meningkatkan kualitas pelayanan mereka. Ternyata di sektor perbankan ada satu alat yang digunakan untuk mengontrol dan mengukur kinerja para pegawai *frontline* pelayanan mereka, alat tersebut disebut *Mystery Shopping*. Dengan strategi ini sektor perbankan mampu menjaga konsistensi dan mampu meningkatkan kualitas pelayanan mereka. Karena dengan menggunakan strategi ini para pegawai *frontline* selalu merasa diawasi sehingga dalam memberikan pelayanan mereka selalu memberikan secara optimal dan sesuai standar yang berlaku. Dalam paper ini penulis akan memaparkan bagaimana langkah-langkah pengukuran kinerja dan implikasi yang diharapkan jika strategi ini diadopsi dan digunakan dalam sektor publik. Diharapkan pegawai *frontline* pelayanan publik dapat menunjukkan kualitas kejujuran, integritas, dan tidak memihak (Lawton, 2005) Meskipun sudah banyak tulisan yang memaparkan mengenai perbedaan antara sektor privat dan sektor publik (Christensen & Per laegreid, 2007) namun dalam hal pemberian pelayanan antara sektor publik secara

luas hampir sama dengan sektor privat, tetapi transaksinya secara signifikan dan mungkin secara fundamental berbeda (Jos & Tompkins, 2009).

Definisi konsep pelayanan publik adalah Seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Maka segala hal yang dilakukan oleh pemerintah adalah pelayanan Publik seperti pemberian keamanan, kesehatan dan pendidikan. Karena luasnya definisi tersebut maka dalam makalah ini penulis akan membatasi ruang lingkup pelayanan publik sebatas pada pelayanan publik yang mempunyai tipe pelayanan administratif seperti kantor catatan sipil, kantor pembuatan SIM, kantor pajak dan sejenisnya dan pada organisasi publik yang dalam pelayanannya melibatkan pegawai *frontline* pelayanan publik seperti PDAM, PLN dan sejenisnya.

Dari pendahuluan diatas muncul beberapa pertanyaan seperti dibawah ini:

1. Mengapa kualitas pelayanan yang diberikan pegawai *frontline* pelayanan di sektor privat khususnya perbankan cenderung menunjukkan grafik yang meningkat?
2. Bagaimana langkah-langkah dalam penggunaan alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik?
3. Apa implikasi yang diharapkan jika sektor publik mengaplikasikan strategi sektor privat dalam mengontrol kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik?

Pertanyaan-pertanyaan diatas akan coba dijawab dalam tulisan dibawah ini.

II. PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN DI SEKTOR PRIVAT

Perkembangan pelayanan disektor privat cukup dinamis. Saat ini terjadi pergeseran dari *service excellent* menuju *care with character*. Pergeseran ini terjadi karena semua perusahaan yang bergerak di sektor privat telah mengaplikasikan *service excellent* sehingga perusahaan yang ingin unggul dalam kompetisi disektor privat harus memberikan pelayanan yang lebih maju yang lebih dari sekedar *service excellent* yaitu mereka harus memberikan pelayanan yang berbasis *care with character*.

Kompetisi yang ketat disektor privat menjadi salah satu faktor mengapa kualitas pelayanan disektor privat selalu menunjukkan grafik yang terus meningkat. Karena kompetisi menjadi stimulus utama bagi suatu perusahaan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggan mereka karena jika mereka gagal memberikan pelayanan yang terbaik kepada pelanggan maka pelanggan akan berpindah ke perusahaan pesaing.

Namun selain kompetisi, ada faktor lain yang mempengaruhi kualitas pelayanan disektor privat yaitu kontrol kinerja khususnya bagi para pegawai *frontline* pelayanan. Karena pegawai *frontline* adalah kunci sukses sebuah pelayanan. (Evenson, 2007) Kontrol kinerja disini didefinisikan sebagai suatu proses monitoring kinerja, kemudian membandingkannya

dengan standar-standar, dan kemudian memberikan *reward*, *punishment* dan *adjustment*. (Ouchi, 1977). Dengan melakukan kontrol kinerja tersebut perusahaan-perusahaan disektor privat dapat selalu memonitor dan mengukur sejauh mana pegawai *frontline* pelayanan bekerja, sehingga dapat memberikan informasi bagi pihak manajemen. Alat yang digunakan oleh manajemen di sektor privat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan disebut *Mystery Shopping*.

1. *Mystery Shopping*

Mystery shopping adalah sebuah alat yang digunakan oleh perusahaan untuk mengukur kualitas pelayanan (Paminca, 2009). Individu yang menjalankan tugas ini disebut *Mystery Shopper*. *Mystery shopper* bertugas melakukan penilaian dengan cara berpura-pura (menyamar) sebagai konsumen, penilaian ini dilakukan untuk menilai kinerja dari para pegawai *frontline* dengan cara membandingkannya dengan standar-standar pelayanan yang berlaku di perusahaan tersebut. Di Amerika Serikat, *Mystery Shopping* sudah dikenal sejak tahun 1940an sebagai cara untuk mengukur integritas pegawai. Hal ini terjadi karena peningkatan permintaan konsumen untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik tumbuh secara konstan dari tahun ke tahun sehingga perusahaan-perusahaan berusaha untuk memenuhi permintaan para konsumen dengan cara meningkatkan kualitas para pegawai sehingga pelayanan yang terbaik bisa didapatkan oleh konsumen.

Mystery Shopping menjadi alat yang cukup baik untuk perusahaan-perusahaan yang sedang mencari jalan untuk meningkatkan kualitas pelayanan mereka dan memberikan pelayanan yang cepat disaat yang bersamaan. *Mystery Shopping* mampu memberikan data yang obyektif mengenai pemberian pelayanan dari berbagai lokasi dan memberikan informasi kepada manajer atau pemilik perusahaan untuk mengidentifikasi area yang spesifik yang membutuhkan perbaikan dalam hal pelayanan.

Seorang *Mystery Shopper* harus memiliki penglihatan yang tajam dan daya ingat yang kuat atau setidaknya mereka memiliki kemampuan mencatat. Dalam tugasnya mereka harus cerdas, jujur dan dapat memberikan informasi berupa fakta-fakta kepada pihak manajemen ataupun pemilik perusahaan tanpa memasukan opini mereka. Jadi sebelum bertugas seorang *mystery shopper* harus benar-benar sudah memahami standar-standar pelayanan dan segala sesuatu yang diminta pihak manajemen ataupun pemilik perusahaan.

Selain beberapa sikap seperti jujur, cerdas dan bertanggung jawab, seorang *Mystery Shopper* juga harus memiliki atau membawa alat yang akan digunakan untuk menunjang tugas mereka dalam melakukan monitoring dan pengukuran kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik. Beberapa alat tersebut ialah (1) Pena yang dilengkapi dengan kamera tersembunyi, selain digunakan untuk mencatat alat ini dapat digunakan untuk mengambil

gambar perilaku para pegawai *frontline* sehingga dapat digunakan untuk menyajikan fakta-fakta yang dapat digunakan oleh pihak manajemen untuk mengambil keputusan. (2) *Note pad*, yang didalamnya sudah diisi dengan standar-standar pelayanan perusahaan tersebut sehingga *mystery shopper* dapat membandingkan kinerja para pegawai dengan standar yang ada. (3) *Stop watch* yaitu berfungsi untuk mengukur kecepatan pelayanan.

2. *Mystery Shopping* disektor Perbankan

Di dalam makalah ini penulis akan memberikan contoh bagaimana *Mystery Shopping* sebagai alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* disektor perbankan. *Mystery Shopping* di perbankan dibawah koordinasi *Service Quality Management*. Ada dua penanggung jawab dalam penerapan standar layanan perbankan. Pertama ialah *Service Quality Assurance* (SQA) yang bertanggung jawab menjalankan fungsi ini ialah kepala cabang. SQA bertugas dan bertanggung jawab (1) mengadakan forum komunikasi minimal satu bulan sekali (2) Melakukan sosialisasi standar layanan kepada seluruh petugas cabang. Kedua ialah Petugas Kepatuhan dan Prinsip Pengenalan Nasabah (PKP). PKP bertugas dan bertanggung jawab melakukan pengawasan dan monitoring atau pengukuran terhadap implementasi standar layanan. (Zulkifli, 2006). *Mystery shopping* biasanya bertanggung jawab kepada kedua unit tersebut.

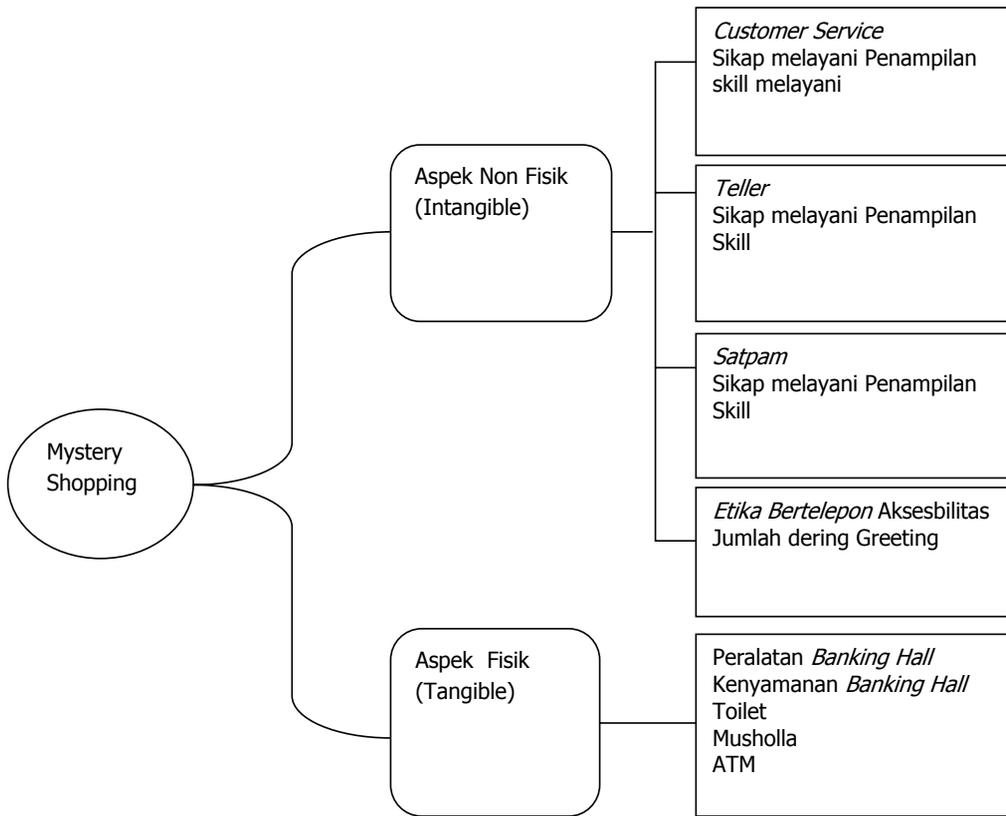
Hingga saat ini kinerja pegawai *frontline* di perbankan cukup baik bahkan menunjukkan perbaikan terus menerus. Salah satu faktornya ialah adanya monitoring dan pengukuran kinerja secara berkala yang dilakukan oleh manajemen internal. Dengan menggunakan *Mystery Shopping*, pihak manajemen dapat mengukur kinerja pegawai *frontline* secara akurat. Di dalam perbankan *Mystery Shopper* berpura-pura menjadi nasabah yang ingin menggunakan jasa pelayanan perbankan sehingga data yang diperoleh disajikan dari perspektif nasabah.

Siapa yang bertugas menjadi *Mystery Shopper*? Di sektor perbankan biasanya yang bertugas menjadi *Mystery Shopper* ialah para pegawai baru khususnya yang akan menjadi pegawai *frontline*. Strategi ini cukup baik karena para pegawai baru tersebut secara langsung mempelajari standar-standar pelayanan dan mampu menilai mana yang seharusnya dilakukan oleh seorang pegawai *frontline* dan mana yang seharusnya tidak dilakukan. Selain menggunakan pegawai baru beberapa perbankan juga menyewa mahasiswa untuk menjadi seorang *Mystery Shopper*. Jika di Amerika Serikat sudah banyak perusahaan penyedia jasa *Mystery Shopper* seperti A Customer' Point of View, Affinity Service, A Step Above Service Evaluations, ABA Quality Monitoring Ltd dan masih banyak lagi.

Tugas *Mystery Shopping* di sektor perbankan adalah untuk mengontrol dan mengukur beberapa aspek pelayanan yaitu aspek *intangible* dan *tangible*. Aspek *intangible* yaitu pelayanan para pegawai *frontline* seperti customer service, teller dan satpam. Yang dinilai

dari aspek *intangible* ialah (1) sikap melayani seperti mengucapkan salam, senyum dan sapa, kemudian (2) penampilan, disektor perbankan penampilan merupakan salah satu sarana komunikasi yang penting dalam berhubungan dengan nasabah, penampilan sangat berpengaruh kepada citra perusahaan. (3) *skill* melayani, yaitu kemampuan pegawai *frontline* dalam melayani nasabah selain itu *Mystery Shopping* juga menilai etika bertelepon para pegawai *frontline*, standar bertelepon di perbankan ialah dering tidak boleh lebih dari tiga kali dan mengucapkan salam. Kemudian aspek *tangible* ialah kondisi banking hall dari perlengkapan sampai kenyamanan ruangan, kemudian kondisi mushola dan toilet harus bersih, ada tanda petunjuk dan tersedianya fasilitas yang memudahkan dan memberikan kenyamanan para nasabah jika menggunakan mushola dan toilet.

Gambar 1:
Aspek Penilaian



Sumber: M. Ali Fitran, *Forum Service: Peningkatan Kualitas Service Kanwil III BSM*

Di bawah ini salah satu contoh form penilaian yang dijadikan acuan bagi *mystery shopper* untuk menilai dan mengontrol kinerja pegawai *frontline* pelayanan disektor perbankan. Tabel di bawah ini berisi standar-standar pelayanan disektor privat.

Tabel I: Form Penilaian Kinerja Pegawai *Frontline* Perbankan

Customer Service	Nilai
A. SIKAP MELAYANI	
1. Kesiapan Melayani Nasabah	
a. CS tidak membiarkan nasabah menunggu lebih dari 5 menit	
b. CS tidak sedang mengobrol dengan rekan kerja	
2. Awal melayani: JIKA TIDAK ADA NASABAH/SAAT GILIRAN TIBA	
a. Tersenyum	
b. Berdiri	
c. Mengucapkan salam: "Assalaamu'alaikum Pak/Bu.."	
d. Mempersilahkan duduk: "Silahkan duduk..."	
e. Menyebutkan nama diri: "Nama saya..."	
f. Menanyakan nama nasabah	
g. Menawarkan bantuan: "Ada yang bisa dibantu?"	
3. Saat melayani	
a. Tersenyum	
b. Menyebutkan nama nasabah secara konsisten	
c. Tidak sambil bicara hal lain dengan rekannya	
d. Bila CS menerima telepon atau meninggalkan Anda karena suatu hal, Apakah ia meminta izin terlebih dahulu?	
e. Mengucapkan terima kasih dan salam di akhir pelayanan: "Terima kasih Pak/Bu, Assalaamu'alaikum..."	
B. PENAMPILAN PADA SAAT MELAYANI	
I. TATA RIAS	
1a. Bila Wanita	
a. Make-up sederhana dan tidak mencolok (minimal bedak dan lipstick)	
b. Jari tangan rapih dan bersih, kuku tidak panjang	
c. Tidak menggunakan cat kuku berwarna	

1b. Bila Pria	
a. Rambut tersisir rapih (maks. sebatas tengkuk leher, tidk menutupi telinga/dahi)	
b. Wajah bersih (kumis dan jenggot dicukur rapi)	
c. Jari tangan rapih dan bersih, kuku tidak panjang	
II. SERAGAM	
2a. Bila Wanita	
a. Mengenakan seragam lengkap (jika karyawan tetap) atau mengenakan blazer (jika belum karyawan tetap)	
b. Sepatu formal tertutup dan bersemir serta tinggi tumit sepatu minimum 5 cm (kecuali bagi yang hamil)	
c. Sepatu tetap dipakai saat melayani nasabah	
2b. Bila Pria	
a. Mengenakan seragam lengkap (kemeja lengan panjang, celana panjang dan dasi)	
b. Lengan kemeja tidak digulung	
c. Mengenakan dasi rapih dan seragam atau motif formal	
d. Sepatu formal tertutup warna gelap dan bersemir	
III. KELENGKAPAN DAN KESIAPAN ALAT KERJA	
1. Perhiasan dan ID-Card	
a. Untuk Wanita: Perhiasan tidak mencolok/menyilaukan dan cincin maks. 2 titik di tangan	
a. Untuk Pria: Tidak pakai aksesoris (gelang, kalung&anting)	
b. Memakai ID-Card dengan cara dijepit sebelah kiri atas dan tidak dikalungkan	
2. Kelengkapan dan pendukung kerja	
a. Ballpoint yang befungsi baik	
b. Ada brosur produk atau alat bantu penjualan produk lainnya	
c. Ada name desk	
3. Kondisi meja kerja	
a. Rapih	
b. Bersih	
c. Tidak ada makanan dan minuman serta tidak ada barang yang tidak semestinya di meja teller (tas, dompet, koran, majalah, make-up, bingkai foto, dsb yang tidak ada kaitan dengan pekerjaan)	
C. SKILL	
1. Dialog penjualan produk	

a. CS bertanya terlebih dahulu tentang kebutuhan calon nasabah	
b. CS menjelaskan tentang produk yang sesuai kebutuhan	
c. Konfirmasi kembali apakah manfaat produk tersebut sesuai kebutuhan	
d. CS menanyakan minat nasabah terhadap produk dimaksud	
2. Bagaimana cara CS menjelaskan produk yang ditanyakan	
a. Penjelasan singkat tapi padat dan mudah dimengerti	
b. Informasi yang disampaikan benar	
c. Menggunakan alat bantu seperti brosur atau alat bantu lainnya	
D. Cross Selling	
Adakah upaya CS menawarkan produk-produk yang lain minimal 1 produk?	

Sumber: Bank Syariah Mandiri 2010

Selain kontrol dari internal manajemen bank tersebut, kontrol dan pengukuran kualitas pelayanan juga dilakukan oleh pihak eksternal yang dikelola oleh Bank Indonesia (BI) bekerjasama dengan Marketing Research Indonesia (MRI). Survei ini bernama *Bank Service Excellent Monitor* (BSEM) yang diadakan tiap tahun guna membuat peringkat bagi bank dengan pelayanan prima dan dilakukan dalam rangka Benchmarking. Kontrol dan pengukuran yang dilakukan oleh *Mystery Shopping* mempunyai implikasi yang signifikan dalam rangka memperbaiki kualitas pelayanan di sektor perbankan. Karena strategi yang digunakan *Mystery Shopper* dalam mengontrol dan mengukur kinerja adalah berpura-pura menjadi nasabah sehingga para pegawai yang sedang dinilai tidak menyadari dan tidak mengetahui bahwa mereka sebenarnya sedang dinilai mengakibatkan mereka akan selalu merasa terawasi dan menganggap setiap nasabah adalah seorang *Mystery Shopper*. Sehingga dalam memberikan pelayanan ke nasabah para pegawai *frontline* selalu berusaha memberikan pelayanan yang terbaik.

III. PELAYANAN DI SEKTOR PUBLIK

Dibandingkan dengan sektor privat, pelayanan disektor publik masih tertinggal. Jika disektor privat sudah terjadi pergeseran level pelayanan dari sekedar *service excellent* menuju *care with character*, sedangkan sektor publik masih berjuang keras untuk memberikan pelayanan pada level *service excellent*. Ada banyak faktor yang menyebabkan mengapa pelayanan di sektor publik tertinggal jauh dari sektor privat. *Pertama*, karena

organisasi publik beroperasi dengan begitu banyak batasan karena kebutuhan untuk menjamin demokrasi, akuntabilitas dan transparansi sedangkan sektor privat mempunyai kebebasan dan otonomi dalam operasional pekerjaan mereka. (Donahue & Nye Jr, 2003). *Kedua*, adalah kompetisi, Kompetisi disektor privat sangat ketat, hal ini berbanding terbalik dengan sektor publik yang bentuk pelayanannya sebagian besar adalah monopoli. Perusahaan-perusahaan disektor privat harus berkompetisi didalam dua pasar, yaitu pasar untuk konsumen dan pasar modal. Untuk memenangkan kompetisi di pasar konsumen perusahaan disektor privat harus memberikan pelayanan yang terbaik bagi konsumen. (Cole & Parston, 2006). Kompetisi ini menjadi stimulus utama dalam memberikan pelayanan yang terbaik. *Ketiga*, Kontrol terhadap kualitas pelayanan disektor privat lebih sering dibanding disektor publik.

Padahal pelayanan sektor publik harus lebih baik dibandingkan dengan sektor privat karena pelayanan organisasi disektor publik harus lebih dari sekedar fokus pada customer yaitu memahami customer, mendengarkan kebutuhannya dan lebih responsif seperti disektor privat (Alford, 2009) tetapi lebih dari itu pelayanan disektor publik harus menjamin adanya nilai keadilan dan kemanusiaan karena karakteristik alami dari pelayanan publik adalah dalam memberikan pelayanan berdasarkan sebuah keyakinan, (Spicker, 2009) tidak seperti disektor privat yang orientasinya adalah profit. Karena yang menggunakan jasa pelayanan disektor publik bukan sekedar customer tetapi warga negara.

Pelayanan publik menghadapi begitu banyak tantangan salah satunya ialah para pegawai *frontline* pelayanan publik diharapkan dapat menunjukkan derajat etika yang tinggi dan kinerja yang berkualitas seperti responsif dan akuntabel. (Enid Kyarimpa, 2006) Agar pelayanan disektor publik mempunyai kualitas yang baik, diperlukan upaya untuk mengontrol dan menilai pelayanan publik secara berkala dan hasilnya menjadi data yang dapat digunakan pihak manajemen publik untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Kebutuhan kontrol dan pengukuran kinerja menjadi sangat penting di era keterbukaan saat ini. Kebutuhan pengukuran kinerja pelayanan disektor publik beberapa tahun terakhir adalah hasil dari konvergensi dua kekuatan, *pertama*, peningkatan permintaan publik atas akuntabilitas pemerintah. *Kedua*, sebuah pertumbuhan komitmen para manajer publik untuk fokus pada hasil dan bekerja untuk meningkatkan kinerja. (Poister, 2003).

Penggunaan alat untuk mengukur kinerja adalah sesuatu yang tidak dapat diabaikan. Karena setiap organisasi publik yang ingin mencapai tujuan-tujuannya membutuhkan evaluasi dan pengukuran untuk memonitor perkembangan kinerja mereka. Pengukuran kinerja adalah elemen penting dari manajemen. Pengukuran kinerja menghasilkan data yang dapat berkontribusi memberikan informasi lebih bagi proses pengambilan kebijakan, efisiensi, efektifitas dan kualitas pelayanan. dengan informasi tersebut dapat memudahkan pekerjaan manajer publik sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Behn (Behn,

2003) tambahan informasi ini dapat digunakan untuk evaluasi, kontrol, motivasi, promosi, selebrasi, pembelajaran dan peningkatan kinerja. Dari paparan diatas maka pengukuran kinerja dapat menjadi katalis yang dapat membawa kepada peningkatan kualitas kinerja.

Salah satu alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik adalah *mystery shopping*. Konsep ini dtransfer dari praktek pengukuran kinerja di sektor privat khususnya perbankan. Seperti yang sudah dijelaskan diatas, *mystery shopping* sebagai alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan memiliki keunggulan yaitu karena dalam melaksanakan tugasnya *mystery shopper* berpura-pura menjadi seorang konsumen yang akan menggunakan jasa pelayanan yang disediakan, dengan strategi ini kesimpulan mengenai penilaian yang diambil lebih obyektif karena pegawai yang sedang dinilai tidak menyadari bahwa dirinya sedang dalam proses penilaian.

IV. LANGKAH-LANGKAH DALAM PENGGUNAAN ALAT UNTUK MENGONTROL DAN MENGUKUR KINERJA PEGAWAI FRONTLINE PELAYANAN PUBLIK?

Dalam makalah ini penulis mencoba memberikan bagaimana langkah-langkah yang harus diambil manajemen publik dalam menggunakan alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai frontline pelayanan publik guna meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Langkah pertama: Menentukan standar pelayanan

Manajemen publik harus menentukan standar pelayanan atau indikator kinerja dan mendefinisikan masalah-masalah yang terkait dengan pelayanan publik. Indikator kinerja adalah informasi yang dapat membantu pihak manajemen untuk mendapatkan wawasan baru, pembelajaran, mendukung proses pengambilan kebijakan dan mengarahkan pada peningkatan kinerja (Marr, 2008). Nantinya Standar pelayanan dan indikator tersebut menjadi acuan dalam melakukan kontrol dan pengukuran kinerja pegawai pelayanan publik. Dalam undang-undang no 25 tahun 2009 mengenai pelayanan publik khususnya pada pasal 34 terdapat petunjuk perilaku pelaksana pelayanan publik yaitu

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. idak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;

Standar perilaku diatas dapat dielaborasi dengan beberapa faktor-faktor penentu kualitas pelayanan publik seperti:

- a. *Reliability*: Melibatkan konsistensi kinerja dan dapat dipertanggungjawabkan
- b. *Responsiveness*: Mengenai kesediaan dan kesiapan pegawai dalam menyediakan pelayanan termasuk ketepatan waktu pelayanan.
- c. *Competence*: Memiliki skill dan pengetahuan yang disyaratkan dalam pelaksanaan pelayanan.
- d. *Courtesy*: Yaitu kesopanan, rasa hormat, perhatian dan bersahabat.
- e. *Communication*: Memberikan informasi kepada pengguna pelayanan publik sesuai dengan bahasa yang dapat dipahami mereka, oleh karena itu pegawai *frontline* harus mempunyai pendidikan yang baik.
- f. *Credibility*: Yaitu dapat dipercaya dan jujur
- g. *Security*: Bebas dari bahaya, resiko dan keraguan
- h. *Understanding/Knowing the user*: Berusaha memahami kebutuhan masyarakat dan pengguna jasa pelayanan publik
- i. *Tangible*: Lingkungan fisik yang dapat mempengaruhi pelayanan

Standar perilaku dan faktor penentu kualitas pelayanan diatas dapat dijadikan sebagai acuan dalam proses pengukuran kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik. Karena lingkungan adalah sesuatu yang dinamis bukan statis maka pihak manajemen publik harus memberikan fokus perhatian pada perubahan lingkungan salah satunya ialah perubahan kebutuhan dan keinginan masyarakat sehingga pihak manajemen publik harus melakukan pendefinisian masalah-masalah dalam proses pemberian pelayanan publik.

Dalam mendefinisikan masalah pihak manajemen seharusnya melibatkan pengguna pelayanan publik karena terkadang para pegawai didalam organisasi publik susah mengenali masalah karena masalah tersebut berlangsung secara rutin. Warga negara harus menjadi sumber primer yang menginformasikan masalah-masalah yang terjadi dalam proses pelaksanaan pelayanan publik. Sebenarnya banyak contoh teknik dalam pengumpulan informasi namun dalam makalah ini penulis hanya memberikan dua contoh teknik pengumpulan informasi.

A. *Customer Comment Card*

Ini menjadi sumber informasi dari para pengguna pelayanan publik berupa feedback setelah mereka menggunakan jasa pelayanan publik. Kartu ini didesain untuk mendapatkan penilaian yang cepat dan mengidentifikasi masalah yang terjadi dalam proses pelayanan publik. Penggunaan kartu ini secara terus menerus merupakan survei singkat yang memberikan fokus perhatian pada contoh spesifik dalam pelaksanaan pelayanan

publik dan juga kartu ini dapat menunjukkan trends (kecenderungan) dari waktu ke waktu. (Poister, 2003)

B. *Critical Incident Technique (CIT)*

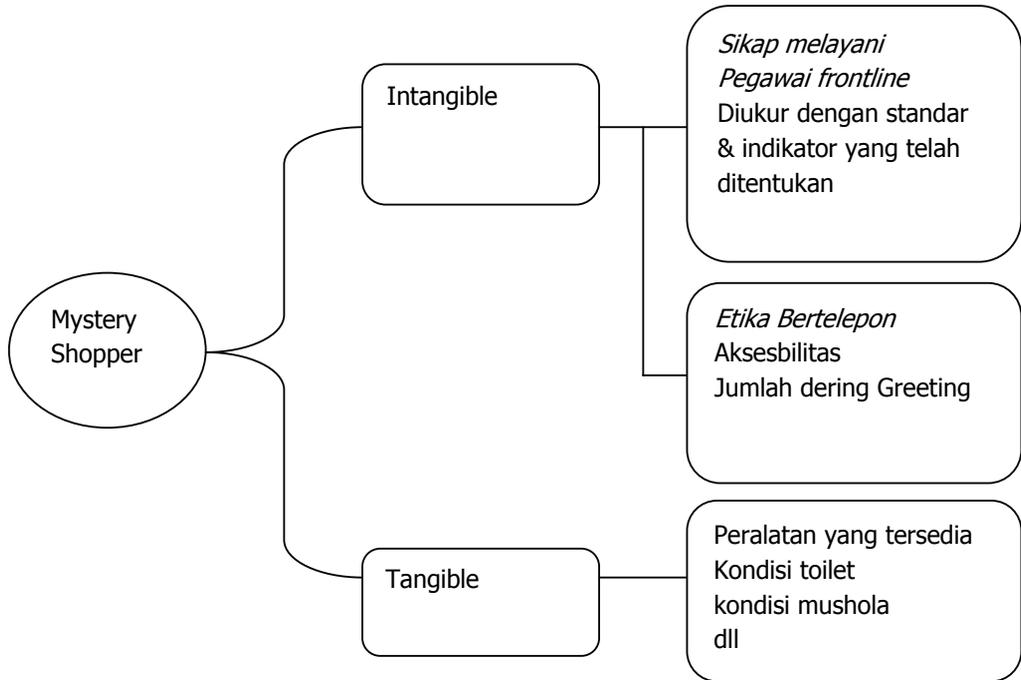
Ini salah satu metode riset kualitatif yang digunakan untuk mengidentifikasi hal-hal yang baik dan tidak baik dalam pelayanan publik. CIT adalah sebuah contoh pelaksanaan pelayanan publik yang digambarkan dalam performa yang positif maupun negatif. CIT termasuk interview dalam risetnya yang mana para pengguna pelayanan publik diminta membuat daftar apa saja yang disukai maupun tidak disukai dalam proses penyediaan pelayanan publik. (Poister, 2003)

Dengan mengumpulkan informasi yang banyak dari para pengguna pelayanan publik mempermudah pihak manajemen publik dalam menyusun daftar faktor penentu kualitas pelayanan publik atau indikator kualitas pelayanan publik yang akan digunakan sebagai standar penilaian kinerja pegawai frontline pelayanan publik.

Langkah kedua: Menggunakan *Mystery Shopping* sebagai alat untuk kontrol dan mengukur kinerja pegawai frontline pelayanan publik

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, untuk melakukan kontrol dan pengukuran kinerja secara internal pihak manajemen disarankan menggunakan *mystery shopping*. Seperti di sektor perbankan *mystery shopping* menjadi alat yang cukup efektif dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik karena strategi yang digunakan adalah seorang *mystery shopper* berpura-pura menjadi pengguna jasa pelayanan publik kemudian menilai perilaku dan sikap pegawai *frontline* pelayanan publik secara khusus dan kualitas pelayanan publik secara umum dengan cara membandingkannya dengan standar-standar/indikator-indikator penilaian yang telah ditentukan. Di sektor publik yang berperan menjadi *mystery shopper* bisa dari pegawai baru atau menyewa pihak luar seperti mahasiswa. Data yang diperoleh dapat dijadikan sebagai informasi bagi pihak manajemen publik untuk mengevaluasi kinerja dan pada tujuan akhirnya adalah untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Aspek yang dinilai oleh *mystery shopper* meliputi aspek *intangible* dan *tangible*.

Gambar II:
Aspek Penilaian di Sektor Publik



Langkah ketiga: Menyediakan Stimulus Kompetisi dan Benchmarking

Salah satu keunggulan disektor privat dalam memberikan pelayanan yang berkualitas ialah adanya stimulus kompetisi. Guna meningkatkan kualitas pelayanan publik sebenarnya sektor publik dapat menggunakan strategi stimulus kompetisi dan benchmarking. Hal ini dapat dilakukan oleh pihak internal maupun eksternal.

Hasil penilaian yang dilakukan oleh *mystery shopping* dapat dapat digunakan sebagai acuan dalam membuat peringkat suatu organisasi publik atau dinas tertentu. Jadi ada kompetisi antar organisasi publik atau dinas. Sehingga dapat diketahui dinas daerah mana yang telah memberikan pelayanan yang terbaik. Dalam level lokal juga dapat diadakan kompetisi yaitu kompetisi antar dinas (SKPD) yang memiliki tipe pelayanan yang sejenis di satu daerah, yaitu tipe pelayanan yang melibatkan pegawai *frontline*. Strategi ini digunakan untuk membandingkan satu dinas dengan dinas lainnya. Pemerintah dapat menggunakan pihak swasta seperti lembaga survei sebagai tim penilai dengan menggunakan *mystery shopping* sebagai alat penilaian. Kemudian hasil penilaian digunakan sebagai acuan dalam memberikan peringkat SKPD dengan kualitas pelayanan terbaik. Sehingga SKPD yang menduduki peringkat pertama dapat dijadikan sebagai “*star/top performer*” dan di-

jadikan sebagai contoh SKPD lainnya untuk meningkatkan kualitas pelayanan (Poister, 2003). Proses belajar kepada SKPD yang terbaik disebut benchmarking. Ada beberapa keuntungan menggunakan strategi benchmarking yaitu adanya perubahan budaya kerja, peningkatan SDM dan yang paling penting ialah peningkatan kinerja.

Karena meningkatnya tekanan publik akan pentingnya akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik maka strategi benchmarking memiliki potensi untuk mendorong akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik. Dengan menggunakan strategi benchmarking ini diharapkan dapat memotivasi pegawai *frontline* pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang prima. Tanpa adanya benchmarking usaha pengukuran kinerja akan menjadi sesuatu yang sia-sia. (Julnes, 2008).

V. IMPLIKASI YANG DIHARAPKAN JIKA SEKTOR PUBLIK MENGGUNAKAN STRATEGI MYSTERY SHOPPING SEBAGAI ALAT KONTROL PEGAWAI FRONTLINE PELAYANAN PUBLIK.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa masih terjadi penyimpangan dalam praktek pelayanan publik. Salah satunya ialah para pegawai *frontline* pelayanan publik tidak menggunakan etika pelayanan seperti keramahan, kesopanan, dan tanggungjawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mengatasinya organisasi publik disarankan menggunakan strategi *mystery shopping* guna mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan publik. Jika di sektor privat, *mystery shopper* menyamar sebagai seorang konsumen maka di sektor publik seorang *mystery shopper* menyamar sebagai warga negara yang akan menggunakan jasa pelayanan publik.

Ada beberapa implikasi yang diharapkan jika sektor publik menggunakan strategi *mystery shopping*

1. Para pegawai *frontline* pelayanan publik akan selalu merasa diawasi karena *mystery shopper* akan menyamar menjadi warga negara yang akan menggunakan jasa pelayanan publik, sehingga para pegawai *frontline* akan berusaha memberikan pelayanan yang prima kepada setiap warga negara yang akan menggunakan jasa pelayanan publik.
2. Hasil monitoring dari *mystery shopping* akan memberikan informasi kepada pihak manajemen dan membantu pihak manajemen dalam proses perbaikan pelayanan publik yang efektif dan efisien.
3. Jika proses kontrol dan pengukuran kinerja yang dilakukan oleh *mystery shopping* dilakukan secara berkala maka secara tidak langsung akan membentuk sikap dan skill melayani yang prima dari pegawai *frontline* pelayanan publik.

4. Jika pegawai frontline pelayanan publik sudah memberikan *service excellent* kepada masyarakat maka hal ini akan menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik khususnya dan pemerintah secara keseluruhan pada umumnya.

VI. KESIMPULAN

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa grafik kinerja dan kualitas pelayanan disektor privat meningkat karena, pertama, sektor privat khususnya perbankan mempunyai mekanisme kontrol yang baik dan dilakukan lebih sering dibanding disektor publik. Alat yang digunakan untuk mengontrol disebut mystery shopping. Kontrol dan pengukuran yang dilakukan oleh *Mystery Shopping* mempunyai implikasi yang signifikan dalam rangka memperbaiki kualitas pelayanan di sektor perbankan. Karena strategi yang digunakan *Mystery Shopper* dalam mengontrol dan mengukur kinerja adalah berpura-pura menjadi nasabah sehingga para pegawai yang sedang dinilai tidak menyadari dan tidak mengetahui bahwa mereka sebenarnya sedang dinilai mengakibatkan mereka akan selalu merasa terawasi dan menganggap setiap nasabah adalah seorang *Mystery Shopper*. Sehingga dalam memberikan pelayanan ke nasabah para pegawai *frontline* selalu berusaha memberikan pelayanan yang terbaik. Kedua, karena adanya stimulus kompetisi.

Sektor publik dan sektor privat tidak memiliki perbedaan yang fundamental dalam memberikan pelayanan. sektor publik dapat meniru apa yang dilakukan oleh sektor privat dalam menggunakan alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai *frontline* pelayanan yaitu *mystery shopping*. Ada beberapa langkah-langkah yang harus dilakukan oleh manajer publik ialah *pertama*, menentukan standar atau indikator kualitas pelayanan publik, *kedua*, ialah menggunakan mystery shopping sebagai alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai frontline pelayanan publik, aspek yang dinilai adalah aspek *Intangible* dan *tangible*. *Ketiga* ialah memberikan stimulus kompetisi dan strategi benchmarking. Data yang diperoleh oleh *mystery shopper* juga dapat digunakan sebagai acuan nilai dalam pelaksanaan kompetisi antar organisasi publik yang sama atau antar SKPD disatu daerah. Dengan menggunakan strategi benchmarking akan memotivasi pegawai *frontline* pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang terbaik dan memberikan ruang untuk saling belajar antar organisasi publik.

Implikasi yang diharapkan jika sektor publik menggunakan mystery shopping sebagai alat untuk mengontrol dan mengukur kinerja pegawai frontline pelayanan publik *Pertama*, Para pegawai *frontline* pelayanan publik akan selalu merasa diawasi karena *mystery shopper* akan menyamar menjadi warga negara yang akan menggunakan jasa pelayanan publik, sehingga para pegawai *frontline* akan berusaha memberikan pelayanan yang prima

kepada setiap warga negara yang akan menggunakan jasa pelayanan publik. *Kedua*, Hasil monitoring dari *mystery shopping* akan memberikan informasi kepada pihak manajemen dan membantu pihak manajemen dalam proses perbaikan pelayanan publik yang efektif dan efisien. *Ketiga*, Jika proses kontrol dan pengukuran kinerja yang dilakukan oleh *mystery shopping* dilakukan secara berkala maka secara tidak langsung akan membentuk sikap dan skill melayani yang prima dari pegawai *frontline* pelayanan publik. *Keempat*, Jika pegawai *frontline* pelayanan publik sudah memberikan *service excellent* kepada masyarakat maka hal ini akan menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat (*citizen trust*) terhadap pelayanan publik khususnya dan pemerintah secara keseluruhan pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients, From Service-Delivery to Co-production*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Behn, R. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63:586–606.
- Christensen, T., & Prahalad, P. G. (2007). *Organization Theory for Public Sector*. New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking Public Values, A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Donahue, J. D., & Nye Jr, J. S. (2003). *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington DC: Brookings Institution Press.
- Enid Kyarimpa, et al (2006). The Quest for Public Service Ethics: Individual Conscience and Organizational Constraints. *Journal Compilation Public Money & Management*, 31-39.
- Evenson, R. (2007). *Award-winning customer service : 101 ways to guarantee great*. Washington DC: Amacom.
- Fitran, M. A. (2010, Juli). Forum Service: Peningkatan Kualitas Service Kanwil III Bank Syariah Mandiri. Indonesia, Jakarta, Kanwil III Bank Syariah Mandiri.
- Jos, P. H., & Tompkins, E. M. (2009). Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age. *Public Administration Review*, 1077-1086.
- Julnes, P. d. (2008). *Performance-based Management System: Effective Implementation and Maintenance*. Boca Raton: CRC Press.

- Lawton, alan & Doig, alan. (2005). Researching Ethics for Public Service Organizations. *Public Integrity* , pp. 11–33.
- Marr, B. (2008). *Managing and Delivering Performance*. Oxford: Elsevier Ltd.
- Ouchi, W. G. (1977). The relationship between organizational structure and organizational control. *Administrative Science Quarterly* , 22: 95–113.
- Paminca. (2009). *The Essential Guide To Mystery Shopping*. California: Happy about.
- Perry, J. L., & Annie Hondeghem. (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Poister, H. T. (2003). *Measuring Performance in Public And Nonprofit Organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. *Intl Journal of Public Administration* , 970–991.
- Zulkifli, S. (2006). *Buku Panduan Layanan Prima*. Jakarta: Divisi Pembinaan Cabang Bagian Service Quality Management Bank Syariah Mandiri.

Peranan Sikap Aparatur dalam Peningkatan Kepuasan Warga dengan Pelayanan Publik

Oleh :

Drs. H. Dasman Lanin, M.Pd.

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRAK

It seemed that public service addressed by bureaucracy is still far from minimum standard of fulfilling the needs of human being, meanwhile the public service is the right of people that have to be fulfilled by a state or government. Bureaucrats orientation that should serve as public server, but they perform and behave as someone that has to be served. This paper tries to describe the role of government apparatus attitude in enhancing citizen satisfaction with public service. Explanation and analysis in this paper is based on literature study and analysis from the finding of researchers. Analysis of this paper concludes that in to order to make citizen satisfaction, it absolutely needs apparatus that have eight attribute of good attitude, like polite and friendly staff, equal and fair, etc.

Keywords: apparatus attitude, citizen satisfaction, public service

I. PENDAHULUAN

Kepuasan warga (*citizen satisfaction*) pada pelayanan publik menjadi isu penting dalam manajemen pemerintahan di Indonesia, baik pada level nasional maupun pada level pemerintahan daerah. Reformasi politik yang semakin demokratis, belum diiringi dengan reformasi administrasi dan manajemen yang berorientasi pada kebutuhan warga atau

rakyat. Kepemihakan kepada warga sebagai bukti manajemen yang demokratis, mengutamakan kepentingan warga atau mampu memuaskan warga, belum wujud dalam manajemen pemerintahan daerah. Budaya yang otoriterian, mendahulukan kepentingan birokrat masih mengemuka dalam praktek sehari-hari. Mereka (birokrat) masih memuaskan diri dan kelompok mereka sendiri ketimbang memenuhi kebutuhan rakyat dan memuaskan warganya.

Birokrasi yang masih sangat korup, bersikap sebagai penguasa, dan tidak profesional maka perubahan apapun yang terjadi dalam pemerintahan tidak memiliki dampak yang berarti terutama dalam aspek perbaikan kinerja (*performance*) pelayanan publik. Hal ini terbukti bahwa kemandirian atau sikap-sikap otonom menejer pemerintahan masih belum berubah, masih mementingkan kepuasan pribadi daripada pelayanan kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, *et. al.* 2002).

Administrasi dan manajemen publik yang dicita-citakan semua orang itu tidak hadir dengan mudah. Sejumlah masalah yang terpaut dengan itu muncul silih berganti. Di Indonesia, salah satunya terlihat dari sikap staf yang belum memadai seperti yang dikemukakan di atas. Apakah aspek sikap aparatur ini memegang peranan dalam meningkatkan pelayanan publik secara teoritik dan praktek? Khususnya, apakah dapat mempengaruhi peningkatan kepuasan warga masyarakat? Jadi, makalah ini bertujuan untuk mengetahui peranan sikap aparatur dalam meningkatkan kepuasan warga pada pelayanan publik, dengan harapan dapat bermanfaat bagi keyakinan akademik dalam menelusuri atribut yang berkaitan dengan kajian ini.

1. *Kepuasan Warga*

Kepuasan (*satisfaction*) adalah term yang berasal dari '*satis*' artinya memadai ditambah '*fasio*' yang artinya membuat (bahasa latin). Jadi kepuasan dapat berarti membuat sesuatu memadai atau usaha memenuhi sesuatu menjadi memadai. Atau juga dicitrakan sebagai perasaan yang baik yang dimiliki seseorang ketika mendapatkan sesuatu atau apa yang diinginkan terjadi maka terjadilah seperti itu (Hornby, 2006). Kepuasan (*satisfaction*) telah menjadi konsep penelitian yang mulai berkembang dalam sektor publik, meskipun pada sektor bisnis atau swasta telah berkembang relatif lama dan cepat. Dalam sektor swasta konsep kepuasan pelanggan telah menjadi satu ukuran utama untuk suatu kualitas pelayanan itu sendiri (Supranto, 2006:4), karena ukuran keras (*hard measures*) seperti ukuran suatu *spare part* (suku cadang) hanya cocok untuk industri pengolahan saja (*manufacturing*), sedangkan untuk perusahaan jasa dan manajemen publik dengan ukuran keras, yang nampaknya lebih konkrit, tidak dipergunakan lagi dalam memperkirakan mutu pelayanan (*quality of service*). Kecenderungan menggunakan ukuran subjektif atau lunak (*soft measures*) sebagai indikator mutu telah berlaku. Disebut lunak (*soft*) di

sini karena ukurannya bertumpu pada persepsi dan sikap (*perceptions and attitudes*) pelanggan. Pengukurannya meliputi angket atau kuesioner kepuasan pelanggan untuk menentukan persepsi dan sikap pelanggan mengenai mutu barang atau jasa yang mereka pilih atau gunakan. Bahkan MBNQA (*Malcolm Baldrige National Quality Award*) di Amerika meletakkan kadar (bobot) yang paling tinggi pada kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) bagi perusahaan bisnis yang ingin mendapatkan *award* itu. Kemudian kepuasan memiliki subjek (pelanggan) dan objek (produk pelayanan) yang berupa barang atau jasa, yang boleh dilihat dari segi keseluruhan ataupun karakter produknya (sifat, atribut atau dimensinya) seperti kepuasan terhadap keramahan pelayannya, warna barangnya atau tempat pelayanannya (Aritonang, 2005:3; Supranto, 2006:5).

Berkat berkembangnya ide demokratisasi dalam pemerintahan atau pelayanan sektor publik, maka akuntabilitasnya tidak hanya pada internal organisasi publik saja tapi juga kepada eksternal; masyarakat, publik dan *citizen* (tidak hanya konsumen, pelanggan atau pengguna, melainkan mencakup warga secara keseluruhan). Pemerintahan telah merubah paradigmanya dari *state oriented* menjadi *public oriented*, yang semula menerapkan konsep *pamong* dan *ambtenar* yang mengabdikan pada tuannya, berubah menjadi pelayan pada warganya, dari abdi negara dan kekuasaan berubah menjadi abdi masyarakat dan rakyat yang bermuara pada penciptaan kepuasan, kepercayaan dan suara publik atau partisipasi politik (Vigoda-Gadot, 2006; Kurniawan & Puspitosari, 2007; Ratminto & Winarsih, 2006; Napitupulu, 2007; Ndraha, 2005a). Vigoda-Gadot (2006: 301) menekankan bahwa kaedah penelitian yang dilakukannya kontras dengan yang biasa dilakukan dalam teori manajemen pada umumnya, yang menekankan pada persepsi pegawai dan menejer. Dia meneliti kepuasan warga dengan pelayanan dalam persepsi warga (*citizen*) sebagai klien. Rasional utamanya adalah "*this approach was based on the idea that these views are important for a better understanding of other perceptions and behaviors of citizen toward government and toward the wider political and democratic system*".

Kepuasan juga adalah salah satu bentuk hasil (*outcome*) dari pelayanan publik yang dilakukan pemerintah atau pelayanan publik, di samping juga melahirkan kepercayaan (*trust in governance*), suara (*voice*) dan kemanjuran politik (*political efficacy*), partisipasi (*political participation*), dan juga pada skop makro adalah mewujudkan kesejahteraan warga (Vigoda-Gadot, 2006; Kurniawan & Puspitosari, 2007). Akan tetapi sangat banyak yang mengengapikannya dan tidak berusaha mewujudkannya dalam bentuk yang tertata dengan baik (Napitupulu, 2007; Ndraha, 2005b).

Keraguan terhadap konsep kepuasan (*satisfaction*) sebagai sesuatu yang dapat diukur telah membuat konsep ini dikritik dan diperdebatkan (Teas & Palan, 1997). Untuk itu sangat diperlukan pendefinisian tegas dan jelas, supaya dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Untuk itu pakar manajemen pelayanan publik telah berupaya merumuskan

definisi tersebut dengan memberi makna bahwa kepuasan itu adalah penilaian menyeluruh pelanggan (*customer*) atau warga tentang produk atau jasa pelayanan. Penilaian yang menyeluruh terhadap pelayanan publik telah dijadikan kunci variabel terikat (*key dependent variable*) dalam pelayanan pemerintahan daerah (*local government service delivery*). Demikian sebahagian kesimpulan rivi Ryzin (2005) terhadap penelitian DeHoog, Lowery and Lyons, 1990 dan Lyons, Lowery and DeHoog, 1992 serta Ryzin sendiri, 2004. Sementara Vigoda-Gadot (2006) mendefinisikan secara operasional bahwa kepuasan adalah variabel yang menyangkut informasi yang detail mengenai pandangan warga (*citizen*) dengan berbagai pelayanan publik pada level nasional dan masyarakat. Warga diberikan daftar berbagai pelayanan yang dimenej oleh organisasi dan institusi sektor publik.

Menurut Gies & Cote dalam Tjipto & Chandra (2007) yang mengidentifikasi 20 definisi kepuasan yang menyimpulkan bahwa ada tiga komponen utama yang memiliki kesamaan dalam definisi yang ia identifikasi itu yaitu; (1) respon emosional atau kognitif, (2) menyangkut fokus tertentu, ekspektasi, produk, pengalaman konsumsi dan lain-lainnya, dan (3) terjadi pada waktu tertentu, setelah pemilihan jasa berdasarkan pengalaman kumulatif dan lain-lain. Menurut hemat penulis, maka pengalaman warga setelah mengkonsumsi atau memilih pelayanan adalah definisi yang paling sesuai dengan konteks pelayanan publik. Artinya, secara operasional pelayanan kesehatan, sebagai contoh, warga akan lebih dapat mengungkapkan kepuasannya secara cermat, tepat dan benar, jika mereka menilai setelah mengalami proses pengobatan, tidak sedang mengalami, begitu juga pelayanan pendidikan. Pemberian beras murah pada warga miskin, juga dapat dinilai secara tepat jika setelah penyampaian beras itu dapat dirasakan (dimakan) sebagai beras yang layak dikonsumsi, tidak beras busuk.

Sekaitan dengan argumentasi di atas maka beberapa definisi konseptual yang dikemukakan oleh Swan, Trawick & Carroll, 1980; Oliver, 1981, Tse & Wilton, 1988 dan Westbrook & Oliver, 1991 adalah konsep-konsep kepuasan yang dinilai lebih tepat. Antara lain Swan et al mengemukakan bahwa kepuasan adalah penilaian secara sadar atau penilaian kognitif bahwa produk performansi (kinerja) relatif bagus atau buruk; atau produk cocok atau tidak cocok digunakan, di samping itu Swan juga melihat kepuasan berdimensi perasaan terhadap produk; sementara Oliver mendefinisikan kepuasan sebagai penilaian terhadap *surprise* yang inheren dalam pemerolehan dan atau pengalaman penggunaan produk. Pada hakikatnya, kondisi psikologis tertentu terbentuk manakala emosi seputar diskonfirmasi ekspektansi berangkaian dengan perasaan pengguna (konsumen) sebelumnya terhadap pengalaman penggunaan terhadap pelayanan atau barang itu. Tse et al. telah merumuskan bahwa kepuasan adalah respon pengguna pada evaluasi persepsi terhadap perbedaan antara ekspektasi awal (standard atau kinerja tertentu) dan kinerja aktual produk sebagaimana dipersepsikan setelah penggunaan produk. Terakhir, West-

brook et al. dengan ringkas mendefinisikan bahwa kepuasan merupakan keputusan yang evaluatif purna-pilihan yang menyangkut seleksi penerimaan spesifik (Tjipto & Chandra, 2007: 197-198).

Kelompok definisi kepuasan yang menekankan penilaian selepas produk digunakan, terdapat dua bentuk penilaian. *Pertama*, kepuasan diukur dari dua sisi (sudut) sekaligus yaitu (1) sudut harapan terhadap produk pelayanan itu (idealnya produk itu bagaimana yang diharapkan warga) dan (2) serentak dengan itu juga diukur dari pengalaman warga menggunakannya secara nyata (kenyataan pelayanan yang diterima warga). Kemudian ukuran-ukuran itu diperbandingkan. Menurut Aritonang (2005), jika harapan warga lebih tinggi berbanding kenyataan yang dialaminya maka warga merasa tidak puas (*dissatisfaction*), jika harapan warga sama atau lebih rendah berbanding kenyataan yang dialaminya maka warga merasa puas (*satisfaction*). *Kedua*, kepuasan diukur hanya dari satu sudut pandang (sisi) ukuran saja yang berupa kepuasan warga selepas menggunakan sesuatu produk, yang menurut Aritonang (2005), skor kenyataan produk dijadikan sebagai skor kepuasan warga.

2. Pentingnya Penciptaan Kepuasan Warga

Sekurang-kurangnya ada dua alasan pokok yang menjadi dasar bagi suatu pemerintahan untuk menyelenggarakan manajemen publik yang mampu penciptaan kepuasan warga (*citizen*) yaitu (1) asas demokratisasi pemerintahan, (2) perlunya menerapkan prinsip prinsip *good governance* dalam pemerintahan daerah.

– Demokratisasi Pemerintahan

Proposisi demokrasi yang sangat tersohor adalah “*from the people, by the people and for the people*”. Aristoteles dan Plato menekankan bahwa demokrasi yang tidak berorientasi pada kesejahteraan rakyat (*for the people*) adalah bentuk pemerosotan demokrasi itu sendiri, yang mereka sebut mobokrasi dan tirani (Isywara, 1982). Apakah itu tirani minoritas atau tirani mayoritas, tergantung bentuk negara dan pemerintahannya. Tirani mayoritas terjadi manakala sebuah partai dalam pemilihan umum memperoleh mayoritas kursi di parlemen (*from the people*), memaksakan secara otoriter kekuasaannya untuk kepentingan pribadi atau golongan, rakyat (*people*) terketepikan. Model ini oleh IDEA (2004) bukanlah demokrasi yang sesungguhnya, akan tetapi adalah *mayoritisme*, karena tidak mementingkan rakyat apalagi kaum minoritas di parlemen dan minoritas di dalam masyarakat. Ini banyak berlaku di negara-negara dengan format demokrasi. Menurut Fathah (2005) bahwa kecenderungan elit politik, setelah mendapatkan kekuasaan dari rakyat (*from the people*) dan mereka menggunakan kekuasaan itu atas nama rakyat (*as if, by the people*) namun diselewengkan menjadi bukan untuk rakyat (*not for the people*). Kecelakaan demokra-

si yang seperti inilah kiranya yang disebut oleh Aristoteles dan Plato itu sebagai bentuk mobokrasi dan tirani itu. Formalnya adalah demokrasi tetapi substansi tidak berorientasi untuk kesejahteraan rakyat atau *for the people*. Jadi Aristoteles lebih menekankan substansi demokrasi itu pada cara penggunaan kekuasaan itu dan mengabaikan bagaimana kekuasaan itu diperoleh dan diatasnamakan rakyat oleh elit.

Bagi negara-negara dan pemerintahan yang demokratis, sepantasnyalah meneruskan ide demokrasi Aristoteles ini. Tidak hanya berorientasi kekuasaan seperti meneruskan administrasi publik berbasis birokrasi, kekuasaan memerintah dan kekuasaan mengatur dengan dasar bukan kebutuhan rakyat. Jika ingin melakukan manajemen pelayanan secara sesungguhnya, atas nama konsep pemerintahan demokrasi, maka kebutuhan dasar manusia atau kebutuhan dasar warga mestilah disediakan dengan mudah, cukup dan gratis, yang oleh Islami (1999) disebutnya dengan cara mudah, murah dan ekonomis, dan Gulligan, Deakins, Young (1983) menyebutnya dengan "*back to basics management*". Menurut Sumarto (2004) partisipasi warga yang distimulasi oleh agen perubahan merupakan praktek-praktek terbaik (*the best practices*) yang perlu dikembangkan sebagai karya inovasi manajemen publik. Orientasi sistem pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan warga dan berkualitas menurut Wahab (1998) merupakan tuntutan reformasi pelayanan publik di Indonesia. Hal ikhwil yang memihak waga dan rakyat (*for the people*) seperti yang dikemukakan di atas akan dapat memuaskan dan mensejahterakan masyarakat. Dengan demikian prinsip dasar demokrasi yang sesungguhnya dapat diwujudkan dalam bernegara dan berpemerintahan.

– *Good Governance bagi Pemerintahan Daerah*

Istilah *good governance* sangat populer dalam wacana politik, administrasi dan manajemen pemerintahan. *Wikipedia Encyclopedia* (2005) mengatakan bahwa antara istilah *government* dan *governance* membingungkan, akan tetapi Imrie & Raco (1999) daripada *University of London* dan *University of Glasgow* dapat menjelaskan perbedaan dua istilah ini dalam konteks pemerintahan daerah. Mereka melihat adanya perbedaan pendapat bahwa *local government* adalah istilah yang digunakan oleh *conservative government* sedang istilah *local governance* digunakan oleh *neo-liberal* seperti Cochrane tahun 1993 dan Goddwin & Painter pada tahun 1996. Mereka telah mensenarai perbandingan karakteristik masing-masing dalam enam aspek. Karakteristik *local government* adalah pemerintahan daerah yang ditandai dengan (1) *bureaucratic*, (2) *democratic*, (3) *centralized*, (4) *collectivized*, (5) *municipal*, dan (6) *pursuit of social/welfare goals*, yang berbanding secara berurutan dengan karakteristik *local governance* yaitu, (1) *flexible and responsive*, (2) *post-democratic*, (3) *decentralized*, (4) *privatized*, (5) *entrepreneurial*, dan (6) *pursuit of market goals*. Jadi salah satu ciri yang membedakan antara *government* dengan *governance* itu adalah birokratik berbanding responsif.

Sementara istilah *good governance* yang diberi ciri oleh UNDP dengan bentuk pemerintahan yang; (1) melibatkan/menyertakan masyarakat, sebagai simbol demokrasi dan tidak membedakan jenis kelamin. Memberi ruang partisipasi dan pengawasan masyarakat, (2) menegakkan hukum dan HAM (*rule of law*). Memerlukan kerangka undang-undang yang memihak pada hak manusia yang bermartabat, termasuk hak minoritas, supaya tidak ada penyelewengan atau salah urus, (3) memiliki keterbukaan yaitu menyediakan informasi yang mudah dan akurat secara langsung ketika diperlukan masyarakat (transparan), (4) responsif yaitu tanggap terhadap keluhan, persoalan dan aspirasi masyarakat. Tidak ada penundaan permintaan yang membutuhkan penanganan yang cepat, (5) memiliki orientasi permufakatan yaitu perlu ada permufakatan yang menjembatani kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat, hingga menjadi kepentingan bersama, dalam perspektif yang luas dan jangka waktu panjang, supaya dapat menciptakan peluang kesejahteraan yang sama bagi semua warga (kesetaraan), (6) Keanggotaan yaitu rakyat merasakan bahwa mereka mempunyai peranan dan mereka dihargai. Semua kelompok dan golongan (terutama minoritas) perlu didengarkan dan mempunyai peluang untuk maju, (7) efisien dan efektif yaitu proses dan institusi menghasilkan putusan yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat, (8) akuntabilitas yaitu mempertanggungjawabkan segala keputusan dan program kepada semua pihak, baik bagi pemerintahan ataupun swasta dan (9) respek dan toleransi yaitu dimana berbagai bangsa mestilah menimbang, menghormati dan bertoleransi dengan adat istiadat, hak dan kepentingan berbagai bangsa dalam membuat keputusan (Ahmad Atory Hussain, 2007; Kamal, 2001).

Bappenas (2002) telah pula mengemukakan 14 ciri *good governance* yang ingin dikembangkannya yaitu (1) berwawasan ke depan, (2) terbuka, (3) tanggap, (4) akuntabel, (5) profesional dan kompeten, (6) menggunakan struktur dan sumber secara efisien dan efektif, (7) terdesentralisasi, (8) demokratis dan berorientasi pada konsensus, (9) mendorong partisipasi masyarakat, (10) mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat, (11) menjunjung supremasi hukum, (12) memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan, (13) memiliki komitmen pada pasar dan (14) memiliki komitmen pada lingkungan hidup.

Ndraha (2005b) menilai bahwa perubahan konsep *government* menjadi *governance* adalah gaya manajemen pemerintahan daerah yang tepat, yang mampu menumbuhkan *sense of belonging* dan *sense of responsiveness* sebagai dasar *nation and character building*. *Governance* membawa proses pembuatan keputusan ke tingkat paling dekat dan paling relevan dengan persoalan, sehingga keputusan diambil dengan melibatkan pihak yang terkena kebijakan dan melibatkan orang yang sangat berkompeten di bidang keilmuannya. Jika TSM (Tiga Sub kultur Masyarakat) telah menjadi proses budaya dalam paradigma baru pemerintahan (*Kybernologi*), maka akan tercipta *good governance* dan sebaliknya "*bad governance*" jika tidak. Ndraha mengutip Fonseca, 1999 yang menguraikan fungsi

masing-masing Tiga Sub Kultur Masyarakat (TSM) itu yaitu (1) SKK (Sub Kultur Kekuasaan) yang dimiliki oleh *state* meletakkan dasar *equity, justice, peace, creating a condusive political and legal environment for development*. Sedangkan (2) SKS (Sub Kultur Sosial) yang dimiliki oleh *civil society* meletakkan dasar *liberty, equality, responsibility, and self-expression* dan (3) SKE (Sub Kultur Ekonomi) yang dimiliki oleh *private sector* meletakkan dasar *economic growth and development*.

Menurut Ndraha penataan ulang (rekonstruksi) pemerintahan dapat dilakukan dari berbagai titik tolak, salah satunya menurut Ndraha adalah mengajukan pertanyaan; *pengawasan SKS yang bagaimana yang dianggap efektif terhadap SKK?* Jawabannya seperti konstruksi pemikiran ekonomi bisnis (SKE), yang mengontrol sehari-hari penjualan dan transaksi adalah garis depan perusahaan yang terletak pada pasar, toko dan sejenisnya bukan terletak pada pabrik. Di pasar terjadi transaksi dan pengawasan pelanggan sehari-hari dan hasil pengawasannya secara efektif menjadi *feedback (forward)* bagi perusahaan, akibatnya siklus bisnis menjadi *fit and proper*. Jadi pengawasan sehari-hari itu melahirkan perbaikan (*improvement*), perubahan (*change*) dan pembaharuan (*innovation*). Matarantai ini dilakukan terus menerus sebagai sebuah budaya. Dengan nisbah yang demikian maka diperlukan pengembangan pengawasan SKS terhadap SKK yang berada pada garis depan pemerintahan daerah. Transaksi politik bisa terjadi di gedung parlemen (DPR), akan tetapi transaksi pemerintahan daerah terhadap kebutuhan manusia dan masyarakat dalam pelayanan sipil dan publik mestilah terjadi pada unit pelaksana teknis atau dinas. Dengan demikian rakyat (*people*) diletakkan pada tempat yang terhormat dan bermartabat. Akibatnya kesejahteraan rakyat dan kepuasan mereka menjadi orientasi pemerintahan. Inilah aksiologi Kybernologi menurut Ndraha yaitu meletakkan *good governance* berada dalam tataran nilai aksiologi ilmu pemerintahan.

Sebenarnya *good governance* itu lebih fokus kepada *leadership direction and goal of the organization*, sementara manajemen (*management*) lebih kepada *accomplishment of the organization goals*. Atau dengan kata lain bahwa *good governance* lebih fokus kepada *political leaders rather than administrative leadership in the public organization* (Ahmad Atory Hussain, 2007). Justeru itu Hubungkait *good governance* dengan kepuasan masyarakat sebagai bahagian dari *public management in the public organization* pada pemerintahan, belum ditemukan secara praktikal. Baru dalam batas-batas semangat hendak menerapkannya. Itupun terbilang masih mengalami pemahaman yang belum memadai di kalangan menejer pemerintahan daerah di Indonesia, seperti hasil penelitian Bapenas (2002) di kalangan menejer pemerintahan, menemukan bahwa ada beberapa perinsip *good governance* itu yang tidak mereka fahami yaitu prinsip (a) transparan, (b) memiliki komitmen pada lingkungan hidup, (c) mendorong partisipasi masyarakat, (d) profesional dan kompeten, (e) memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan kaya-miskin, (f) demokratis

dan berorientasi pada konsensus, sedangkan perinsip; komitmen pasar, akauntibel, pemencaran dan responsif, mereka fahami hanya sekitar 30,2% sampai 47,8% saja. Ndraha (2005a) melihat bahwa pemerintahan yang selama ini berbasiskan kekuasaan telah gagal memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, bahkan melahirkan KKN dan kemiskinan di kalangan masyarakat. Jangankan memuaskan masyarakat dengan pelayanannya, malah kemiskinan yang semakin banyak. Ndraha mencoba mengonsepan sebuah paradigma baru yang berontologi bahwa pemerintahan mesti berbasiskan kebutuhan manusia atau masyarakat dan lingkungannya, masyarakat mesti menjadi kostumer yang mesti dipuaskan seperti sub-kultur ekonomi bisnis, yang menjadikan pelanggan atau masyarakat sebagai pusat perhatiannya. Justeru itu sub-kultur kekuasaan harus diawasi oleh sub-kultur sosial yang dijalankan oleh masyarakat.

– *Faktor Sikap Staf (Aparatur) sebagai Penentu Kepuasan Warga*

Pelayanan publik mencakup lima dimensi (Perry & Thomson, 2006) yaitu; komitmen yang signifikan dengan orang lain; ongkos (biaya) yang minimal; waktu yang tidak terlalu lama; bermanfaat untuk masyarakat lokal, nasional dan global; melalui struktur dan program organisasi formal. Greenland, Coshall and Combe (2006) menemukan dimensi-dimensi pelayanan yang utama telah diidentifikasi dari berbagai studi perbankan Afrika Timur tentang komponen kualitas yang berbeda-beda. Dari tiga belas komponen yang dikaji, hanya lima komponen yang dapat menentukan kepuasan pelanggan atau warga pada sebuah bank, yaitu (1) nilai produk lain diluar pinjaman, (2) perhitungan pinjaman yang menarik dan efektif, (3) aksesibilitas jaringan, (4) manajemen giliran yang efektif, dan (5) staf yang professional, rupawan, cantik dan menarik. Penyelidik di atas telah meriviu berbagai penelitian mengenai dimensi, faktor atau komponen yang menentukan kualitas dan kepuasan kustomer atau warga seperti Parasuraman et al., (1985) yang mengemukakan kepuasan pelanggan atau warga ditentukan oleh sepuluh dimensi pelayanan yang orisinil di US, yang disebutnya dengan SERVQUAL, yaitu reliabilitas, koresponsifan, kompeten, akses, sikap santun, komunikasi, kredibilitas, keamanan, pengetahuan kustomer, *tangibles*. Setelah ditelitinya pada tahun berikutnya, Parasuraman et al. (1988, 1991, 1994) hanya tinggal lima dimensi pokok yang betul-betul menentukan sebuah kualitas, yaitu *tangibles*, reliabilitas, koresponsifan, *assurance*, empati. Di Cina ternyata hanya ada empat dimensi yang menyebabkan pelayanan menjadi berkualitas dan memuaskan yaitu etika staf, kredibiliti, komunikasi, akses pada staf pelayanan (Wang et al., 2003). Di Australia Avkiran, (1994, 1999) menemukan ada 10 faktor mengenai pelayanan yang berkualitas pada pelayanan bank yaitu; *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy, bank reputation, product convenience, product availability, overall product quality, overall service quality*.

Vigoda-Gadot (2006) telah meneliti dua faktor yang menjadi pendorong kepuasan warga dengan pelayanan publik yaitu politik organisasi dan faktor etik. Relevansinya dengan penelitian ini adalah nilai etik memberi dukungan secara signifikan kepada upaya peningkatan kepuasan warga di pemerintahan daerah dalam pelayanan publik. Kemudian Brown (2007) melihat dan menemukan faktor pilihan bebas (*choice*) dan faktor keterpaksaan (*coercion*) menjadi pembeda kepuasan dan ketidakpuasan warga. Kemudian penelitian Froehle (2006) telah mengidentifikasi enam variabel bebas yang dikelompokkannya dalam dua dimensi yaitu dimensi komunikasi yang membangun hubungan dengan variabel; kesopanan (*courtesy*), profesionalisme, dan perhatian mendalam (*attentivness*). Hasilnya menunjukkan bahwa variabel kesopanan, profesionalisme, dan perhatian tidak berkorelasi ketika diintervensi dengan media canggih, meskipun secara tradisional ketiga variabel ini konsisten berkorelasi dengan kepuasan secara langsung tanpa diganggu oleh media canggih. Namun demikian DuBnick (2005) melihat dan menemukan bahwa budi luhur, keadilan dan moralis birokrat diperlukan sebagai nilai-nilai yang transedental dalam bentuk agensi yang bersifat reaktif, argumentatif, dan rasionalitas sebagai komponen yang diperlukan dalam kualitas pekerjaan manajemen pelayanan publik. Variabel ini menentukan kepuasan masyarakat.

Penelitian yang khusus dan terorganisir dilakukan di UK di bawah pengendalian Kementerian di bidang reformasi pelayanan publik yang secara inten mengidentifikasi dan menyelidiki aspek-aspek yang mendorong kepuasan warga terhadap pelayanan publik pemerintahan. Hasilnya menunjukkan bahwa penyampaian, ketepatan waktu, ketepatan informasi, profesionalisme dan *sikap staf* dapat dijadikan prediktor untuk peningkatan kepuasan warga.

Aspek sikap bagi warga di negara-negara timur merupakan hal yang lebih tebal (*thick*) dibandingkan dengan warga UK atau Eropah lainnya. Rasionalitas warga timur, termasuk Indonesia, dapat dikalahkan oleh aspek konasi (emosi). Aspek konasi atau afeksi lebih berat daripada kognitif. Dalam kaitannya dengan kepuasan, juga dapat dielaborasi dari dua pandangan tentang kepuasan itu sendiri. Ada pakar yang berpendapat bahwa kepuasan adalah persoalan kognitif dan ada yang berpendapat sebagai persoalan konasi, emotif atau afeksi semata, dan ada pula yang mengintegrasikan keduanya (Dabholkar, 1993). Jika hanya mengapresiasi urusan kognitif saja maka konsekwensinya faktor sikap staf dalam pelayanan tidak terlalu diperhatikan. Dan sebaliknya, jika asumsi kepuasan itu diletakan sebagai keperluan konasi atau afeksi maka faktor sikap staf menjadi urusan sangat penting dielaborasi dan divalidasi kontennya.

Nampaknya penelitian mengenai faktor sikap staf ini cukup banyak. Bahkan ada yang sampai ke ranah etik dan moral yang bersifat transedental. Berikut diriviu pandangan itu untuk keperluan identifikasi atributnya. Menurut penelitian Thomson and Mori, (2004) ada

dua atribut yang dianggapnya mendukung variabel ini yaitu (1) staf yang ramah dan sopan (*polite and friendly staff*) dan (2) simpatik (*how sympathetic staff were to your needs*). Kedua atribut ini telah dijadikan item penelitian oleh Thomson and Mori sebagai variabel bebas terhadap kepuasan warga, dengan hasil bahwa sikap staf dapat dijadikan prediktor bagi variabel terikat kepuasan warga, signifikansinya adalah positif dan kontribusinya 12%.

Kemudian, berbeda dengan itu, telah ditemukan pula bahwa variabel keberadaban atau kesopanan (*courteous*) tidak berhubungan secara signifikan dengan kepuasan dan begitu juga variabel perhatian (*attentiveness*) juga tidak signifikan dengan kepuasan warga (Froehle, 2006), meskipun penelitian Parasuraman et al., (1988) dan penelitian Lin et al., (2001) menyatakan *responsiveness, assurance, and empathy*, atau *responsiveness and rapport*; (Kettinger & Lee, 2005) menemukan signifikan. Perry and Thomson (2006) memperkuat posisi sikap staf ini dengan mengatakan bahwa komitmen penyedia (*provider*) pada orang yang dilayani (*significant commitment beyond oneself*) adalah salah satu dimensi kunci pelayanan publik. Vigoda-Gadot (2006) menjadikan variabel bebas Sikap Staf ini dengan nama dan atribut yang lebih tegas, yaitu dengan variabel Etik dengan atribut (1) jujur, tulus dan tidak memihak (*impartial and honest*) dan (2) hubungan yang hangat dan sama (*equal and fair*) dan (3) tidak menyimpang dari norma moral yang baik (*deviations from good moral norms are rare*). Ketiga atribut ini banyak kesamaannya dengan yang dirumuskan oleh DuBnick (2005) yaitu diperlukan sikap staf yang (1) memiliki hubungan yang menyesuaikan dan berfikir strategis (*adaptive and strategic bureaucrat*), (2) moralis dan berbudi luhur (*moralist and virtuous bureaucrat*) dan (3) birokrat yang adil (*just bureaucrat*). Ternyata variabel Etik dari Vigoda-Gadot ini berhubungan sangat rapat dengan kepuasan warga di Israel, yang diselidikinya dalam jumlah data lima tahun dan dengan pendekatan longitudinal. Bahkan hubungan positif yang signifikan atau yang sangat rapat tersebut, dijelaskannya dengan tegas bahwa variabel etik boleh dijadikan prediktor SWS (*satisfaction with service*) dan kontribusinya ditemukan sebesar 35% (h.295).

Jika dibandingkan kontribusi variabel sikap staf antara yang ditemukan Thomson and Mori dengan yang ditemukan oleh Vigoda-Gadot di atas, maka selisih kontribusinya sangat besar yaitu sebesar 23% (12% berbanding 35%). Ini sebuah perbedaan yang hebat, meskipun kedua penelitian ini sama-sama memiliki signifikansi yang positif terhadap kepuasan warga. Barangkali, perbedaan ini lebih disebabkan oleh kualitas atribut yang mereka gunakan berjarak tebal dan jumlah item yang digunakan Vigoda-Gadot juga lebih banyak. Vigoda-Gadot nampaknya memilih term yang betul-betul inti-mendasar dari etik yang melandasi sikap staf atau birokrat, sementara Thomson and Mori menggunakan atribut-luar dari etik itu sendiri, yang berupa nilai-nilai keseharian yaitu ramah, sopan dan simpatik. Jadi isi (konten) konstruksinya memperlihatkan perbedaan yang jelas.

Berdasar pengalaman mereka di atas maka faktor sikap staf yang diselidiki adalah mengakomodasi kelima atribut tersebut, dengan pertimbangan, supaya sikap dan etika staf atau birokrat pelayanan sektor publik semakin berorientasi pada kebutuhan warga. Selain itu juga akan mendidik dan membelajarkan staf untuk semakin menerapkan nilai-nilai yang demokratis. Alasan lainnya adalah pertimbangan *setting* nilai budaya ketimuran Indonesia, yaitu berada di lingkungan komunitas warga yang bernilai budaya mementingkan hubungan sosial keseharian, dimana moral dan etik menjadi perhatian yang dikedepankan.

II. CATATAN AKHIR

Berdasarkan uraian dan analisis literatur di atas, baik berdasarkan konsep teoritik maupun dari berbagai hasil penelitian, maka sampailah makalah ini pada catatan akhir yang mencatat hal-hal yang dianggap penting untuk disimpulkan sebagai berikut.

- a. Sebagai Negara dan pemerintahan yang demokratis, Indonesia wajib melunasi kewajibannya pada warga dalam pelayanan publik yang mendasar seperti yang diamanahkan konstitusi, setidaknya berupa pelayanan kebutuhan dasar dalam bidang keamanan, kesehatan, pendidikan dan sosial kesejahteraan.
- b. Prinsip-prinsip *good governance* merupakan konsep politik dan tata pemerintahan yang selari dengan konsep pemerintahan yang demokratis dan secara mendasar keduanya dapat dijadikan landasan teoritik untuk menciptakan pelayanan publik yang memuaskan warga.
- c. Terdapat beberapa atribut sikap aparatur, yang teridentifikasi dari berbagai literatur dan hasil penelitian, yang berperan dalam menciptakan atau meningkatkan kepuasan warga yang dilayani. Atribut tersebut adalah (1) aparatur yang ramah dan sopan (*polite and friendly staff*), (2) aparatur yang simpatik (*how sympathetic staff were to your needs*), (3) aparatur yang jujur, tulus dan tidak memihak (*impartial and honest*), (4) aparatur yang memiliki hubungan yang hangat dan setara (*equal and fair*), (5) aparatur yang tidak menyimpang dari norma moral yang baik (*deviations from good moral norms are rare*), (6) aparatur yang adaptif dan berfikir strategis (*adaptive and strategic bureaucrat*), (7) aparatur yang moralis dan berbudi luhur (*moralist and virtuous bureaucrat*) dan (8) aparatur atau birokrat yang adil (*just bureaucrat*).

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Atory Hussain. (2007). *Tadbir urus korporat*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn Bhd.
- Aritonang, L. R. (2005). *Kepuasan pelanggan; pengukuan dan penganalisisan dengan SPSS*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Avkiran, N.K. (1994). Developing an instrument to measure customer service quality in branch banking. *The International Journal of Bank Marketing*. Volume 12.
- Avkiran, N.K. (1999). Quality customer service demands human contact. *The International Journal of Bank Marketing*. Volume 17.
- Bappenas. (2002). *Tingkat pemahaman aparatur pemerintah terhadap prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik*. (Hasil Penelitian). Jakarta: Sekretariat Pengembangan *Public Good Governance*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), <http://good-governance.bappenas.go.id>.
- Brown, T. (2007). Coersion versus choice: citizen evaluations of public service quality across methods of consumption. *Public Administration Review*, May/June 2007.
- Dabholkar, P.A. (1993). Customer Satisfaction and Service Quality: Two Constructs or One?. dalam Cravens, D.W. and P.R. (eds.). *Enhancing Knowledge Development in Marketing*. Chicago: American Marketing Association.
- DuBrin, A. J. (1990). *Winning office politic*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dwiyanto, A., et al. (2002). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Fathah. (2005). Resiko merevisi UU 22/1999. *Selected Reading*. Vol. 7 March 2002, *Website: www.unsfir.or.id*. Jakarta: The United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR).
- Froehle, C.M. (2006). Service personnel, technology, and their interaction in influencing customer satisfaction. *Decision Sciences*. Volume 37 Number 1, February 2006. Journal Compilation © 2006, Decision Sciences Institute.
- Greenland, S., Coshall, J., & Combe, I. (2006). Evaluating service quality and consumer satisfaction in emerging markets. *International Journal of Consumer Studies*. Volume 30, 6, November 2006, pp582–590 © 2006 Blackwell Publishing Ltd.
- Hornby, A. S. (2006). *Oxford advanced learner's dictionary*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- IDEA. (2004). *Demokrasi dan konflik yang mengakar: sejumlah pilihan untuk negosiator*. Margonda Raya, Depok, Indonesia: Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Imrie, R., & Raco, M. (1999). How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. *Trans Inst Br Geogr*. ISSN 0020-2754, London: Royal Geographical Society.

- Islami, M.I. (1999). Profesionalisasi pelayanan publik. *Mimeo*. Makalah. Disampaikan pada Pelatihan Strategi Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Lokal dalam Era Reformasi di Kabupaten Trenggalek 12 Oktober 1999.
- Isywaro. (1982). *Pengantar ilmu politik*. Jogjakarta: UGM Press.
- Kamal, M. (2001). "Mekanisme Konsultasi Publik, Pembuatan Perda dan Good Governance", dalam buku *Teknik Penyusunan Produk Hukum Lokal*, Padang: Anggrek Law Firm.
- Kettinger & Lee. (2005). The use of computer-mediated communication in an interorganizational context. *Decision Science*. 28 (3), 513-556.
- Kurniawan, J. L., & Puspitosari, H. (2007). *Wajah buram pelayanan publik*. Jakarta: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA.
- Napitupulu, P. (2007). *Pelayanan publik dan customer satisfaction*. Bandung: Alumni.
- Ndraha, T. (2005a). *Kybernologi; beberapa konstruksi utama*. Tangerang Banten: Sirao Credentia Center.
- (2005b). *Kybernologi; Sebuah rekonstruksi ilmu pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, Volume 49.
- (1988). SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, Volume 64
- (1991). Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Retailing*, Volume 67.
- (1994). Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for future research. *Journal of Marketing*. Volume 58.
- Perry, J. L., & Thomson, A.M. (2006). *Service with a Smile*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25 January 2006, Oxford University Press.
- Ratminto dan Winarsih, A. S. (2006). *Manajemen pelayanan; pengembangan model konseptual, penerapan citizen's charter dan standar pelayanan minimal*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Ryzin, G. G. V., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, L., Martinezz, E. (2004). Drivers and consequences of citizen satisfaction: an application of the american customer satisfaction index model to New York city. *Public Administration Review*. Volume 64 No.3.

- Ryzin, G., & Gregg, V. (2005). Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volume 16.
- Supranto, J. (2006). *Pengukuran tingkat kepuasan pelanggan untuk menaikkan pangsa pasar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Teas, R. K., & Palan, K.M. (1997). the realms of scientific meaning framework for constructing theoretically meaningful nominal definitions of marketing concepts. *Journal of Marketing*. Vol 61, April 1997.
- Thomson, W & Mori,. (2004). Costumer satisfaction with key public services, www.cabinetoffice.gov.uk/opsr
- Tjipto, F, Chandra, G,. (2007). *Servise, quality & satisfaction*, Jakarta: Andi Offset
- Vigoda-Gadot, E,. (2006). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A Five-Year National Study of Their Relationship to Satisfaction with Services, Trust in Governance, and Voice Orientations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 17, Oxford University Press
- Wahab, S, H,. (1998). *Reformasi pelayanan publik menuju sistem pelayanan yang responsif dan berkualitas*, Malang, Program Pasca Sarjana UNIBRAW
- Wang, Y., Lo, H.P. & Hui, Y.V. (2003). The antecedents of service quality and product quality and their influences on bank reputation: evidence from the banking industry in China. *Managing Service Quality*, Volume 13
- Wikipedia Encyclopedia, (2008). Wikimedia Foundation, Inc., U.S.

Membangun Budaya Birokrasi Indonesia

Oleh :

Chafid Diyanto, S.Sos. & Dr. Ali Rokhman, M.Si.

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

ABSTRACT

Along bergulirnya Reform Era in 1998 covering various aspects of life, reform of the Indonesian bureaucracy also becomes an expectation. The one aspect that is important to realize these bureaucratic reforms is the reform at the level of bureaucratic culture. As we all know, that our bureaucratic culture is still quite good. We are still laden with bureaucratic practices KKN (Corruption Collusion, Nepotism) that have been entrenched. And to change the culture that is deeply embedded dirt in every line of our bureaucracy is not an easy job. This is evident, even now we can not clean the bureaucracy of dirty culture. There are still many cases of corruption are uncovered, which is believed to be only limited to the petty level has not reached the level kakapnya class. Therefore, It needs a shared commitment stakholder entire nation, from public, government and the bureaucracy itself, including the young bureaucrat who is expected to become agents of change (the agent of change). Especially in the middle of exhaustion to expect the bureaucrats who 'are' still remnants of the New Order.

In this paper the author tries to review the reform of the bureaucracy of the cultural aspects of bureaucracy. Why our bureaucratic culture can not be free from dirt and how the effort to build a culture of clean bureaucracy as mandated reforms, which of course full of obstacles and constraints. And anyone who was instrumental in the establishment or change of the Indonesian bureaucracy.

Keywords : *era of reform, reform bureaucracy, bureaucracy culture, cultural development bureaucracy, agent of change*

A. PENDAHULUAN

Seiring bergulirnya Era Reformasi pada tahun 1998 yang meliputi berbagai aspek kehidupan, reformasi birokrasi Indonesia juga menjadi sebuah harapan. Adapun salah satu aspek yang penting untuk mewujudkan reformasi birokrasi tersebut adalah reformasi pada tataran budaya organisasi publiknya. Karena reformasi birokrasi tidak akan pernah tercapai jika budaya birokrasinya masih bobrok. Sebagaimana diketahui bahwa hampir selama 32 tahun di bawah pemerintahan rezim Orde Baru, budaya birokrasi Indonesia terbilang kotor dengan maraknya praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

Dan untuk merubah budaya kotor yang telah mengakar di setiap lini birokrasi kita tentu bukan pekerjaan yang mudah. Hal ini terbukti, sampai sekarang pun birokrasi kita belum bisa bersih dari budaya kotor tersebut. Masih banyak kasus-kasus korupsi yang terkuak, yang mana disinyalir hanya sebatas pada koruptor kelas teri dan belum menjamah para koruptor kelas kakapnya. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan adanya komitmen bersama seluruh stakeholder bangsa, baik dari masyarakat, pemerintah dan jajaran birokrasi itu sendiri, termasuk para birokrat muda yang diharapkan mampu menjadi agen perubahan (*agent of change*). Terlebih di tengah kelelahan untuk berharap pada birokrat-birokrat yang 'notabene' masih sisa-sisa peninggalan Orde Baru.

Dalam makalah ini penulis mencoba menelaah kembali reformasi birokrasi dari aspek budaya birokrasinya. Kenapa birokrasi kita belum bisa terbebas dari budaya kotor dan bagaimana usaha untuk membangun budaya birokrasi yang bersih sesuai amanat reformasi, yang mana tentu penuh dengan rintangan dan kendala. Dan siapa saja yang berperan penting dalam pembentukan atau perubahan birokrasi Indonesia.

B. PEMBAHASAN

Dalam menjalankan kehidupannya sehari-hari manusia tidak dapat lepas dari yang namanya budaya. Setiap komunitas atau kelompok manusia pasti mempunyai budaya, seperti masyarakat Jawa, dengan budaya jawanya, masyarakat Betawi dengan budaya betawinya. Termasuk organisasi, juga memiliki budaya organisasi. Budaya sendiri berasal dari kata Sanskerta *budhayah*, yaitu bentuk dari "budi" atau "akal". Banyak orang mengartikan budaya/kebudayaan dalam arti terbatas/sempit, yaitu pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang memenuhi hasratnya akan keindahan dengan hanya terbatas pada seni. Namun demikian, budaya/kebudayaan dapat pula diartikan sebagai keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakan untuk memahami lingkungan serta pengalamannya dan menjadi pedoman tingkah lakunya (Suwanto dan Koeshartono, 2009 : 1).

Stephen P. Robbins (2006 : 721) dalam bukunya yang berjudul "Perilaku Organisasi" juga mendefinisikan budaya organisasi :

"...bahwa budaya organisasi mengacu ke sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi-organisasi lain. Sistem makna bersama ini, bila diamati dengan lebih seksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh organisasi itu."

Selanjutnya Dwiyanto, dkk. (2002 : 88) dalam bukunya yang berjudul Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia mendefinisikan Budaya Birokrasi sebagai berikut :

"Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota organisasi yang dinamakan birokrasi."

Budaya organisasi terdapat pada setiap organisasi, baik organisasi publik, organisasi sosial dan pada organisasi-organisasi yang bergerak di bidang administrasi bisnis (Safri Nurmantu, 2007 : 1).

Dari penjelasan di atas, maka dapat dipastikan organisasi publik pun memiliki budaya. Masalahnya sudah baikah budaya organisasi publik/birokrasi kita? Tentu dengan sepakat kita dapat menjawab belum baik. Budaya korupsi nampaknya masih belum hilang dari birokrasi kita, meski sudah 13 tahun berjalan semenjak era Reformasi didengungkan. Berbagai kasus korupsi pun terkuak, di mana yang masih hangat adalah kayus mafia pajak Gayus, yang cukup banyak menyita perhatian publik sekaligus mengundang kontroversi. Lalu kenapa budaya korupsi masih belum bisa hilang juga, apakah karena regenerasi aparatur birokrat dan pejabat mengalami kegagalan? Kemana generasi muda sebagai pemegang amanat perubahan "*agent of change*" pergi?

1. *Pembentukan Budaya Organisasi*

Untuk menjawab kegelisahan ini nampaknya kita harus melihat proses pembentukan budaya itu sendiri. Karena suatu budaya tidak begitu saja terbentuk, termasuk budaya korup di organisasi publik atau birokrasi Indonesia. Terkait dengan proses pembentukan budaya, ada beberapa pendapat. Salah satunya adalah pendapat yang dikemukakan oleh Suwanto dan Koeshartono (2009 : 2) bahwa : Secara umum, perusahaan atau organisasi terdiri atas sejumlah orang dengan latar belakang, kepribadian, emosi, dan ego yang beragam. Hasil penjumlahan dan interaksi berbagai orang tersebut membentuk budaya organisasi.

Budaya organisasi tidak muncul begitu saja dari kehampaan. Setelah terbentuk, jaring budaya itu berangsur padam (Robbins, 2006 : 729).

Para pendiri organisasi biasanya mempunyai dampak besar pada budaya awal organisasi tersebut. Mereka mempunyai visi mengenai bagaimana seharusnya organisasi itu. Mereka tidak dikendalai oleh kebiasaan atau ideologi sebelumnya. Ukuran kecil yang lazimnya mencirikan organisasi baru mempermudah pemaksaan pendiri akan visinya pada semua anggota organisasi (Robbins, 2006 : 729).

Proses penciptaan budaya terjadi dalam tiga cara. Pertama, para pendiri hanya mempekerjakan dan mempertahankan karyawan yang berpikir dan merasakan cara yang mereka tempuh. Kedua, mereka mengindoktrinasi dan mensosialisasikan para karyawan ini dengan cara berpikir dan cara berperasaan mereka. Dan akhirnya perilaku pendiri itu sendiri bertindak sebagai model peran yang mendorong karyawan mengidentifikasi diri dengan mereka dan oleh karenanya menginternalisasikan keyakinan, nilai, dan asumsi-asumsi mereka. Bila organisasi berhasil, visi pendiri menjadi terlihat sebagai penentu utama keberhasilan. Pada titik ini, keseluruhan kepribadian pendiri menjadi tertanam ke dalam budaya organisasi (Robbins, 2006 : 729).

Sebagaimana banyak dikemukakan bahwa budaya organisasi dibentuk oleh pendiri dan pimpinan organisasi. Oleh karena itu, maka untuk dapat mewarnai budaya organisasi seseorang harus memiliki power atau kekuasaan. Internalisasi budaya tersebut bisa dalam bentuk peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Peraturan tertulis antara lain : Visi Misi Organisasi, struktur organisasi, tata tertib, *job discription*/tupoksi, prosedur layanan, dll. Adapun yang tidak tertulis antara lain : mengucapkan salam ketika masuk ke ruang kerja, berjabat tangan saat datang dan pulang, dll. Bentuk struktur organisasi publik yang hirarkhis secara otomatis akan mempengaruhi budaya organisasi yang berkembang, budaya patuh dan taat antara bawahan terhadap atasannya adalah salah satunya. Budaya pasif, tidak kreatif juga akan terbentuk di dalamnya. Karena bawahan cenderung hanya bekerja berdasarkan jobdiskripsi dan tupoksinya saja atau sesuai perintah dan kehendak atasannya. Di jaman Orde Baru sering kita dengar istilah budaya ABS (Asal Bapak Senang) di lingkungan birokrasi kita, dan nampaknya budaya ini masih mengakar sampai sekarang. Kondisi ini tentu membuat bawahan enggan berkreatifitas, justru bawahan akan sangat berhati-hati dalam bekerja dan berpendapat, jangan sampai pendapatnya bertentangan dengan kehendak pimpinan atau atasannya bahkan menyinggungnya, karena hal tersebut akan berpengaruh terhadap kelancaran karirnya ke depan.

Tata tertib atau dalam lingkungan aparatur negara disebut dengan Kode Etik PNS, secara tertulis sudah cukup baik, namun pada taraf implementasi sulit untuk dikontrol. DP3 sebagai instrumen pelaksana di lapangan masih belum begitu mengena. Karena kembali lagi ke budaya ABS yang masih mewarnai birokrasi, membuat DP3 yang dibuat oleh

pimpinan seperti macan ompong, tidak dapat berfungsi sebagai mana mestinya. Hal ini berbeda dengan organisasi privat, di mana tata tertib beserta sanksi sangat tegas dalam implementasinya. Pemberian *reward* pun menjadi salah satu pendorong motivasi bagi para pegawainya.

Kondisi inilah yang semakin memperparah budaya organisasi publik di Indonesia. Nampaknya Reformasi Birokrasi yang didengungkan seiring tumbanganya rezim Orde Baru dan mulai ditabuhnya genderang reformasi belum begitu menuai hasil. Budaya KKN dan ABS sebagai peninggalan Era Orde Baru masih melekat di tubuh birokrasi kita. Selama kurang lebih 32 tahun berkuasa membuat Orde Baru mampu menginternalisasikan budaya birokrasi secara sempurna. Soeharto sebagai pemegang kekuasaan mampu melembagakan budaya Jawa feodalis yang dianutnya secara baik.

Kasus birokrasi pada masa orde lama dan terlebih lagi di masa orde baru, pada dasarnya merupakan cermin dari kuatnya penguasa negara (pada berbagai arasnya) dalam mencengkeram tubuh birokrasi, sehingga birokrasi tak dapat berbuat banyak bagi masyarakat (Rizal Ramli, 2009 : 120).

Setelah suatu budaya terbentuk, praktik-praktik di dalam organisasi bertindak mempertahankannya dengan memberikan kepada para karyawannya seperangkat pengalaman yang serupa. Seperti : proses seleksi, kriteria evaluasi kinerja, praktik pemberian imbalan, kegiatan pelatihan dan pengembangan karir, dan prosedur promosi memastikan bahwa mereka yang dipekerjakan cocok dengan budaya itu, menghargai mereka yang mendukungnya, dan menghukum (bahkan memecat) mereka yang menentangnya. Tiga kekuatan memainkan bagian sangat penting dalam mempertahankan budaya : praktik seleksi, tindakan manajemen puncak, dan metode sosialisasi (Robbins, 2006 : 730).

Namun, bukan berarti kondisi ini adalah harga final. Karena suatu budaya masih dapat dirubah, termasuk budaya birokrasi Indonesia. Proses perubahan budaya birokrasi tersebut harus berangkat dari komitmen bersama semua pihak, terutama penguasa beserta jajaran pemerintah di bawahnya.

2. *Membangun Budaya Birokrasi yang Baik*

Dalam perjalanannya budaya organisasi/birokrasi yang telah dibentuk mengalami perubahan seiring dengan faktor internal dan faktor eksternal yang mempengaruhinya. Antara budaya organisasi dan sumber daya manusia terdapat hubungan yang bersifat saling mempengaruhi. Budaya organisasi dibentuk oleh pendiri dan pemimpin organisasi, dan pada gilirannya budaya organisasi akan mempengaruhi sumber daya manusia yang masuk ke dalamnya, namun tak tertutup kemungkinan masuknya sumber daya manusia baru yang dapat mempengaruhi perubahan budaya organisasi.

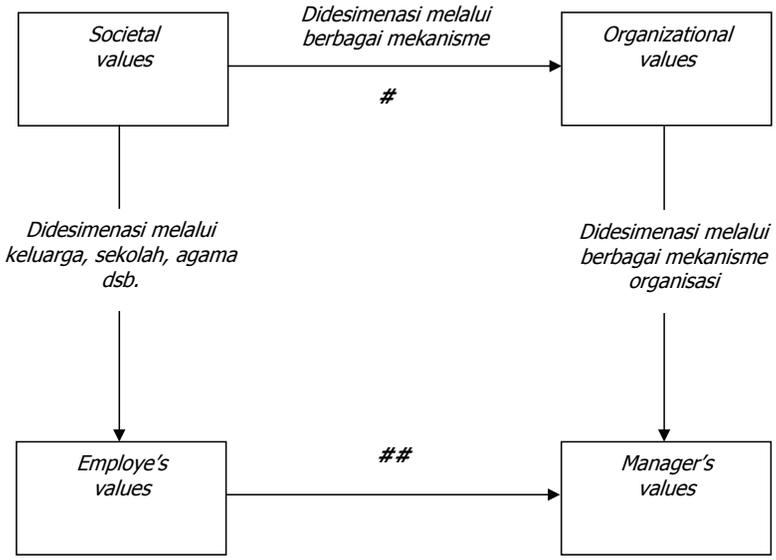
Budaya organisasi tidak bersifat statis, seperti halnya manusia, budaya organisasi sesuai perjalanan waktu akan berkembang menjadi lebih dewasa. Budaya organisasi yang lebih dewasa akan lebih mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Organisasi harus mengembangkan dirinya agar menjadi organisasi yang mampu membangun keunggulan (Wibowo, 2010 : 63).

Sebagai makhluk hidup, misalnya, organisasi dianggap mengalami daur hidup-lahir, menjadi anak-anak, remaja, dewasa, tua dan selanjutnya boleh jadi mati (Sobirin, 2007 : 127).

Pemimpin atau penguasa sebagaimana telah dibahas di atas adalah sebagai pemegang kekuasaan untuk merubah budaya yang ada di organisasinya, dalam hal ini adalah Presiden SBY. Namun, tentu saja harus pula didukung oleh aparatur birokrasi yang dibawahnya selaku perumus kebijakan dan pemberi layanan publik. Karena tidak akan berhasil jika pemerintah berjalan sendiri, tanpa didukung jajaran birokrasi di bawahnya serta masyarakat yang melakukan peran pengawasan (*control*).

Mungkin kita memang mulai mengalami kelelahan untuk berharap dari jajaran birokrasi yang "notabene" masih sisa-sisa peninggalan Orde Baru. Karena bagaimanapun, budaya birokrasi yang selama 32 tahun mengendalikan kehidupan birokrasi Indonesia tidak dapat begitu saja ditinggalkan dan digantikan dengan budaya yang baru. Terlebih, jika budaya birokrasi tersebut telah tertanam di dalam jiwa araparatur birokrasi kita dan menjadi penyakit akut yang sulit untuk disembuhkan. Harapan pun tertuju pada para birokrat muda, generasi muda yang perlahan-lahan mulai mengisi jajaran birokrasi kita. Kita patut berharap dari mereka, karena tentu mereka boleh dibilang masih bersih belum terkontaminasi budaya kotor birokrasi kita. Mereka masih memiliki idialisme yang tinggi sebagai kesimpulan dari dialog intelektual mereka di bangku akademik, yang tentu menjadi sebuah cita-cita mereka untuk mewujudkannya.

Akan tetapi, bukan berarti regenerasi tersebut akan berjalan mulus sesuai harapan kita tanpa adanya hambatan dan rintangan yang menghadangnya. Karena seiring perjalanannya memasuki wilayah organisasi publik atau birokrasi, seseorang tentu mengalami tahapan-tahapan yang boleh dibilang sedikit banyak mempengaruhi prinsip, keyakinan dan idialismenya. Itulah sifat kodrati manusia, di mana dia akan merespon perubahan-perubahan di lingkungan sekitarnya. Dan bertemunya berbagai konsep nilai dalam suatu organisasi sangat mungkin akan terjadi perbedaan atau konflik. Sebagaimana digambarkan oleh Martha Brown dalam gambar berikut (Sobirin, 2007 : 168) :



kemungkinan timbul konflik
kemungkinan timbulnya konflik sangat besar

Sumber : Martha Brown, 1976, p.17

Adapun tahapan-tahapan yang sangat berpengaruh terhadap proses pembentukan jati diri atau budaya individu (*individual's culture*) dari seorang birokrat penulis kelompokan menjadi tiga, yaitu :

1. *Seleksi atau rekrutmen CPNS*

Proses seleksi atau rekrutmen pegawai di dalam suatu organisasi sangat mempengaruhi kualitas pegawai itu sendiri nantinya. Begitu pula dengan rekrutmen CPNS atau calon birokrat di dalam birokrasi kita. Dengan proses seleksi yang menjunjung norma-norma kebaikan, etika, keadilan, transparansi dan akuntabilitas diharapkan output yang nantinya menjadi input Sumber Daya Manusia (SDM) dalam organisasi juga berkualitas. Dan sebaliknya, jika dari proses seleksi saja sudah sarat dengan praktik-praktir kotor dan kecurangan, seperti KKN, maka sangat jauh dari harapan hasilnya akan berkualitas.

Karena belum tentu proses seleksi yang bersih juga menghasilkan calon-calon birokrat yang berkualitas pula. Sebagai individu, mereka tentu memiliki idialisme atau nilai-nilai yang mereka bawa masuk ke dalam lingkungan organisasi (birokrasi) yang belum tentu nilai-nilai tersebut adalah baik. Terlebih jika proses rekrutmennya sudah kotor, bagaimana mungkin memperoleh calon-calon birokrat yang berkualitas pula, terutama secara moral dan etika. Dengan proses seleksi yang kotor dan sarat dengan praktik KKN, maka akan membunuh idealisme calon birokrat itu sendiri. Dia tidak akan memiliki energi

untuk memperjuangkan nilai-nilai kebaikan, karena hal itu bertentangan dengan perilaku dia sendiri. Dia akan mengambil posisi pasif dan aman, bahkan bisa jadi dia akan berusaha melembagakan nilai-nilai yang dia bawa ke dalam organisasi. Tentu hal ini semakin memperburuk keadaan.

2. *Pembinaan CPNS untuk menjadi PNS*

Dalam perjalanannya, seorang Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus melewati beberapa tahap. Tahapan yang utama adalah tahap uji coba dalam bekerja, guna menilai kinerjanya, antara 1 – 2 tahun. Tahap selanjutnya adalah Pendidikan dan Latihan Pra Jabatan (Diklat Prajab), yang bertujuan untuk membekali CPNS dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya nanti. Kemudian setelah itu, CPNS diwajibkan pula untuk melakukan tes kesehatan fisik dan mental.

Akan tetapi yang terjadi di lapangan adalah banyaknya ketidaktepatan dalam implementasinya. Selama masa uji coba, CPNS biasanya dianak-tirikan. Dia tidak diperlakukan sebagaimana pegawai-pegawai lain yang sudah PNS (senior). Sebagai junior tidak sedikit dari mereka yang dibebani banyak pekerjaan, tanpa diimbangi dengan pemenuhan hak-haknya. Pemberian ruang untuk berpendapat pun seolah tertutup, akibatnya mereka tidak mampu mengembangkan kreasi dan inovasinya.

Pelaksanaan Diklat Prajab pun masih diwarnai oleh budaya-budaya Orde Baru. Peserta dari awal sudah disetting atau dikondisikan sedemikian rupa. Dimana kebebasan berpendapat sangat dibatasi. Aturan-aturan yang kaku, kegiatan selama diklat yang cenderung bersifat rutinitas memberi kesan pada calon-calon birokrat untuk nantinya bersikap seperti itu pula dalam bekerja.

Selanjutnya, pada tahap tes kesehatan fisik dan mental, nampaknya masih menitik beratkan pada aspek kesehatan fisik saja dan mengesampingkan kesehatan mental dan spiritual. Akibatnya, output yang dihasilkan pun tidak jarang hanya manusia-manusia yang secara fisik sehat, akan tetapi secara mental dan spiritual sakit. Dalam melaksanakan tugas pun, orientasinya hanya sebatas untuk memenuhi nilai-nilai duniawi, yang pada akhirnya dapat menghalalkan segala cara. Hal ini berbeda dengan seseorang yang memiliki mental dan spiritual yang sehat, dalam bekerja dia disamping berorientasi duniawi tetapi yang terpenting dia juga berorientasi akhirat. Dia akan memandang tugas dan pekerjaannya sebagai amanat Tuhan yang harus dipertanggungjawabkan kepada-Nya.

3. *Lingkungan organisasi*

Sifat manusia sebagai makhluk sosial tidak terlepas dari interaksi dengan lingkungan. Termasuk di dalam bekerja, lingkungan organisasi sangat berpengaruh terhadap diri manusia sebagai individu yang berada di dalamnya. Begitu pula seorang birokrat sedikit

banyak akan terpengaruh lingkungan birokrasi sebagai tempat dia bekerja. Sedangkan kita ketahui bersama bahwa lingkungan birokrasi kita sampai detik ini belum bisa dikatakan baik, termasuk pada aspek budaya birokrasinya. Lalu dengan kondisi lingkungan birokrasi yang demikian, masihkah kita dapat berharap akan memperoleh seorang birokrat yang kredibel, melakukan tugas dan tanggungjawabnya secara baik dengan menjunjung nilai-nilai etika, moral, transparansi, akuntabilitas, kejujuran dan memandang pekerjaannya sebagai amanat Tuhan. Terlebih jika input yang diperoleh sudah tidak berkualitas, akibat dari lemahnya sistem seleksi dan pembinaan CPNS.

Kembali ke pokok permasalahan, yaitu bagaimanakah cara yang harus diupayakan untuk merubah budaya birokrasi kita yang masih buruk tersebut. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa pembangunan budaya birokrasi yang baik harus didukung oleh seluruh stakholder yang ada dan dilakukan melalui berbagai bidang kehidupan. Pendidikan yang berkarakter merupakan salah satu langkah yang cukup signifikan. Karena melalui pendidikan, kita dapat menanamkan moral dan etika yang menjunjung nilai-nilai kebenaran, kejujuran dan kebaikan kepada generasi muda. Dengan pendidikan yang berkarakter, diharapkan menghasilkan output yang berkualitas baik dari segi akademik maupun moralitas. Sehingga ketika dia masuk ke dalam lingkungan birokrasi akan mampu membawa diri, bahkan diharapkan dapat menjadi agen perubahan (*agent of change*) dari budaya birokrasi yang buruk.

Dari sisi rekrutmen dan pembinaan CPNS juga perlu dibenahi kembali dengan lebih mengedepankan nilai-nilai kejujuran, transparansi, akuntabilitas serta bersih dari praktik KKN. Pemberian ruang kepada birokrat-birokrat muda agar bisa menuangkan ide dan gagasannya juga perlu diperhatikan, sehingga ilmu yang mereka miliki tidak mandul. Batasan antara senior-junior agar lebih bersifat *sharing* atau berbagi pengalaman serta pengetahuan, sehingga tidak timbul kesenjangan di antara keduanya. Yang muda menghormati yang tua, dan yang tua menyayangi yang muda.

II. KESIMPULAN

Sudah sekian lama Era Reformasi berjalan. Akan tetapi nampaknya belum ada hasil yang memuaskan, termasuk pada aspek reformasi birokrasi yang antara lain meliputi budaya birokrasinya. Budaya birokrasi Indonesia sampai saat ini belum bisa dikatakan baik, karena masih banyak ditemukan praktik-praktik kotor atau KKN.

Budaya KKN dan ABS sebagai peninggalan Era Orde Baru masih melekat di tubuh birokrasi kita. Selama kurang lebih 32 tahun berkuasa membuat Orde Baru mampu menginternalisasikan budaya birokrasi secara sempurna. Soeharto sebagai pemegang kekua-

saan mampu melembagakan budaya Jawa feodalis yang dianutnya secara baik. Kasus birokrasi pada masa orde lama dan terlebih lagi di masa orde baru, pada dasarnya merupakan cermin dari kuatnya penguasa negara (pada berbagai arasnya) dalam mencengkram tubuh birokrasi, sehingga birokrasi tak dapat berbuat banyak bagi masyarakat (Rizal Ramli, 2009 : 120).

Dan untuk merubah budaya kotor yang telah mengakar di setiap lini birokrasi kita tentu bukan pekerjaan yang mudah. Pemimpin atau penguasa adalah pemegang kekuasaan untuk merubah budaya birokrasi kita, dalam hal ini adalah Presiden SBY. Namun, tentu saja harus pula didukung oleh aparatur birokrasi yang dibawahnya selaku perumus kebijakan dan pemberi layanan publik. Karena tidak akan berhasil jika pemerintah berjalan sendiri, tanpa didukung jajaran birokrasi di bawahnya serta masyarakat yang melakukan peran pengawasan (*control*).

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan adanya komitmen bersama seluruh stakholder bangsa, baik dari masyarakat, pemerintah dan jajaran birokrasi itu sendiri termasuk para birokrat muda yang diharapkan mampu menjadi agen perubahan (*agent of change*). Terlebih di tengah kelelahan untuk berharap pada birokrat-birokrat yang 'notabene' masih sisa-sisa peninggalan Orde Baru.

Namun harapan tersebut dalam praktiknya menemui beberapa kendala. Karena dalam internalisasi budaya pribadi ke dalam budaya organisasi memerlukan adanya *power* atau kekuasaan, dan hal ini belum dimiliki oleh birokrat-birokrat muda kita. Selanjutnya dalam perjalanannya birokrat muda pun mengalami masa transisi yang tentu sedikit banyak mempengaruhi pembentukan jati dirinya, tahapan tersebut antara lain : proses rekrutmen, pembinaan dan lingkungan kerja. Ketiga tahapan tersebut berperan penting dalam pembentukan jati diri individu birokrat yang pada akhirnya sangat penting pula dalam pembangunan budaya birokrasi yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Nurmantu, Safri. 2007, "*Budaya Organisasi, Dari Chester I Barnard ke Michael E. Porter*", Jakarta : Midada Rahma Press.
- Ramli, Rizal. 2009, "*Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan yang Bersih (Telaah Kritis terhadap Perjalanan Birokrasi di Indonesia)*", Jakarta : PKSP.
- Robbins, Stephen P. 2006. "*Perilaku Organisasi*" Edisi ke-10 (*Organizational Behavior, Tenth Edition*). Jakarta : PT Indeks.

- Sobirin, Achmad. 2007, *"Budaya Organisasi (Pengertian, makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi"*, Yogyakarta : UPP STIM YKPN.
- Suwarto dan Koeshartono. 2009, *"Budaya Organisasi (Kajian Konsep dan Implementasi)"*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Wibowo, 2010. *"Budaya Organisasi": Sebuah Kebutuhan Untuk Meningkatkan Kinerja Jangka Panjang*. Jakarta; Rajawali Pers.

*K*onsiderasi Etik dalam Praktik Pelayanan Publik *Analisis Komparatif Indonesia-Malaysia*

Oleh :

Dr. Solatun Dulah Sayuti

Universitas Pasundan, Bandung
Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto
University of Malaya, Kuala Lumpur-Malaysia

ABSTRACT

This paper purposed to establish an ethical constructive solution into some misunderstanding cases triggered by some practical conducts within Indonesia and Malaysia public service stations. This concern presumed as important with refer to the facts that Indonesia and Malaysia theoretically should be have their close, if not similar, style of conducts in their public administration because of their similarities of their historical, ethnical, socio-cultural and religious background. Their two main differences as these are their former colonizer Netherland and England, and the form of their states Republic and Monarchy unfortunately put these two nation states into a very much different particularly in their day to day public service practices. Indonesia tend to be have a very much cultural style with its citizen oriented public service practices, since Malaysia tend to be have their very much structural style with their market oriented one. The critical questions thus are firstly, what the similarities and differences in term of ethical consideration they practically performed through their day to day public service are conceptually patronized? Secondly, into what value references they have been idealized their ethical styles for their public service practices? Thirdly, what implication consequentially would be inevitable impact which can

distinguish their national ethical views in term of public service practices? Fourthly, what empathetic formulation of mutual understanding compatible to these both national entities can be theoretically constructed and preserved for a better relation in the future? Empirical experiences in term of these four questions mentioned above from the real exposure into these two styles of public service practices will be the main object of the discourse of this paper. Critical analysis would be utilized to achieve a critical explanation can be thus used to be the basis of interpretation into the data and found facts. The conclusion would be framed by a hypothetic presumption that a better future of these two national entities relation could be based on an empathetic strategies formulation cross-culturally and cross-referentially compatible to the political frame of thought of both of them.

Keywords : ethical consideration, public service practices, constructive solution, main differences, cultural and structural style, empathetic formulation

I. LATAR BELAKANG

Salah satu pemikiran hipotetik yang cukup menarik dan sering berkembang di sela-sela berbagai wacana tentang “Perbandingan Citra Indonesia Malaysia” adalah yang merujuk pada fakta bahwa “TKW telah menjadi rujukan perseptual tentang realitas imajiner perbandingan Indonesia-Malaysia.” Pencitraan Malaysia di dalam persepsi “kebanyakan” orang Indonesia yang belum pernah tinggal dan hidup menetap dalam waktu yang relatif lama di Malaysia adalah cerita perseptual dari dalam nalar pengalaman para TKW asal Indonesia yang pulang kampung.

Kebijakan langit tertutup Pemerintah Malaysia di sisi lain, meniscayakan bahwa “kebanyakan” citra keadaan di Indonesia merupakan produk generalisasi dari cerita para Babu mereka yang tidak lain adalah TKW asal Indonesia dan berasal dari keluarga kurang sejahtera, berpendidikan sangat rendah, dan berasal dari kampung-kampung yang terbelakang.

Implikasi yang tidak mungkin dielak adalah bahwa bias perseptual terjadi secara timbal balik. Citra Indonesia dan terutrama pelayanan publiknya di mata kebanyakan masyarakat Malaysia yang “TKW story-based” tentu saja bukan saja cenderung relatif bias, melainkan jauh dari kecukupan untuk mewakili citra informatif tentang Indonesia secara keseluruhan atau bahkan sekadar bagian terpentingnya saja. Citra pelayanan publik yang ada di Malaysia dan banyak diperkenalkan kepada kebanyakan orang Indonesia sebaliknya juga diperoleh dari cerita TKW pulang kampung. Tema atau isi ceritanya tentu saja kebanyakan tentang majikan mereka dan beberapa kelumit kecil pengalaman mereka di pusat-pusat pelayanan publik seperti kantor Imigrasi dan layanan publik perkotaan sekitar tempat tinggal majikan mereka yang berkenaan dengan keberadaan mereka sebagai pekerja migran.

Kesenjangan informatif ini, sering membuat sebagian bahkan kebanyakan warga Indonesia yang kurang memahami secara komprehensif keadaan layanan publik kedua negara menimbulkan “effect halo dan stereotype” sekaligus. Dampak kurang menyenangkan bagi kedua bangsa dan negara adalah, bahwa kemudian tidak jarang atau bahkan sangat sering muncul sikap-sikap sinistik berlatar belakang stereotip dan prasangka serta kecurigaan muncul secara timbal balik antar masing-masing warga yang kebetulan menjumpai ketidakpuasan terhadap layanan publik yang mereka dapati. Kekaguman sebagai akibat dari “effect halo” yang tidak proporsional di sisi lain juga tidak jarang terjadi pada sebagian masyarakat kedua pihak dan tidak jarang menimbulkan bias citra yang dapat berimplikasi menyesatkan dalam konteks penilaian terhadap pelayanan publik di kedua negara terutama sekali dalam konteks konsiderasi etik.

II. TINJAUAN PUSTAKA

1. *Indonesia dan Malaysia*

Indonesia saat ini merupakan sebuah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik presidensial dengan pola suksesi melalui pemilihan langsung baik untuk memilih presiden, gubernur, dan walikota/bupati maupun anggota legislatif.

Kepulauan Indonesia telah menjadi wilayah perdagangan penting setidaknya sejak abad ke-7, yaitu ketika Kerajaan Sriwijaya di Palembang menjalin hubungan perdagangan dengan Tiongkok dan India. Kerajaan-kerajaan Hindu dan Buddha telah tumbuh pada awal abad Masehi, diikuti para pedagang yang membawa agama Islam, serta berbagai kekuatan Eropa yang saling bertempur untuk memonopoli perdagangan rempah-rempah Maluku semasa era penjelajahan samudra. Setelah berada di bawah penjajahan Belanda, Indonesia yang saat itu bernama Hindia Belanda menyatakan kemerdekaannya di akhir Perang Dunia II.

Kata “Indonesia” berasal dari kata dalam bahasa Latin yaitu Indus yang berarti “Hindia” dan kata dalam bahasa Yunani *nesos* yang berarti “pulau”. Jadi, kata Indonesia berarti wilayah Hindia kepulauan, atau kepulauan yang berada di Hindia, yang menunjukkan bahwa nama ini terbentuk jauh sebelum Indonesia menjadi negara berdaulat. Pelajar Indonesia pertama yang menggunakan istilah Indonesia ialah Suwardi Suryaningrat (Ki Hajar Dewantara), yaitu ketika ia mendirikan kantor berita di Belanda yang bernama Indonesisch Pers Bureau di tahun 1913.

Keluarga di dalam masyarakat Indonesia sering terdiri dari suami-isteri-ayah-ibu (atau mertua) anak-cucu dan keponakan sekaligus. Bercocoktanam padi dan makan nasi adalah praksis kebudayaan yang sangat penting dalam sebagian terbesar masyarakat Indonesia. Cara pemanenan padi secara gotong royong masih berlaku hingga saat ini di hampir seluruh wilayah pertanian Indonesia (Dalton, 1977:19).

Malaysia saat ini merupakan sebuah negara federasi dengan penduduk berkisar 27 juta jiwa. Pemerintahan Malaysia mirip dengan sistem parlementer Westminster. Awalnya, Malaysia adalah sekumpulan koloni didirikan oleh Britania Raya pada akhir abad ke-18, dan paragraf barat Malaysia modern terdiri dari beberapa kerajaan yang terpisah-pisah. Kumpulan wilayah jajahan itu dikenal sebagai Malaya Britania hingga pembubarannya pada 1946, ketika kumpulan itu disusun kembali sebagai Uni Malaya. Karena semakin meluasnya tentangan, kumpulan itu lagi-lagi disusun kembali sebagai Federasi Malaya pada tahun 1948 dan kemudian meraih kemerdekaan pada 31 Agustus 1957.

Pada 16 September 1963 sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB 1514 dalam proses dekolonisasi, Singapura, Sarawak, Borneo Utara atau yang sekarang lebih dikenal sebagai Sabah berubah menjadi negara bagian dari federasi bentukan baru yang bernama Malaysia. Pada 9 Agustus 1965 Singapura kemudian dikeluarkan dari Malaysia dan menjadi negara merdeka yang bernama Republik Singapura.

Bangsa-bangsa di Asia Tenggara mengalami ledakan ekonomi dan menjalani perkembangan yang cepat di penghujung abad ke-20. Pertumbuhan yang cepat pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an, rata-rata 8% dari tahun 1991 hingga 1997, telah mengubah Malaysia menjadi negara industri baru. Karena Malaysia adalah salah satu dari tiga negara yang menguasai Selat Malaka, perdagangan internasional berperan penting di dalam ekonominya. Malaysia juga dipandang sebagai salah satu dari 18 negara berkeanekaragaman hayati terbesar di dunia.

Suku Melayu menjadi bagian terbesar dari populasi Malaysia. Terdapat pula komunitas Tionghoa-Malaysia (35 %) dan India-Malaysia (10 %) yang cukup besar. Bahasa Melayu dan Islam masing-masing menjadi bahasa dan agama resmi negara. Nama "Malaysia" sendiri diadopsi pada 1963 ketika Federasi Malaya bertambah Singapura, Sabah, dan Sarawak membentuk federasi bernama Malaysia, tetapi nama itu sendiri pernah membingungkan ketika dipakai untuk merujuk wilayah-wilayah di Asia Tenggara. Sebuah peta yang diterbitkan pada 1914 di Chicago menampilkan nama Malaysia pada wilayah tertentu di Nusantara. Politikus di Filipina pernah menghendaki penamaan negara mereka sebagai "Malaysia", tetapi Malaysia-lah yang pertama mengadopsi nama itu pada 1963 sebelum Filipina bertindak lebih jauh tentang masalah itu. Nama lain pernah dianjurkan untuk federasi 1963 di antaranya adalah Langkasuka (Langkasuka adalah sebuah kerajaan kuno yang berada di bagian hulu Semenanjung Malaya pada milenium pertama masehi). Bahkan mundur lebih jauh lagi, seorang etnolog Inggris, George Samuel Windsor Earl, di dalam jilid IV Jurnal Kepulauan India dan Asia Timur pada 1850 mengusulkan untuk menamai kepulauan Indonesia sebagai Melayunesia atau Indunesia, kendati dia lebih menyukai yang terakhir.

Sisa-sisa arkeologis ditemukan di Malaysia Barat, Sabah, dan Sarawak. Semang memiliki leluhur jauh di Semenanjung Malaya, merujuk pada pemukiman pertama dari Afrika, lebih dari 50.000 tahun lalu. Senoi muncul sebagai kelompok campuran, dengan hampir separo silsilah dari garis ibu moyang Semang dan separonya lagi Indocina. Ini bersesuaian dengan dugaan bahwa mereka mewakili keturunan penutur Austronesia kuno, kaum tani, yang membawa bahasa dan teknologi mereka ke bagian selatan semenanjung kira-kira 5.000 tahun lalu dan menyatu dengan penduduk asli. Manusia Proto Melayu lebih beraneka ragam, dan meskipun mereka menunjukkan beberapa kaitan dengan Asia Tenggara kepulauan, beberapa di antaranya juga memiliki leluhur di Indocina dari zaman Last Glacial Maximum, diikuti oleh penyebaran Holosen-dini melalui Semenanjung Malaya ke Asia Tenggara kepulauan.

Pada permulaan abad ke-15, Kesultanan Melaka didirikan di bawah sebuah dinasti yang didirikan oleh Parameswara, pangeran dari Palembang, Indonesia, di dalam kekaisaran Sriwijaya. Penaklukan memaksa dia dan pendukungnya melarikan diri dari Palembang. Parameswara berlayar ke Temasek untuk menghindari penganiayaan dan tiba di bawah perlindungan Temagi, seorang penghulu Melayu dari Pattani yang ditunjuk oleh Raja Siam sebagai bupati Temasek. Beberapa hari kemudian, Parameswara membunuh Temagi dan mengangkat dirinya sendiri sebagai bupati. Kira-kira lima tahun kemudian, dia meninggalkan Temasek karena ancaman dari Siam. Selama periode ini, Temasek juga diserang oleh serombongan armada Jawa dari Majapahit.

Dia kemudian memimpin ke utara untuk mendirikan permukiman baru. Di Muar, Parameswara berkehendak mendirikan kerajaan barunya di Biawak Busuk atau di Kota Buruk. Mengetahui lokasi Muar tidaklah cocok, dia meneruskan perjalanannya ke utara. Di sepanjang jalan, dia dilaporkan telah mengunjungi Sening Ujong (nama lampau untuk Sungai Ujong modern) sebelum sampai di sebuah perkampungan nelayan di bibir Sungai Bertam (nama lampau untuk Sungai Melaka modern). Tempat itu lambat laun berkembang menjadi lokasi Melaka masa kini. Menurut beberapa versi catatan dalam Sejarah Melayu, di situlah dia menyaksikan kancil mengecoh anjing ketika berteduh di bawah pohon Melaka. Dia mengambil apa yang dia lihat sebagai pertanda yang baik dan kemudian dia mendirikan sebuah kerajaan yang disebut Melaka, kemudian dia membangun dan memperbaiki fasilitas untuk tujuan perdagangan.

Pada 1511, Melaka ditaklukkan oleh Portugal, yang mendirikan sebuah koloni di sana; maka berakhirlah Kesultanan Melaka. Tetapi, Sultan terakhir melarikan diri ke Kampar, Riau, Sumatera dan meninggal di sana. Putera-putera Sultan Melaka terakhir mendirikan dua kesultanan di tempat lain di semenanjung; Kesultanan Perak di utara, dan Kesultanan Johor (mulanya kelanjutan kesultanan Melaka kuno) di selatan. Setelah jatuhnya Melaka, tiga negara berjuang menguasai Selat Malaka: Portugis (di Melaka), Kesultanan Johor,

dan Kesultanan Aceh. Konflik ini berlangsung sampai tahun 1641, ketika Belanda (bersesutu dengan Kesultanan Johor) untuk merebut Melaka.

Tahun-tahun permulaan kemerdekaan Malaysia diganggu oleh konflik dengan Indonesia yang dicetuskan oleh Soekarno melalui Dwikora menyangkut pembentukan Malaysia, keluarnya Singapura pada 1965 karena politik diskriminasi, dan pertikaian antaras di dalam Insiden 13 Mei pada 1969. Filipina juga membuat pengakuan aktif terhadap Sabah pada periode itu berdasarkan penyerahan sebagian wilayah Kesultanan Brunei, yakni bagian timur-utara kepada Kesultanan Sulu pada 1704. Pengakuan atas wilayah ini masih dilanjutkan hingga saat ini oleh pihak Filipina. Setelah Insiden 13 Mei pada 1969, Kebijakan Ekonomi Baru yang kontroversial—upaya penaikan hasil bagi kue ekonomi bumiputra (“pribumi”, yang menyertakan sebagian besar orang Melayu, tetapi tidak selalu penduduk asli) dibandingkan dengan kelompok suku lainnya—diluncurkan oleh Perdana Menteri Abdul Razak. Malaysia sejak saat itu memelihara kesetimbangan politik kesukuan yang lunak, dengan sistem pemerintahan yang memadukan pertumbuhan ekonomi dengan kebijakan ekonomi dan politik yang menyokong keikutsertaan yang pantas dari semua ras.

Di antara tahun 1980-an dan pertengahan 1990-an, Malaysia mengalami pertumbuhan ekonomi yang berarti di bawah kepemimpinan perdana menteri keempat, Dr. Mahathir Mohamad. Pada periode ini Malaysia mengalami lompatan dari ekonomi berbasis pertanian ke ekonomi berbasis manufaktur dan industri (terutama bidang komputer dan elektronika rumahan). Pada periode ini juga, bentang darat Malaysia berubah dengan tumbuhnya beraneka mega-projek. Projek paling terkemuka adalah Menara Kembar Petronas (sempat menjadi gedung tertinggi di dunia), Bandar Udara Internasional Kuala Lumpur (KLIA), Jalan Tol Utara-Selatan, Sirkuit F1 Sepang, Multimedia Super Corridor (MSC), bendungan Pembangkit Listrik Tenaga Air Bakun, dan Putrajaya, pusat pemerintahan persekutuan baru.

Bangsa dan masyarakat Malaysia adalah masyarakat multi-agama dan Islam adalah agama resminya. Menurut gambaran Sensus Penduduk dan Perumahan 2000, hampir 60,4 persen penduduk memeluk agama Islam; 19,2 persen Buddha; 9,1 persen Kristen; 6,3 persen Hindu; dan 2,6 persen Agama Tionghoa tradisional. Sisanya dianggap memeluk agama lain, misalnya Animisme, Agama rakyat, Sikh, dan keyakinan lain; sedangkan 1,1% dilaporkan tidak beragama atau tidak memberikan informasi. Semua orang Melayu dipandang Muslim (100%) seperti yang didefinisi pada Pasal 160 Konstitusi Malaysia. Statistik tambahan dari Sensus 2000 yang menunjukkan bahwa Tionghoa-Malaysia sebagian besar memeluk agama Buddha (75,9%), dengan sejumlah signifikan mengikuti ajaran Tao (10,6%) dan Kristen (9,6%). Sebagian besar orang India-Malaysia mengikuti Hindu (84,5%), dengan sejumlah kecil mengikuti Kristen (7,7%) dan Muslim (3,8%). Kristen adalah agama dominan bagi komunitas non-Melayu bumiputra (50,1%) dengan tambahan

36,3% diketahui sebagai Muslim dan 7,3% digolongkan secara resmi sebagai pengikut agama rakyat (Wikipedia, t edited Maret 2011).

Penguasaan Tionghoa terhadap sektor ekonomi negara yang dimiliki pihak lokal telah banyak diserahkan demi menguntungkan Bumiputra/Melayu di banyak industri strategis/penting seperti distribusi turunan minyak bumi, transportasi, pertanian, dan lain-lain. Sebagian besar profesional per kapita masih didominasi orang India-Malaysia. Ledakan ekonomi yang cepat memicu macam-macam masalah pemasokan. Sedikitnya tenaga kerja yang tersedia dari dalam masyarakat Malaysia, segera dipenuhi dengan mengalirnya jutaan pekerja imigran, banyak di antaranya ilegal. Proporsi terbesar pekerja migrant illegal adalah mereka yang berasal dari Indonesia, baik mereka yang bekerja di sector perkebunan maupun di pusat layanan seperti restoran dan konstruksi

2. Sejarah, Budaya dan Layanan Publik

Bentuk dan kandungan budaya suatu bangsa atau masyarakat cenderung sangat ditentukan oleh latar historis dan politis bangsa dan atau masyarakat tersebut. Louis Lamphere misalnya, mengemukakan pandangan konseptualnya tentang pola bentuk budaya sebagai berikut:

The pattern of Culture should be a great arc across which range the possible interests provided by the environment, the age cycle, and human activities. Each culture selects from that arc of possibilities, choosing to emphasize one or several, giving that culture its particular pattern. Its identity of a culture depend upon the selection of some segment of this arc.....Each from the point of view of another ignores fundamentals and exploits irrelevancies (dalam Ruth Benedict 2005: viii).

Sejarah juga merupakan elemen sangat fundamental yang menentukan bentuk dan perubahan suatu kehidupan sosial, tidak terkecuali kehidupan sosial politik termasuk afiliasi politik dan tentu kehidupan sosial dalam arti lebih spesifik seperti administrasi publik. Sejarah bahkan memainkan peranan fundamentalnya dari sejak suatu afiliasi sosial mulai berproses pada tahap paling dini yaitu tumbuh dan terbentuknya kesepakatan dasar suatu kelompok sosial.

Sejarah juga menentukan bentuk dan pola tarik-menarik serta sparasi atau bahkan perpecahan sosial budaya, termasuk perpecahan sosial yang menghasilkan entitas budaya politik tertentu dan pada gilirannya dalam konteks politik pemerintahan atau lebih spesifik lagi pelayanan publik akan menghasilkan suatu wajah gaya politik pemerintahan atau pelayanan publik yang tertentu (Mulhern, 2000:83). Sifat menentukan dari peranan sejarah terhadap model atau gaya pelayanan publik misalnya dapat kita amati pada gaya pelayanan publik di Indonesia di zaman Orde Lama yang meski Bung Karno anti Belanda namun warisan pendidikan Belanda yang masih kental saat itu, bahkan menjadikan sebagian terbe-

sar hukum tata tenagar kita masih rujuk kepada Undang-Undang buatan Belanda. Pada Era Orde Baru dengan dominasi pemerintahan oleh aparaturnya yang berlatar belakang TNI/ARI menjadikan pelayanan publik berorak komando dan penuh nuansa “Yes Men.”

Sejarah reformasi yang diwarnai akumulasi kemarahan mahasiswa dalam menuntut perubahan kepemimpinan dan kebebasan berkeekspresi telah pun bukan saja mengubah bentuk gaya pelayanan publik di Indonesia, meainkan telah menggantinya dengan sesuatu yang baru dan tidak pernah dikenal sebelumnya. Jika pada masa Orde Baru pemberian segala bentuk surat dan keterangan kepada warganegara selalu dilengkapi dengan penelitian khusus terhadap kemungkinan keterlibatan yang meminta keterangan itu dengan G30S/PKI, maka di masa Orde Baru layanan elektronik mulai diperkenalkan bahkan untuk pembuatan Badan Hukum seperti yayasan dan perusahaan. Sismimbakum yang sempat menyeret Yusril Ihza Mahendra ke pengadilan merupakan salah satu contoh pengaruh sejarah terhadap model dan gaya layanan publik.

Administrasi publik di negara-negara Muslim yang oleh karena latar sejarah penjajahan yang syarat dengan de-slamisasi segala segi kehidupan misalnya, memanfaatkan momentum kemerdekaan mereka sebagai fase untuk melakukan transisi dari budaya politik dalam arti khas administrasi publik yang tidak islami ke dalam model yang lebih rendah tingkat pertentangannya dengan Islam, dan kemudian diarahkan kepada yang Islami (Al-Buraey, terj Ahmad Nashir Budiman, 1986:312-313). Historisitas suatu bentuk dan gaya layanan publik bahkan sangat kentara di dalam dunia pendidikan di dalam mana pengajaran terhadap mahasiswa dan pelajar tentang sesuatu yang sangat filosofis dan metodologis pun akhirnya harus disajikan di dalam kontekstualisasi subjek pengajaran terhadap sejarah yang melatarbelakangi dan perkembangan historisnya sehingga subjek tersebut disampaikan di dalam kerangka aplikasinya di alam yang sudah terkontemporarisasi, di masa kini (Agger,terj. Nurhadi, 2003:376-379).

Historisitas suatu amalan praktis yang tentu saja merujuk kepada pengetahuan hasil suatu bentuk dan gaya pengajaran yang sangat history-driven dalam konteks seperti ini dengan sendirinya niscaya akan sangat historik.

3. *Etika Pelayanan Publik*

Etika boleh jadi merupakan masalah paling menonjol di dalam hampir setiap wacana penyelenggaraan pengelolaan negara di Indonesia era pascareformasi. Keluhan terhadap kualitas layanan publik yang berkenaan dengan etika pelayanan publik di berbagai instansi pemerintahan Indonesia misalnya dirasakan banyak pihak dalam bentuk ketidak terbukaan aparatus pelayanan, ketidak pastian kondisi pelayanan, dan perlakuan memilih bulu yang berindikasi tidak adil (unfair). Diakui atau tidak, adanya suatu proses transmisi tabiat bawaan dari komponen manusia dan budaya lama dalam perubahan reformatif masih cu-

kup menonjol. Apa yang ditengarai oleh Weinstein (1997:82) sebagai pertanda prosesus berupa perpaduan antara difusi berbagai anasir budaya elementer pembentuk reformasi dan proses-proses pengalaman pembelajaran yang larut menjadi satu dalam bauran reformasi mengakumulasikan diri ke dalam bentuk budaya akulturatif bernama budaya birokrasi pascareformasi.

Keterbukaan aparatur pemerintah, kepastian kondisi layanan, dan perlakuan yang adil atau fair menjadi penting dalam wacana layanan publik, terutama dalam bingkai etika layanan publik karena ketiganya merupakan suatu sifat yang mendasar dan diperlukan dalam setiap kepentingan publik yang pemenuhannya memerlukan instansi layanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Ketiganya penting karena secara alamiah selalu melekat kedalam setiap kebutuhan sosiopolitis warganegara dan atau warga masyarakat yang pemenuhannya juga secara sosiobudaya dan sosiopolitis merupakan kebutuhan kolektif untuk terpeliharanya lesinambungan keberadaan masyarakat dan atau bangsa di dalam mana warga negara atau warga masyarakat berada (Quinton, 1967;112-113).

Manusia sebagai *moral being*, sebagai makhluk yang berhajat terhadap rasa dan perasaan baik-buruk, sebagaimana dikemukakan Immanuel Kant, akan menjadi mustahil memahami, apalagi bersikap dan berbuat baik tanpa syarat terkecualsi manusia itu benar-benar memiliki kemauan baik untuk berfikir, bersikap dan berbuat baik (Williams, terjemahan Muhammad Hardani, 2003:38-39). Moralitas yang ekspresnya lazim ditakar dengan ukuran etika atau kepatutan dalam konteks "kemauan untuk berfikir, bersikap, dan berbuat baik" ini merupakan hal sangat sentral dalam wacana usaha manusia mencapai kebahagiaan hidup. Comte-Sponville (2005:1) misalnya melukiskan bahwa kesalahan paling fatal dalam masyarakat manusia adalah karena mereka telah membuat usaha untuk menegakkan etika dengan membuat undang-undang, pengadilan dan peradilan, hukuman, dan tentu saja mengangkat polisi, jaksa, dan para hakim. Kesalahan fatal tersebut, terutama dikarena sebagaimana dikemukakan oleh Immanuel Kant bahwa moralitas dan etika hanya dapat tegak jika didirikan di atas kemauan berbuat baik tanpa pamrik dan tapa takut atau tekanan pihak manapun. Manusia bermoral, demikian juga adminstratur yang bermoral sehingga perilakunya dalam menjalankan tugas administrasi publik menjadi etis hanya akan ada jika dan hanya jika adminstratur itu memang memiliki kemauan untuk bermoral sehingga beretika, tanpa adanya takut akan hukuman atau harap akan ganjaran, tanpa takut celaan atau harap akan pujian, dan tanpa takut terkena sanksi atau memperoleh promosi.

Kondisi sosiopsikologis pelayan publik yang menghasilkan sikap dan perilaku etis di dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik sebagaimana tersebut di atas, dapat dianalogikan ke dalam gambaran model ideal bahwa meskipun Socrates wafat di penjara, diyakini bahwa Socrates jauh lebih berbahagia menyambut kematiannya jika dibanding dengan

jaksa dan hakim yang telah memasukkannya ke dalam penjara. Usaha menjadi bermoral dan bersikap serta berperilaku etis dengan demikian bahkan tidak perlu adanya agensi moral sebagaimana diajarkan dalam theologi Paul Tillich, sehingga seorang yang bersikap etis tidak lagi peduli apakah Tuhan akan memberi pahala atau tidak atas sikap etisnya (Comte-Sponville, 2005:1; Thompson,2007:174).

Aristoteles (Russel, 1996:168-169) memandang bahwa etika ini bersumber pada dua kekuatan nalar dan moral. Kekuatan nalar diperoleh manusia dari pembelajaran dan kekuatan moral diperoleh dari pembiasaan. Meskipun banyak filosof memandang bahwa dalam kenyataannya etika ada yang bersifat sosial dan ada yang bersifat moral, namun sebagaimana dikemukakan oleh John Hopper (1982:36-37), pada prinsipnya etika sosial yang juga sering disebut sebagai etika instrumental dan etika moral merujuk kepada puncak etika yang bersumber pada kebaikan sejati dengan mana orang atau manusia bersikap dan berbuat baik bukan karena keinginannya untuk bersikap dan berbuat baik. Bahwa secara instrumental etika dapat lahir sebagai akibat dari adanya dorongan sosial, hal ini merupakan dorongan kebaikan pada tingkatan (level) yang lebih rendah dari kebaikan sejati.

Dalam ranah pemikiran tentang etiket Jawa (yang merupakan 48 persen dari total orang Indonesia), kesejahteraan senantiasa merujuk kepada harmoni, kedamaian dan kesinambungan. Penekanan yang konsisten terhadap harmoni, keselarasan dan kesinambungan bukan saja diupayakan melalui konsensus-konsensus sosial akan tetapi juga sudah merupakan bagian integral dari dalam pemikiran kosmologis dengan mana rasa sebagai parameter paling fundamental memegang otoritas tertinggi di dalam memberikan pertimbangan terhadap setiap sikap dan tindakan yang berkenaan dengan prinsip-prinsip penciptaan kondisi dan situasi harmonik, damai dan berkesinambungan (Strange, 1998:26-27).

Meskipun Paul Stange melihat bangunan etika model masyarakat Jawa sebagai sebuah budaya olah rasa, namun demikian dalam konteks ke-Timuran bukan bermakna tanpa nalar. Integrasi antara pertimbangan intelektual dan moral dalam arti perpaduan kekuatan nalar dan rasa barangkali lebih mewakili konstruksi struktural etika Jawa yang tidak dapat dipisahkan dari Etika Timur secara keseluruhan termasuk Timur Tengah yang diwakili oleh etika Islam dan Timur Jauh yang diwakili oleh konstruksi etik versi China Konfusianis. Struktur dan arsitektur nalar etis China yang digambarkan oleh John Naisbit (2010) dalam karya terakhirnya "*China's Megatrends: The 8 pillars of A New Society*", menunjukkan bahwa pada dasarnya manajemen organisasi publik yang secara normatif ditujukan untuk menciptakan kebaikan umum atau kebaikan publik juga tidak dapat mengelak dari pelibatan landasan fundamentalnya di dalam rancangan struktural dan arsitekturalnya yaitu nalar dan rasa.

Integrasi konfiguratif nalar dan rasa ke dalam rancangan struktural dan arsitektural model pengorganisasian pelayanan publik yang telah menjadi kerangka restorasi China dan menjadikannya sebagai Raksasa Baru pasca kebangkrutan Amerika Serikat itu di

antaranya tercermin delapan pilar etika restorasi China yang telah diinisiasi oleh Deng Xiao Ping dandilukiskan oleh John Naisbit dan Doris Naisbityaitu: pertama menjamin penguatan rasa percaya diri berbasis emansipasi nalar yang menghasilkan pasokan energy organisasi pengelolaan negara. Kedua, menyediakan jaminan kesetimbangan dan keselarasan timbal balik dualitas top-down dan Bottom-up yang menjamin tumbuh dan berkembangnya mutualrespects dan mutualsupport antar semua pihak berkepentingan (stakeholder).Ketiga, membingkai semua program dengan konstruksi nilai-nilai budaya organisasi pengelolaan negara dengan serangkain tujuan yang jelas dan terkomunikasikan dengan memadai sehingga semua elemen fungsional organisasi pengelolaan negara bekerja secara sistemik.

Keempat, menjamin setiap stakeholder bebas dari rasa takut di atas fundasi mutual-trust mendorong dan mengorientasikan setiap pihak ke dalam spirit kreatif, inovatis dan transgressif, mampu menghargai setiap detil prestasi dan menjadi problem solver atas setiap masalah. Kelima, menyediakan perangsang sekaligus pendorong kreatifitas artistik dan intelektual yang dapat menjadi sumber inspirasi tentang masa depan organisasi yang lebih baik. Keenam, memposisikan organisasi ke dalam konstelasi yang lebih luas dan perluas hingga tingkat global dalam konteks menjadi yang unggul dan akseptabel.Ketujuh, menjamin kemerdekaan dan keadilan organisasional untuk keselarasan yang lebih baik. Dan kedelapan, jika mungkin etika dan implementasinya dibangun dengan cara meniru pengalaman pihak lain, maka bertahap tapi pasti melangkah memodifikasi secara inovatif dan bahkan mensubstitusinya dengan konstruksi yang lebih banyak merujuk kepada nilai-nilai dasar organisasional sendiri (Naisbit, 2010:2-3).

Delapan pilar tersebut tampak jelas sebagai ekspresi dari totalitas etika kerja pengorganisasian negara China melalui sikap etis Deng Xiao Ping yang mengadopsi berbagai keunggulan nilai-nilai Barat yang sesuai dan mengembangkan nilai-nilai fundamental China yang unggul, sehingga menjadikan China Baru yang memimpin dunia dengan keunggulan kompetitif dan komparatif sekaligus. Keunggulan tersebut dirasakan dan dikenali bukan saja oleh pelanggan internal yaitu warga China tetapi juga umat manusia seluruh Dunia. Namun satu hal yang pasti adalah bahwa prestasi itu diperoleh setelah Deng Xiao Ping bekerja dengan niat baik dan sikap serta langkah baik karena motivasinya memang untuk kebaikan itu sendiri.Niat dan sikap dasar etis itulah yang menjadikannya tidak takut berseberangan dengan Barat dan tidak menjadi rendah diri dalam menunjukkan keyakinannya menjalankan nilai-nilai unggul dari dalam China sendiri.Sikgat kata, tidak gila pujian, tidak takut celaan semata karena bertolak dari kebaikan untuk kebaikan China Baru.

Merujuk kepada paparan di muka, maka Etika Administrasi Publik atau katakanlah Etika Pelayanan Publik sepatutnya merupakan sebuah etos kerja yang didasarkan pada itikad baik untuk meraih kinerja terbaik dengan harapan pelanggan (Punlik) dapat memperoleh haknya yang terbaik atau dalam kualitas terbaik.

III. TUJUAN

Makalah ini berusaha untuk mencari dan memaparkan penjelasan analitik yang secara akademik dapat dijadikan kerangka usulan konstruktif solusi yang bersifat etik terhadap kasus-kasus kesalahfahaman yang dipicu oleh beberapa mispersepsi tentang perilaku praktis yang terjadi di Indonesia dan Malaysia dalam konteks mutu layanan publik di dalam instalasi-instalasi administrasi publik. Pemahaman yang lebih proporsional tentang aspek-aspek konsiderasi etik ke dalam moda-moda dan mutu layanan publik di masing-masing dari kedua negara Indonesia dan Malaysia, diharapkan akan dapat menjadi modal untuk membuat proyeksi kajian dan pengembangan administrasi publik dalam konteks mutu layanan publik serta menyediakan konsideran yang diperukan untuk membangun hubungan kedua negara yang lebih baik di masa mendatang.

IV. TEMUAN EMPIRIK

Suatu hari, di awal bulan April 2009, anak bungsu kami bersama ibundanya melakukan perjalanan dari Bandung melalui KLIA untuk kali pertamanya mengunjungi saya di University of Malaya Kuala Lumpur. Setibanya di rumah kediaman saya di kompleks perumahan dosen tamu asing university of Malaya, anak saya menyampaikan kesan pertama perjalanannya kepada saya dengan kalimat lugas: "Ayah, di loket imigrasi ada tulisan khidmat dengan senyum, kata umi artinya melayani dengan senyum, tetapi petugasnya kok mukanya masam tanpa senyum sama sekali ketika aku di sana?" Ibundanya pun segera menerangkan kepada saya bahwa pertanyaan tersebut merupakan pengulangan pertanyaan yang kurang lebih sama dengan yang dikemukakannya ketika mereka masih sedang berada di antrean ambil bagasi terminal LCCT-KLIA Kuala Lumpur. Baru saja mulut ibundanya berhenti menceritakan perihal ini, si bungsu pun menyambung dengan kalimat: "petugas imigrasinya judes-judes deh yah, masa aku ditanya tiket pulang segala, padahal aku kan mau tinggal di sini bersama ayah."

Nasib kurang mujur boleh jadi sedang menjadi bagian masa-masa awal istri dan anak saya tinggal di Kuala Lumpur kala itu. Mereka menjumpai kenyataan yang lebih mengejutkan ketika hari kedua mereka bersama saya berbelanja di pusat eceran barang perkakas dapur. "You nak beli atau nak tengok-tengok je? (anda mau beli atau hanya sekedar lihat-lihat saja?)" ucap pemilik toko perkakas dapur yang perempuan setengah baya itu kepada istri saya. Belakangan saya baru tahu bahwa pertanyaan tersebut muncul ketika istri saya meminta diambulkan satu buah alat pemasak nasi tipe lainnya karena spesifikasi barang serupa yang pertama diperiksanya tidak sesuai dengan keinginan istri saya. Istri saya pun spontan merasa kecewa, sehingga mengajak kami untuk pindah ke toko lainnya.

Cerita ini memang nampak seperti telah dirancang skenarionya, karena ternyata di toko pecah belah yang berikutnya kami jumpa dengan pelayan seorang perempuan asal Indonesia. Bukan saja ramah dan tampak melayani dengan sangat tulus, namun pelayan itu pun dengan penuh percaya diri meyakinkan kami bahwa dia dan kami sama-sama berasal dari Indonesia. Lengkaplah pandangan stereotip anak dan istri saya tentang gaya pelayanan orang Malaysia “yang mereka jumpai.”

Kecelakaan sosial pun berlanjut. Kali ini menimpa seorang professor yang baru saja datang ke sebuah universitas bergengsi di bilangan Kuala Lumpur. Betapa terkejut, karena ternyata undangan untuk menjadi professor tamu dengan jenjang kontrak setahun untuk diperpanjang bagi tahun berikutnya jika masih bersedia, tetapi hotel yang dirujuk universitas memaksanya membayar sendiri biaya menginap di sana. Bukan hanya demikian, ternyata hingga dua tahun kemudian universitas ini tidak sesuai janjinya karena ternyata tidak kunjung membayar uang pengganti (reimbursement) atas ongkos pesawat dan biaya menginap di hotel tersebut di muka. Alangkah memilikannya, karena ketika dikonfirmasi kepada pegawai di fakultas yang bertugas menanganinya, hingga kontrak tahun ke dua menjelang habis hanya memperoleh jawaban esok dan lusa. Sebuah kejadian yang kontras secara diametral dengan kebiasaan di Indonesia yang selalu melayani orang asing terlebih lagi akademisi undangan dengan cara yang sangat sempurna dan penuh ramah tamah. Saya pun menjadi bertambah susah untuk mengelak dari penguatan stereotip bahwa “orang melayu itu malas, tidak ramah dan kurang peduli.”

Kasus berikutnya melengkapi stereotip yang terkesan dalam benak orang asing di Malaysia. Kisahnya, seorang mahasiswa program master asal Bangladesh diberhentikan oleh aparat kepolisian Diraja Malaysia ketika pulang dari kursus mengemudi mobil. Sesuai permintaan maka sang mahasiswa menunjukkan SIM, tanda bayar pajak sepedamotor, dan kartu pengenal sebagai mahasiswa. Tidak diketahui secara pasti, apakah polisi tersebut bodoh atau sengaja mencari-cari perkara kepada orang asing, karena ternyata polisi tersebut kemudian meminta pasport sang mahasiswa. Mahasiswa yang memang tergolong cerdas itu pun berceramah kepada sang polisi dengan menyatakan bahwa SIM dan tanda pengenal yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah di Malaysia itu bukan saja merujuk kepada passport melainkan juga memuat di dalamnya nomor passport sang mahasiswa. Permintaan menunjukkan pasport, ucap mahasiswa ini, terlalu mengada-ada. Akhirnya sambil terbata-bata polisi yang masih tergolong muda itu pun dengan ekspresi kurang rela tetapi mengalah dan menerima penolakan sang mahasiswa untuk menunjukkan pasportnya serta mengizinkan sang mahasiswa melanjutkan perjalanannya.

Tentu kasus-kasus tersebut di atas hanya merupakan cuplikan kecil potret praktik pelayanan publik baik di instalasi pelayanan public maupun swasta. Ratusan kasus lainnya yang sempat saya catan dari penyelidikan dalam rentang dua tahun terakhir, masih

berirama senada dengan rupa bentuk yang berbeda dan akan menjadi bagian penting dari diskursus dalam makalah ini. Paparan komparatif tentu saja merupakan bahagian penting dan mendasar dari keseluruhan moda diskursus dalam makalah ini, mengingat makalah ini adalah mengenai perbandingan Indonesia-Malaysia.

Beberapa kasus berkenaan berurusan dengan instansi pemerintah Republik Indonesia tampak sebaliknya. Dalam sebuah perjalanan investigatif saya ke pelabuhan laut Tanjung Balai Asahan sebelah Timur Medan pada awal bulan Ramadhan 1431 (Agustus 2010), saya menikmati sebuah drama pelayanan publik yang sangat kemas. Penumpang tertentu yang berkepentingan dengan kemudahan perpanjangan tinggal di Malaysia ternyata bukan saja telah tercatat dengan baik identitasnya, melainkan juga diorganisasikan penangannya baik oleh agensi tertentu yang bekerjasama dengan awak kapal, juga dikoordinasikan dengan sangat rapi dengan petugas imigrasi di pelabuhan kedatangan. Hal yang menarik dari pengalaman ini adalah, penghususan penanangan “orang-orang khusus” itu tidak sedikitpun mengganggu pelayanan orang-orang reguler seperti saya.

Persoalan di balik semua perilaku aparat imigrasi Tanjung Balai Asahan pun mudah ditebak, yaitu bahwa Tanjung Balai Asahan sebagai gerbang pengiriman TKW-TKI ke Malaysia dengan segala kerumitan di dalamnya telah menjadikan aparat menghasilkan suatu model pelayanan kreatif yang tampak tidak normal jika dilihat dari sudut pandang prosedur resmi keimigrasian, tetapi hasilnya menjadikan semua penumpang terlayani dengan sangat nyaman, paling tidak menurut versi orang Indonesia.

Abnormalitas model pelayanan tersebut di muka belakangan diketahui sebagai model “tahu-sama tahu” yang berhasil diciptakan dari modifikasi pelayanan standard dengan asumsi bahwa “semua dapat diatur.” Seorang calon TKW asal Jawa Timur yang melenggang ke Malaysia melalui Tanjung Balai Asahan misalnya, menyatakan bahwa mereka dapat dengan mudahnya melenggang ke Malaysia dengan tiket pergi-pulang kapal laut Tanjung Balai-Portklang seharga 165 Ringgit Malaysia. Pasalnya, pihak imigrasi Malaysia di Portklang akan dengan mudahnya meloloskan siapapun yang masuk ke Malaysia jika mengantongi tiket pulang pergi.

Kemudahan ini konon juga menjadikan para calon TKW-TKI dengan leluasa memasuki Malaysia tanpa working permit dari pemerintah Malaysia karena pihak perusahaan pelayaran, agensi, dan imigrasi di dua pelabuhan laut sudah “tahu-samatahu.” Dalam perjalanan saya misalnya, seorang gadis usia 19 tahun yang sedang berjuang untuk memperoleh majikan Malaysia dan hingga 3 bulan belum berhasil terpaksa meluncur ke Tanjung Balai Asahan untuk memperbaharui “ENTRY”-nya setelah sebelumnya sempat memohon perpanjangan izin tinggal dengan merogoh kocek agensinya sebesar 200 Ringgit Malaysia untuk dua bulan masa tinggal tambahan. Ketidakmungkinan perpanjangan kedua kalinya, memaksanya menempuh jalan prosedural keluar dari wilayah Malaysia meski hanya sema-

lam dan masuk lagi dengan entry baru. Gadis belia itu pun kemudian memasuki Malaysia kembali dengan tiket kapal laut pergi-pulang, namun selepas keluar dari loket pelayanan imigrasi Malaysia di Portklang maka tiket kepulangan di-REFUND, dengan potongan sebesar 25 persen dari harga tiket tercantum. Mudah, hanya kehilangan 25 ringgit potongan harga tiket refund, maka si gadis belia pencari keberuntungan di Malaysia itu pun melenggang kembali di negeri “rantauan antar bangsa” itu.

Seorang pekerja bangunan asal Medan yang sudah memasuki tahun ke delapan bekerja di Malaysia dan baru saja menikah dengan seorang gadis warganegara Malaysia keturunan Bugis memiliki kisah yang jauh lebih unik, rumit, tapi membuat mata nalar saya terbelalak lebar seketika. Susah rasanya membayangkan seorang tamatan sekolah menengah pertama ini bisa hidup dan bekerja secara leluasa hingga tujuh tahun lebih di Malaysia tanpa satu cuitpun surat izin kerja dari pihak Kerajaan Malaysia. Kisahnya ternyata penuh warna warni. Semester pertama tujuh tahun lebih yang lalu, ia memang tertangkap oleh polisi Diraja Malaysia yang sedang melakukan operasi rutin terhadap pekerja illegal.

Penangkapan atas TKI illegal yang biasanya dikonotasikan sebagai sebuah kemalangan itu, ternyata menjadi awal nasib baik pekerja keras kuli bangunan asal Medan yang satu ini. Di dalam tahanan polisi Diraja Malaysia saat itulah, sang TKI illegal ini memperoleh pelajaran lengkap tentang bagaimana cara hidup sebagai TKI dengan lebih nyaman, biaya lebih murah, dan leluasa bertukar majikan jika dirasa perlu. “Setiap tiga bulan kami dipungut 300 ringgit perorang, semua beres dan nyaman,” ujarnya sambil senyum penuh percaya diri. “Karena saya sekarang menjadi menantu orang warganegara Malaysia, saya menjadi lebih mudah lagi mencari kerja” tambahnya selepas memaparkan kisah asmaranya dengan seorang gadis berdarah Bugis warganegara Malaysia yang baru saja dinikahinya beberapa bulan silam.

Kisah deportasi kononnya juga pernah dialaminya dan juga dialami beberapa teman sekerjanya. “Polisi biasa melakukan penangkapan dan deportasi, tetapi kami tahu bahwa itu sudah diatur, supaya tidak ada kesan polisi tidak kerja. Setelah deportasi, tiga bulan berikutnya kami boleh masuk lagi melalui Portklang dengan melalui agensi yang khusus menangani pekerja jenis kami,” tuturnya. Semua drama yang rapi tersebut, menurut TKI berbadan kecil tetapi tampak kokoh itu, karena antara pihak-pihak yang berweang di pelabuhan Portklang dengan agensi dan petugas perusahaan pelayaran sudah saling memahami kepentingan yang menguntungkan mereka semua itu.

Tidak ada ketidakbenaran (baca: kejahatan) yang sempurna, boleh jadi istilah ini yang sedang berlaku bagi perjalanan saya bersama dua orang professor seorang asal Amerika dan seorang lagi asal Korea Selatan. Kejadiannya pada tanggal 22 Juli 2010 di Bandar Udara Husen Sastranegara Bandung. Model perilaku melayani secara ekstra yang biasa dilakukan oleh oknum petugas porter (kuli angkut pelabuhan udara) kali ini ditanggapi se-

bagai mengganggu kenyamanan tamu yang professor asal Amerika. Sahabat bule mualaf yang satu ini berbalik menjadi curiga dan bahkan berprasangka buruk ketika seorang porter dengan bahasa Inggris yang pas-pasan dan basa-basi yang sangat sopan khas Sunda menawarkan jasa pengangkatan tas yang dibawanya. Konon sahabat bule itu merasa aneh karena urusan imigrasinya belum beres mengapa sudah ditawarkan jasa pengangkatan barang bawaan. Peroalannya tentu adalah, mengapa orang yang tidak seharusnya bisa berada di area seperti itu bahkan dapat leluasa beraksi serupa itu. Lagi-lagi, tahu-sama tahu. Tentu tahu-sama tahu sejenis ini tidak pernah dipersepsi sebagai sebuah kejahatan dalam masyarakat Indonesia, atau alih-alih dianggap sebagai kreatifitas dalam pelayanan. Tindakan serupa itu, namun demikian, di samping bukan saja tidak lazim menurut standard pelayanan bandar udara internasional juga memang tampak ganjil dan dapat mengundang rasa curiga dan tidak nyaman bagi sebagian tamu asing ke Indonesia, terutama yang belum cukup sering datang ke Indonesia.

Model atau lebih tepatnya gaya pelayanan publik yang tergolong “kultural dan kreatif” itu sejatinya bukan hal baru ataupun apalagi ganjil, namun dalam keadaan khusus justru menjadi kebutuhan dan dicari-cari oleh orang-orang tertentu. Kasus kebetulan misalnya didapati oleh seorang kolega saya. Kolega yang satu ini saya undang untuk berlibur ke Kuala Lumpur. Kawan (classmate) yang kebetulan belum pernah memiliki paspor itu pun sedikit kelimpungan. Keberuntungan pula yang memudahkannya, karena ketika melapor kepada superordinate yang juga rekan mudanya untuk memohon bantuan pembuatan paspor, maka dipadukanlah perimtaannya dengan rencana sang superordinate mengadakan kunjungan kerjasama ke University of Malaya di Kuala Lumpur. Sang superordinate itu pula kemudian mengawani kolega saya langsung menuju kantor imigrasi di Kota Cilacap.

Pucuk dicinta ulam tiba, demikian kata pepatah. Kepala kantor imigrasi di Kota Cilacap itu ternyata seorang mahasiswa program pacasarjana administrasi negara, mahasiswa kolega saya yang tentu saya mahasiswa kami semua. Kantor imigrasi yang sangat kecil pun tidak pelak lagi mengantarkan kedua kolega saya langsung ke dalam pandangan sang kepala kantor imigrasi yang mahasiswa kami. Spontan sang mahasiswa menjumpai kedua kolega kami dan mengajaknya masuk ke dalam kantornya.

Pendek cerita, kekurangan persyaratan berupa ketiadaan kartu keluarga pun dimaafkan, dan pembuatan paspor yang biasanya memerlukan waktu satu minggu pun menjadi cukup satu jam saja. Hal paling menarik dan tentu yang paling khusus adalah tidak dikenai biaya sama sekali. Dalam bahasa populer sang mahasiswa mentraktir biaya resmi pembuatan paspor bagi sang guru. Prosesnya pun hanya memakan waktu satu jam, ditambah layanan khusus mendapat suguhan minuman dan pacitan (makanan ringan) dari sang mahasiswa. Lengkap sudah, pendekatan kultural, kreatifif merujuk kepada budaya “nduwe rasa lan rumangsa” dan terwujudlah “pelayanan pembuatan paspor satu jam.” Kejadian

seperti ini merupakan pemandangan biasa di KBRI Kuala Lumpur, membuat pasport dengan hanya 28 ringgit dan selesai dalam satu jam. Tiak ada prasangka dan curiga, sama-sama merasa puas, tidak terjadi keterkejutan, dan tidak satu pihak pun merasa dirugikan, serta memang tidak ada yang dirugikan, termasuk negara.

Simpati dan empati tampaknya begitu melekat ke dalam setiap praktik pelayanan di Indonesia, baik pelayanan publik di instalasi pemerintahan atau terlebih lagi di pusat-pusat layanan swasta. Seorang dekan asal University Malays yang biasa menyuguhi tamunya yang seorang rektor dari universitas swasta presitisius cukup di kantin dengan menu makanan ala kadarnya miaslnya, selalu mendapatkan antar jemput dengan mobil baru dan hidangan jamuan di restoran bintang empat. Sedang para penjual barang eceran di Pasar Baru saking simpati dan empatinya dengan penuh percaya diri menawari istri saya yang asli Bandung dengan bahasa Malaysia: “kak, belilah ini cantiek untuk baju kurung.” Istri saya yang kelahiran asli Bandung dan pendudukan Bandung pun seponatan menjawab: “Aduh...mani pinter bahasa melayu, da abdi mah urang sunda teteh (Aduh... pinternya berbahasa melayu, namun saya ini orang Sunda mbak.” Sambil sedikit tersipu sang pedagang pasar yang masih tergolong muda itu pun terus menawarkan barangnya dengan menjawab:” Iya mbak, abis biasanya yang belanja kebanyakan dari Malaysia.”

Potret-potret kecil tersebut di muka tentu saja hanya sebagian kecil dari realitas yang sempat saya rekam selama dua tahun terakhir di sela-sela masa kerja saya di University Malaya. Pertimbangan kepatutan saya pilih untuk menyajikan hanya beberapa cuplikan realitas yang mewakili kepentingan pembahasan dalam makalah ini, namun paling rendah resiko berimplikasi menelanjangi hal-hal yang boleh jadi merupakan aib bagi kedua organisasi pelayanan publik di kedua negara.

V. PEMBAHASAN DAN SIMPULAN

1. Pembahasan

a. *Cara mempolakankonsiderasi etis pelayanan publik sehari-hari*

Perbedaan paling fundamental yang menjadikan Indonesia dan Malaysia memiliki gaya layanan publik yang relatif berbeda dalam bentuk dimensional (form) tampak terpola oleh bentuk pemerintahan kedua negara dan bangsa yang juga sangat berbeda. Indonesia yang meskipun dahulu dijajah oleh Belanda, secara tegas sejak awal kemerdekaannya membangun sendiri Undang-Undang Tata Negara dan secara berangsur tetapi pasti mengeliminir segala bentuk muatan yang bernuansa apalagi bercirikan nilai-nilai Belanda. Pada saat bersamaan, Indonesia terus melakukan reformulasi Undang-Undang Tatanegara tersebut, dan bahkan juga Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Perdagangan.

Malaysia di pihak lain, menjadi negara merdeka dengan seperangkat Undang-Undang Dasar dan Undangf-Undang ditingkat bawahnya yang telah dipersiapkan secara matang dan siap pakai oleh pemerintah penjajahnya yaitu Inggeris. Nuansa, dan bahkan nilai-nilai khas Inggeris bukan saja tampak di dalam kandungan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang lainnya di Malaysia, melainkan merupakan karakteristik paling menonjol. Keberlakuan dua teks yang masing-masing Undang-Undang dalam versi Bahasa Inggeris dan Bahasa Melayu, misalnya diatur dengan ketentuan bahwa segala makna yang mungkin dikemukakan dari dalam kandungan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang mereka adalah rujuk ke dalam teks Bahasa Inggeris dan bukan Bahasa Melayu.

Pola-pola yang berbeda juga terjadi oleh dan atau akibat dari sistem pemerintahan. Malaysia dengan sistem monarki federal dengan sistem pemerintahan parlementer, sedang Indonesia merupakan negara republik presidensil dengan sistem pemerintahan yang menganut prinsip triaspolitika, dengan pemimpin pemerintahan dan anggota legislatif dipilih secara langsung dan umum. Kedua perbedaan tersebut mengarah kepada suatu keadaan kebangsaan yang menunjukkan bahwa di Indonesia pemilik negara dan pemegang kedaulatan negara adalah rakyat, dan pejabat publik merupakan abdinegara yang bermakna juga sebagai abdi rakyat.

Malaysia sebaliknya sebagai sebuah negara kerajaan dengan sistem pemerintahan parlementer yang perdana menteriya ditentukan oleh hak praerogatif Raja, adalah niscaya menempatkan raja sebagai pemilik negara, rakyat sebagai hamba raja, dan raja berikut aparaturnya menduduki posisi sebagai pemegang kadaulatan negara. Ekspresi dari keberadaan tersebut misalnya dapat dengan mudah dibaca dari dalam pernyataan kesetiaan rakyat yang lazim dikemukakan secara tertulis di dalam berbagai baliho berisi pernyataan "Daulat Tuanku....." Raja dijuluki sebagai yang Agung atau dalam istilah lengkapnya "Yang Dipertuan Agung."Rakyat menyatakan bahwa "Tuan Raja yang Dipertuan Agung adalah yang berdaulat." Pernyataan yang menggambarkan sumpah setia tersebut diikrarkan secara eksplisit dalam berbagai dan bahkan segala perjumpaan komunikatif dengan raja.

Keterpolaan yang berbeda tersebut di muka, secara langsung atau tidak langsung mempolakan juga moda-moda perilaku aparaturnya pelayanan publik yang ditengarai bahwa aparaturnya pelayanan publik di Indonesia cenderung sangat kultural dan kreatif, bahkan dalam kasus-kasus tertentu kreatifitasnya melampau batas-batas kepatutan. Aparaturnya pelayanan publik di Malaysia dengan kebiasaan tunduk patuhnya kepada raja sebaliknya cenderung menjadi berkepribadian sruktural yang dalam kebanyakan kasus cenderung menyerupai manusia robot. Mereka melaksanakan tugas dan tidak melaksanakan apapun yang tidak termasuk ke dalam cakupan perintah dan tugas. Gejala normatifistik dan formalistik dari perilaku mereka sangat menonjol misalnya, terjadi dan teridentifikasi dalam

penanganan penumpang kapal laut di Port Klang. Meskipun mereka sudah mengetahui bahwa sebagian besar diantaranya adalah calon TKW ilegal, namun dengan adanya alat bukti formal sesuai petunjuk pelaksanaan tugas yang baku yaitu kepemilikan tiket pergi pulang, maka para petugas tersebut mengizinkan calon TKW ilegal tersebut dengan leluasa masuk wilayah hukum Malaysia. Perilaku robotik tersebut, celakanya juga dipergunakan untuk memanfaatkan celah memperoleh keuntungan pribadi para aparatur pelayanan publik Malaysia, oleh karena keterpenuhan prasyarat formal seperti tersebut dimuka dapat melindungi perbuatan “bermain mata” antara petugas imigrasi, awak kapal, dan agensi tenaga kerja. Perbedaan yang sangat tipis untuk perilaku pelayan publik yang sama, sama-sama koruptif dan terbiasa menyalahgunakan wewenang berkisar pada kreatifitas pengadaan tambahan moda-moda pelayanan di lingkungan aparatur Indonesia, dan sebaliknya pemanfaatan keterpenuhan bakuan formal oleh aparatur di Malaysia, namun keduanya sama-sama kreatif meski Indonesia lebih kultural, sedang Malaysia lebih struktural.

b. Nilai-nilai rujukan untuk mengideasikan gaya-gaya etik dalam pelayanan publik

Bentuk negara dan sistem pemerintahan juga berdampak sangat prinsipil terhadap nilai-nilai kemasyarakatan, termasuk nilai kemasyarakatan paling dasar yaitu dasar komitmen kemasyarakatan suatu bangsa. Malaysia dengan raja sebagai pemilik kedaulatan negara menjadikan raja bersama aparaturnya hidup sebagai sebuah entitas komunal, namun rakyat yang berhadapan dengan kekuatan dan kedaulatan raja dan aparaturnya terkondisikan secara struktural ke dalam menjadi masyarakat individual. Setiap orang di hadapan raja adalah individu yang saling berusaha untuk dalam memperoleh kesempatan hidup yang terbaik, memperoleh anugerah raja yang terbaik dan memperoleh kesempatan untuk memobilisasi status sosial diri mereka yang terbaik. Keadaan demikian ini menjadikan rakyat berkompetisi dengan rakyat dan situasi individualistik pun menjadi sebuah keniscayaan.

Masyarakat Indonesia sebagai kolektif pemilik negara dan pemegang kedaulatan negara di pihak lain, justru sebaliknya terkondisikan oleh statusnya tersebut untuk tidak dapat hidup berhadapan dengan aparatur pemerintahan negara terkecuali mereka, rakyat tersebut menyatukan diri dengan sesamanya. Keadaan ini meniscayakan rakyat Indonesia secara kultural menjadi masyarakat yang sangat komunal, sehingga segala bentuk kreatifitas, termasuk kreatifitas dalam berperilaku di pusat-pusat layanan publik pun menjadi membudaya dalam arti menjadi sebuah pola perilaku yang disadari sebagai milik kolektif mereka dan menjadi bagian dari nalar sosiobudaya serta turun-temurun diwariskan kepada generasi berikutnya.

Nilai-nilai individual dan komunal tersebut kemudian muncul sebagai buah dari sejarah yang melatarbelakangi kehidupan kebangsaan mereka, sekaligus menjadi bagian integral sejarah perubahan sosiobudaya dan hasil dari proses sejarah perubahan sosiobudaya itu

sendiri. Nilai-nilai tersebut, disadari atau tidak, diakui atau tidak menjadi suatu yang melekat ke dalam jatidiri kebangsaan masing-masing baik Indonesia maupun Malaysia.

c. *Implikasi yang ditengarai sebagai dampak tak terelakkan dan membedakan pandangan etik kebangsaan kedua bangsa dalam kaitan dengan pelayanan publik*

Implikasi dari bentuk negara dan sistem pemerintahan yang pada gilirannya menghasilkan suatu model masyarakat individual dan komunal tersebut di muka adalah, bahwa suatu perilaku pelayanan publik yang sama dengan moda-moda ekspresi yang berbeda akan menghasilkan kesan sosiobudaya yang berbeda. Kesan sosiobudaya tersebut sayangnya, oleh karena keadaan relasional Malaysia-Indonesia dalam konteks ketenagakerjaan di dalam mana Indonesia berstatus sebagai pengeksport jasa tenaga kerja Pembantu Rumah Tangga (baca: Babu), yang dengan sendirinya mendudukkan (sebagian orang) Bangsa Malaysia sebagai pemakai jasa kerja tersebut (Baca: Majikan) semakin menjadi bias dan terbiaskan. Pembiasaan tersebut terjadi di antaranya, dan ini yang paling dominan, oleh karena Babu berperan informatif ganda dan berada di antara bangsa Indonesia dan Malaysia. Posisi pertama para Babu, adalah sebagai pemberi informasi sebagian terbesar orang awam Indonesia yang berada di pedesaan dan tidak pernah mengunjungi Malaysia.

Kesempatan Babu pulang kampung merupakan sesi informasi paling penting dengan mana kesan para Babu terhadap kehidupan para majikan mereka dan kehidupan sekitar tempat kerja mereka yang dirasakan selama mereka bekerja ditumpahkan seadanya, tentu saja menurut kapasitas Babu dan dengan menggunakan model perseptual Babu dan sudut pandang Babu yang kebanyakan berpendidikan sangat rendah dan berasal dari keluarga kurang mampu secara ekonomis. Apapun yang diinformasikan oleh para Babu adalah informasi tunggal tentang Malaysia yang berhasil masuk ke dalam benak kebanyakan orang awam di Indonesia yang belum pernah mengunjungi Malaysia.

Babu tersebut, di sisi lain juga berperan sebagai potret representasi keadaan Indonesia yang karena ketiadaan sumber informasi lain selain sosok personal Babu berikut informasi yang dibawanya, maka sebagian besar warga Malaysia yang kurang kenal atau bahkan belum pernah berkunjung ke Indonesia akan mempersepsi Indonesia dengan analog Babu dengan segala ke-Babu-annya. Kebijakan langit tertutup pemerintah Malaysia yang melarang segala bentuk penangkapan gelombang siaran TV asing selain menggunakan saluran TV kabel tertentu, menjadikan kebanyakan orang Malaysia sangat buta dengan keadaan Indonesia yang sebenarnya. Seorang aktifis mahasiswa semester tiga dari University of Malaya misalnya, pernah bertanya mengenai “apakah di Indonesia mereka bisa memperoleh akses internet”, beberapa hari menjelang keberangkatan mereka mengikuti program pertukaran pelajar ke Tasik Malaya. Seorang sarjana muda arsitektur

University Teknologi Mara Selangor malah pernah bertanya mengenai “apakah di Jakarta ada gedung tinggi seperti di Kuala Lumpur. Uniknya, ternyata sarjana muda yang sudah bekerja bertahun-tahun di proyek pembangunan perumahan dengan kuli bangunan yang kebanyakan berasal dari Indonesia tersebut, tidak mengetahui bahwa Indonesia memiliki 235 Juta penduduk dengan 14 ribu pulau dan 700 bahasa etnik yang masih digunakan dalam percakapan kultural di daerah-daerah.

Implikasi inilah yang berdampak sangat serius terhadap pembiasan citra kualitas dan etika layanan publik di Indonesia dan Malaysia. Stereotip Indonesia di mata kebanyakan orang Malaysia terbangun secara sistematis sebagai akibat dari pencitraan Indonesia melalui model seorang Babu dengan informasi yang ada pada mereka. Efek halo di sisi lain juga terbentuk secara sistematis oleh karena pencitraan Malaysia termasuk kualitas layanan publiknya yang merujuk kepada kisah sukses dan ekspresi kepuasan para Babu dengan segala pujian atas majikan mereka. Situasi ini menjadi sangat serius ketika secara teoretik ternyata pencitraan dan pengkesanan mutu dan etika layanan publik di Indonesia dan Malaysia yang tergambarkan dalam formasi Stereotip versus Efek Halo tersebut adalah buah dari situasi pencitraan perseptual yang analog dengan pepatah ilmiah “ibarat melihat detil lapangan bola dari balik sebuah lubang kunci pintu toilet.” Para dokter ahli kandungan adalah kalangan pengguna analog ini yang paling beruntung oleh karena keperluan mereka dalam melakukan penginderaan dan pencitraan hanya sebatas untuk keperluan melihat sosok fisiologis pada tingkat makro. Para pengkaji masalah sosial politik tentu tidak seberuntung para dokter ginekologi dan obstetri, karena detil persoalan sosial budaya dan sosial politik adalah untuk keperluan ini bukan saja menuntut citra detil melainkan juga memerlukan interpretasi makna tentang segala yang berada di balik realitas yang terindra “dari balik lubang kunci” tersebut.

d. *Formulasi empatetik kearah saling memahami seperti apa yang cocok bagi kedua bangsa dan dapat secara teoretik dibangun dan dipersiapkan bagi hubungan keduanya yang lebih baik di masa depan*

Formulasi atau perumusan yang empatetik untuk menghasilkan moda-moda usaha ke arah saling memahami (mutual understanding) bagi kedua bangsa sangatlah penting. Berdasarkan pada realitas objektif yang terpapar dalam butir pertanyaan 1 sampai 3 tersebut di muka, maka usaha-usaha informatif dengan menggunakan penjelasan interpretive tentang keberadaan yang sejatinya ada di masing-masing negara kepada masing-masing entitas kebangsaan dapat dipandang cukup sesuai dengan kebutuhan untuk mengantisipasi hubungan kedua bangsa yang lebih baik di masa mendatang. Lonjakan kunjungan orang Malaysia ke Indonesia sebagai akibat pengoperasian penerbangan bertarif murah AirAsia misalnya telah menunjukkan juga dampak yang sangat signifikan berupa semakin

banyak orang Malaysia yang memahami dengan lebih mendalam keadaan Indonesia yang sebenarnya. Semakin banyaknya pedagang yang pergi dan pulang dari Indonesia ke Malaysia pun menghasilkan dampak positif yang serupa. Perluasan jembatan komunikasi informatif namun demikian tetap merupakan kebutuhan mendesak mengingat hubungan berbasis penerbangan masih akan tergolong berbiaya mahal, paling tidak untuk jangka waktu 10 tahun mendatang.

Kerjasama-kerjasama ilmiah antar perguruan tinggi boleh jadi merupakan salah satu pilihan yang dapat mempercepat keberhasilan usaha ini. Hal ini dikarenakan universitas merupakan lembaga yang disamping menggalang informasi dan terutama informasi ilmiah, juga melakukan penyebaran melalui berbagai jaringan informatif yang relatif sangat beragam dan dalam jumlah yang memadai. Usaha seperti ini akan menjadi pewujudan Diplomasi Jalur kedua (Second Tract Diplomacy) yang belakangan sangat banyak diserukan oleh para diplomat dan kementerian luar negeri Indonesia dalam usahanya memperkuat citra baik Bangsa dan Negara Indonesia di mkata internasional.

2. Simpulan

Saya beranggapan bahwa sebuah makalah untuk sebuah simposium lebih banyak ditujukan untuk sharing gagasan ilmiah dan di dalam kerangka mengagregasi perkembangan terkini bidang atau disiplin ilmu terkait. Pembahasan yang tersaji di bagian depan makalah ini saya pandang lebih dari cukup untuk memberi arah kepada kesimpulan yang mungkin dibuat oleh masing-masing pembaca makalah ini. Saya merasa bahwa pembaca makalah ini lebih pantas membuat kesimpulannya sendiri, dan bukan sebaliknya saya memaksakan kesimpulan saya kepada pembaca. Sekadar sebuah kesimpulan hipotetik namun demikian dapat dikemukakan bahwa:

1. Konsiderasi Etik di dalam praktik pelayanan publik baik di Indonesia maupun Malaysia belum merupakan sebuah kepentingan prioritas atau yang memperoleh perhatian secara memadai.
2. Praktik perilaku pelayan publik di kedua negara masih memuat unsur-unsur tidak atau kurang terbuka, tidak fair, dan berstandar ganda (dengan ketidak pastian kondisi pelayanan)
3. Letak perbedaan di antara sikap dan perilaku pelayan publik di kedua negara adalah pada kemasapan sikap dan perilaku, yaitu kemasapan kultural di Indonesia dan kemasapan struktural di Malaysia, adapun muatan sikap dan perilaku keduanya dalam kisaran sama atau hanya selisih sedikit saja.
4. Citra perbedaan yang tampak menganga semata-mata sebagai akibat dari apa yang saya analogikan dengan "Mengintip detil lapangan sepak bola dari balik lubang kunci toilet," sehingga citra yang beredar tidak lebih dari sebuah stereotip dan efek halo semata.

DAFTAR PUSTAKA

- Agger, Ben. terjemahan Nurhadi, 2003. *Teori Sosial Kritis: Kritik, Penerapan dan Implikasinya*. Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Al-Buraey, Muhammad A., terj Ahmad Nashir Budiman, 1986. *ISLAM: Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press
- Benedict, Ruth, 2005. *Patterns of Culture*. New York Houghton Mifflin Company
- Comte-Sponville, Andre, 2005. *The Little Book of Philosophy*. London: Vintage Book
- Dalton, Bill. 1977. *Indonesia Handbook*. Michigan: Moon Publication
- Hosper, John, 1982. *HUMAN Conduct: Problem of Ethics*. New York...: Harourt Brace Jovanovich
- Mulhern, Francis. 2000. *Culture/ Metaculture*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group
- Naisbit, John & Naisbit, Doris, 2010. *CHINA'S MEGATRENDS: The 8 Pillars of A New Society*. New York: Harper Collin Publishers
- Quinton, Abthomy (editor), 1967. *Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press
- Russell, Bertrand. 1996. *History of Western Philosophy*. London-New York: The Bertrand Russel Peace Foundation Ltd.
- Stange, Paul. 1998. *Politik Perhatian: Rasa Dalam Kebudayaan Jawa*. Yogyakarta: LKIS
- Thompson, Mel, 2007. *Philosophy of Religion*. London: Hodder Education
- Weinstein, Jay. 1997. *Social and Cultural Change: Social Science for A Dynamic World*. Boston: Allyn and Beacon
- Williams, Howard. terjemahan Muhammad Hardani, 2003. *Filsafat Politik Kant*. Surabaya: JP-Press.

Aspek Budaya dan Adaptasi birokrasi Terhadap Penyimpangan

Oleh:

Dr. Rawuh Edy Priyono

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

ABSTRACT

Indonesia is known as a country that still has problem in the trap of corruption and other deviant behaviors. Although various efforts have been made to create a clean government bureaucracy, but in the reality various of deviant behaviors are still found in many layers of bureaucracy from the lowest to the highest layer.

This paper will explain the socio-cultural aspects that have impact to the bureaucracy life. As a reality, the Indonesian bureaucracy are not located in the clouds, but not be separated from the cultural context. Therefore for any strong bureaucracy there will be influenced by social and cultural environment. Bureaucratic apparatus as an actor could be creative in making choices based on the right track or on the deviation or on the gray area. Meanwhile, social and cultural systems that surround the bureaucracy always overshadow the bureaucratic behavior.

Deviant behavior is a response to social structure which meet a gap. The balance of human behavior in social systems occur when there is harmony between cultural goals and media of structures that lead to achieve the purpose (Turner, 1978). According to Merton, the gap between cultural goals and institutional means --that are available to achieve these goals-- can raise an anomie and other deviant behaviors. The bureaucratic deviant behavior is an adaptation toward the various gaps in the cultural goals and the means of existing structures.

Keyword : bureaucratic culture, deviant behavior, bureaucratic behavior

I. PENDAHULUAN

Perilaku manusia dalam sebuah organisasi birokrasi kadang unik. Ketika rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan sebagai rumah pembinaan kepada warga binaan dengan sarana serba terbatas, namun dalam kenyataannya ada saja para oknum yang bermurah hati memberikan fasilitas khusus tentu saja dengan imbalan tertentu. Demikian juga sudah bukan rahasia lagi saat pembuatan Surat Ijin Mengemudi (SIM), karena dengan menambahkan beberapa puluh ribu rupiah saja semuanya akan berjalan lancar. Praktik-praktik yang tergolong menyimpang seperti itu sudah jamak terjadi dalam birokrasi kita.

Dalam buku *Korupsi di Daerah, Kesaksian, Pengalaman dan Pengakuan* tulisan Hadi Supeno (2009), tokoh nasional kita Safii Ma'arif memberikan sebuah kata pengantar dan menyebutkan bahwa sekitar 500 pejabat publik dari pegawai rendah hingga pejabat eselon seperti Menteri atau mantan Menteri berdesakan masuk ke dalam bui. Para pejabat tersebut digiring ke pengadilan karena praktik penyimpangan mereka terbongkar. Pada bagian yang lain beliau mengingatkan bahwa meskipun model desentralisasi pemerintahan merupakan jawaban atas percepatan jalan menuju kesejahteraan masyarakat, namun ada yang sedikit terlupakan yaitu distribusi peran atau urusan, karena bersamaan dengan hal tersebut ternyata terjadi distribusi praktik korupsi.

Sementara itu, Erry Riyana Hardjapamekas Hadi Supeno (2009), menegaskan bahwa perilaku pejabat publik seperti kepala daerah yang paling rawan adalah korupsi kebijakan, yakni melalui kewenangannya sang kepala daerah membuat berbagai macam kebijakan yang ujung-ujungnya duit. Demikian pula praktik *mark up* nilai proyek yang secara keseluruhan tentu akan merugikan negara. Selain eksekutif, para legislator antara tahun 1999 – 2009 yang tercatat terlibat penyimpangan atau korupsi lebih dari 1.000 orang Hadi Supeno (2009).

II. BUDAYA DAN BIROKRASI

Suatu keadaan yaitu buruknya birokrasi tetap menjadi salah satu problem terbesar yang dihadapi negara-negara di Asia termasuk Indonesia. Salah satu prasyarat bagi suatu negara untuk menjadi negara maju adalah terciptanya negara dengan birokrasi yang transparan dan bersih dari praktik korupsi dan penyimpangan yang lain. Oleh sebab itu, untuk mencapai birokrasi yang bersih, dan untuk mendapatkan pemerintahan yang bersih perlu penataan birokrasi kinerja pejabat publik di dalam memberikan pelayanan publik.

Pembicaraan dan kajian-kajian mengenai birokrasi tidak dapat lepas dari pembahasan awal mengenai organisasi birokrasi seperti dilakukan oleh Weber. Menurut Weber (Blau dan Meyer, 2000), karakteristik pokok struktur birokrasi adalah:

1. Berbagai aktivitas reguler yang diperlukan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi. Pembagian kerja yang sangat jelas ini memungkinkan hanya birokrasi untuk menggunakan pakar-pakar spesialisasi dalam setiap posisi tertentu dan membuat setiap orang di antara mereka bertanggungjawab atas kinerja efektif tugas-tugas yang harus diselesaikan.
2. Organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip-prinsip hirarkhi, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi. Setiap pejabat dalam hirarkhi administratif ini bertanggungjawab terhadap atasan masing-masing atas keputusan-keputusan bawahannya dan juga atas tindakan-tindakannya sendiri. Untuk dapat melepaskan tanggungjawabnya terhadap pekerjaan bawahannya, mereka memiliki otoritas terhadap bawahannya untuk mengeluarkan petunjuk-petunjuk dan bawahannya memiliki kewajiban untuk mematuhi.
3. Operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui sesuatu sistem kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri dari penerapan kaidah-kaidah terhadap kasus-kasus spesifik. Sistem standar ini dirancang untuk mempertahankan uniformitas yang terdapat dalam kinerja setiap tugas tanpa memandaang jumlah personalia yang terlibat di dalamnya dan koordinasi dari tugas-tugas yang berlainan.
4. Pejabat yang ideal, menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistik. Bagi standar-standar rasional yang mengatur operasi-operasi tanpa campur tangan dari pertimbangan-pertimbangan personal, sebuah pendekatan objektif harus dikembangkan dalam organisasi dan secara khusus kepada para klien.
5. Perekrutan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi-kualifikasi teknis dan terhindar dari tindakan pemecatan yang sewenang-wenang. Ada satu sistem promosi menurut senioritas atau prestasi, atau keduanya. Kebijakan personalia ini mendorong pengembangan loyalitas terhadap organisasi di antara para anggotanya.
6. Pengalaman secara universal cenderung memperlihatkan bahwa tipe organisasi administrasi yang murni birokratis dan dari sudut pandang teknis murni, mampu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah-masalah organisasi dalam memaksimalkan efisiensi organisasional secara signifikan, tidak hanya masalah-masalah individual.

Organisasi birokrasi dengan segala aspek dan perilaku setiap orang di dalamnya akan membentuk suatu karakter tertentu dari organisasi tersebut. Perilaku dan seluruh kebiasaan para pelaku di dalamnya pada akhirnya akan membentuk kebiasaan dan secara keseluruhan membentuk suatu budaya birokrasi. Budaya organisasi birokrasi yang terbentuk dapat dilihat dari iklim kerjanya, yaitu antara lain motivasi kerja, komunikasi yang

termasuk di dalamnya rasa kebersamaan, kepemimpinan para manajer, pemahaman terhadap visi dan misi dan sebagainya.

Sebagai sebuah realitas sosial, organisasi birokrasi tidak terletak di awang-awang melainkan terletak di tengah masyarakat dengan karakter budaya tertentu. Ketika lingkungan sosial budaya berubah atau berada pada satu keadaan tertentu, sudah barang tentu organisasi birokrasi ikut mengalami dinamika perkembangan yang terjadi. Perilaku yang terbentuk pada insan di dalam sebuah organisasi birokrasi dengan demikian merupakan perpaduan dari dalam organisasi birokrasi itu sendiri maupun dari luar. Dalam konteks sistem interaksi, perilaku terdiri dari perilaku yang diharapkan dan perilaku yang tidak diharapkan. Perilaku yang diharapkan merupakan perilaku yang sesuai dengan norma sementara perilaku yang tidak diharapkan merupakan perilaku yang tidak sesuai atau perilaku menyimpang (Mariana, Dede. 2008).

III. BIROKRASI DAN PENYIMPANGAN

Pelayanan publik yang baik dan memenuhi harapan masyarakat tentu menjadi idaman seluruh anggota masyarakat. Demikian juga sebaliknya, pelayanan publik yang buruk dan kurang memenuhi harapan masyarakat tentu akan mendapat sorotan dari masyarakat. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan untuk menciptakan birokrasi pemerintahan yang bersih dan dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, namun dalam kenyataannya berbagai penyimpangan masih terjadi di sana-sini dari derajad yang paling rendah hingga yang paling tinggi.

Manusia hidup di tengah berbagai kebutuhan yang menghendaki pemenuhan. Kebutuhan-kebutuhan itu misalnya pangan, sandang, tempat tinggal, penghargaan, aktualisasi diri dan masih banyak lagi. Namun, dari sekian banyak kebutuhan tersebut tidak seluruhnya akan terpenuhi secara memuaskan. Kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya fisik kemungkinan untuk terpenuhi lebih besar, dibandingkan dengan kebutuhan yang sifatnya kebutuhan sosial. Kebutuhan fisik seperti, misalnya makan dan minum, akan lekas terpenuhi serta cepat terpuaskan karena secara otomatis akan terkontrol oleh kapasitas tubuh. Sementara untuk kebutuhan yang sifatnya sosial, seperti misalnya, kebutuhan akan penghargaan atau prestige, akan tidak begitu mudah terpenuhi. Satu kebutuhan sosial terpenuhi akan segera disusul oleh kebutuhan yang lebih tinggi lagi.

Perilaku menyimpang merupakan bentuk respons terhadap struktur sosial yang mengalami kesenjangan. Keseimbangan perilaku manusia dalam sistem sosial terjadi jika terdapat keselarasan antara tujuan kultural dan sarana struktur yang mengarah pada tercapai tujuan (Turner, 1978). Dalam pandangan Merton, adanya kesenjangan antara tujuan-tujuan kultural dan sarana kelembagaan yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut dapat

menimbulkan anomie dan berbagai perilaku menyimpang.

Premis dasar Merton (Turner, 1978), menyebutkan bahwa lebih tersebar dan menjulangnya tujuan budaya di antara populasi masyarakat, dan kecilnya kesamaan kesempatan mempergunakan sarana yang diakui struktur untuk mencapai tujuan tersebut, merupakan potensi besar anomie serta perilaku menyimpang dalam sistem sosial.

Nilai yang berkembang dalam masyarakat belakangan ini mendorong setiap orang untuk menghargai sukses dalam bidang okupasi atau keberhasilan yang cenderung bersifat materi. Setiap orang mengungkapkan tujuan umumnya seperti misalnya berkeinginan untuk dapat “hidup enak” berkecukupan. Pada saat yang sama setiap orang merasa tergerak untuk memenuhinya serta berupaya untuk mengujarnya. Namun kesempatan yang halal untuk mencapai tujuan material itu, tidak terbagi secara merata ke segenap kelompok populasi. Sebagian di antaranya tidak berhasil memperoleh alat --bidang pekerjaan atas dasar kemampuan dan keterampilan-- untuk mencapai tujuan tersebut. Akibatnya timbul ketidaksesuaian yang kemudian menimbulkan rasa frustrasi .

Untuk menjadi orang yang dapat “hidup enak”, maka cara yang diakui masyarakat harus ditempuh, yaitu dengan pekerjaan yang baik dan bekerja keras. Kesempatan dan peluang untuk mendapatkan pekerjaan yang baik, celakanya, tidak terdistribusikan secara merata ke seluruh anggota masyarakat. Akibatnya --karena ingin menjadi orang yang dapat “hidup enak” tetap menjulang— dicari upaya-upaya instant agar dapat merealisasikan keinginan tersebut. Upaya yang dilakukan kemudian adalah “berbuat nekat”, meskipun cara tersebut tidak diakui sebagai cara yang syah. Oleh sebab itu, yang muncul kemudian adalah tindakan nekat yang dilandasi mental menerabas dengan menempuh jalan pintas.

Respons atau adaptasi atas situasi ini memang bisa dilakukan dengan cara konformitas, dengan menerima tujuan budaya serta menggunakan cara yang diakui dalam usahanya untuk mewujudkan tujuan tersebut. Individu akan berusaha meningkatkan kemampuan sambil menunggu kesempatan berikutnya. Namun demikian, tidak setiap individu mampu menjalani masa penantian yang kadang demikian panjang untuk mewujudkan keinginannya. Mentalitas yang tidak mudah menyerah dan pemahaman agama yang baik bisa menjadi bekal menghadapi situasi tersebut.

Perilaku menyimpang dalam sebuah organisasi birokrasi sesungguhnya merupakan salah satu bentuk ekspresi ketika individu gagal menempuh cara-cara yang diakui oleh masyarakat. Mereka mewujudkan keinginannya dengan cara-cara yang melanggar hukum. Pada konteks inilah lahir salah satunya para penilap uang negara yang melakukan perilaku atau praktik suap dalam masyarakat. Praktik mencari keuntungan sendiri dilakukan dengan menerjang tatanan dari yang ringan-ringan seperti mempersulit prosedur pelayanan, hingga memeras. Mereka membuat kroni-kroni menanamkan pengaruh dengan menciptakan ketergantungan atas pelayanan di tengah masyarakat. Seandainya praktik

suap dipahami sebagai sebuah perilaku, maka sesungguhnya penyuaipan bisa dilakukan oleh siapa saja.

IV. PENUTUP

Usaha untuk memahami aspek budaya dan adaptasi birokrasi terhadap perilaku menyimpang ternyata amat pelik, sepelik mengeliminasi perilaku menyimpang dalam birokrasi. Hal tersebut menyangkut aspek struktural maupun kultural sebagai sebuah realitas di dalam masyarakat. Giddens (Priyono, 2002), antara lain menyebutkan adanya dualisme seperti, misalnya, mana yang lebih penting antara struktur sosial atau tindakan sosial manusia. Dalam konteks fenomena korupsi misalnya, maka yang akan sering terlontar adalah ungkapan bahwa sistemnya sudah baik, namun mentalitas manusianya yang masih payah. Atau bisa juga manusianya baik-baik saja dan tidak bermasalah, namun karena sistem yang korup, maka korupsi terjadi juga. Artikel ini berusaha untuk menjelaskan aspek sosial budaya yang ikut mewarnai kehidupan birokrasi. Sebagai sebuah realitas, Birokrasi di Indonesia tidak terletak di awang-awang, melainkan tidak terlepas dari konteks kulturalnya. Oleh sebab itu, sekuat apa pun birokrasi yang ada akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial budaya di sekitarnya. Aparat birokrasi sebagai aktor dapat berkreasi dalam membuat pilihan-pilihan apakah sesuai dengan rel yang benar atau berbuat menyimpang atau di antara keduanya pada wilayah abu-abu. Sementara itu, sistem sosial budaya yang melingkupi birokrasi selalu membayangkan-mbayangi perilaku birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Husessein. 1981. *Sosiologi Korupsi*. Jakarta, LP3ES
- Andres, Stanislav. 1989. *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Blau, Peter dan Meyer. 2000. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya
- Gibbs, 1989. "Conceptions of Deviant Behaviour", *Deviant Behaviour : A Text-Reader In The Sociology Of Deviance*, New York, ST. Martin's Press.
- Lubis, Mochtar. 1993. *Budaya, Masyarakat dan Manusia Indonesia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia
- Mariana, Dede. 2008. "Pengaruh Budaya Organisasi terhadap Perilaku Pejabat Publik", *Jurnal Humaniora*, X No.3, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran Bandung

- Meliala, Adrianus. 1995. *Menyingkap Kejahatan Keraf Putih*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Siegel, James. 2000. *Penjahat Gaya (Orde) Baru*. Yogyakarta, LkiS.
- Supeno, Hadi. 2009. *Korupsi di Daerah, Kesaksian, Pengalaman dan Pengakuan*, Yogyakarta, Total Media
- Sjafei, Saleh, 1996. "Tinjauan Sosiologis Tentang Kejahatan di Perkotaan", *Analisa CSIS*, Th. XXV No. 3, Jakarta, CSIS.
- Thoha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimens-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press
- Turner, Jonathan. 1978. *The Structur of Sociological Theory*, The Dorsey Press, Illinois.

*P*olitisasi Birokrasi Era Pilkada Langsung (Pengalaman Beberapa Daerah)

Oleh :

Abdul Hamid, M.Si.

(Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten)

ABSTRACT

This study analyzed the involvement of bureaucracy as a political actor in Direct Election for Local Leaders (Pilkada) in some regions across Indonesia. The main goal of the study is to capture a comprehensive picture about the involvement of bureaucracy actors in Pilkada.

This study caught several phenomenons. First, bureaucracy tended to be fragmented because occasionally there were some candidates came from bureaucrat. It can be seen in Depok when four of five candidates had bureaucracy background. Second, before and after election, the strategic position in bureaucracy tended to be positioned as gifts for loyal persons. It became pulled factor to bureaucrats to be a supporter of candidates in Pilkada. The phenomenon can be seen in Banten, when many persons in strategic positions lost their position because of political reasons.

The other phenomenon was how the "outsider bureaucracy" could show their power to make decision and to allocate state resources to candidate's (mostly incumbent) interests. State resources, both budget and facilities, that must be allocated to public interest was shifted to candidate's interest to win election.

Keywords: local politics, bureaucracy, local head elections, democracy

I. PENDAHULUAN

Wacana desentralisasi kerap kali mengikuti wacana demokrasi. Karena itu ketika rezim otoriter Soeharto diruntuhkan oleh gerakan massa setelah sebelumnya dihantam krisis ekonomi, maka wacana desentralisasi mengikuti di belakangnya.

Hal ini bisa dipahami karena selama 32 tahun orde baru, negara dikelola secara terpusat. Daerah diikat dengan jargon persatuan dan kesatuan. Dinamika politik lokalpun amat tidak menarik karena hanya merupakan representasi kepentingan Jakarta. Tak berhenti sebatas wacana, desentralisasi menjadi kebijakan dengan lahirnya UU no. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU 25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Sejak itulah kemudian politik lokal di Indonesia menjadi fenomena yang amat seksi bagi para pengamat dan akademisi. Selain hubungan pusat-daerah yang terus menerus tarik menarik, kompetisi aktor-aktor lokal dalam merebut kekuasaan merupakan tontonan yang seru.

Apalagi kemudian lahir UU 32 tahun 2004 yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara langsung. Kompetisi antar aktor politik lokal berlangsung sengit untuk memperebutkan sumber daya politik yang juga berarti akses ke sumber daya ekonomi. Salah satu aktor yang amat penting diamati dan nampaknya berperan penting dalam politik lokal adalah birokrasi pemerintah daerah.

II. BIROKRASI

Sejatinya birokrasi harusnya melayani masyarakat. Ia hadir dalam masyarakat untuk melayani kompleksitas persoalan di masyarakat modern. Secara ideal, Weber (dalam Thoha, 2003) misalnya menyajikan beberapa ciri yang harus dimiliki birokrasi, yaitu:

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya, termasuk keluarganya
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyanggah kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya
- d. Setiap jabatan mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain yang menjai wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak

- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji, termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandanginya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya
- i. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin

Salah satu aspek yang penting agar birokrasi tampil profesional adalah dengan menjaga jarak dengan kekuatan-kekuatan politik. Namun ini bukanlah hal mudah karena birokrasi justru dipimpin oleh pemimpin politik. Birokrasi tidak hadir dalam ruang kosong. Bulat – lonjong birokrasi banyak ditentukan oleh kekuasaan yang memayunginya.

Netralitas menjadi hal yang paling sulit dilakukan oleh birokrasi. Thoha (2003) mendefinisikan netralitas birokrasi sebagai suatu system dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan pelayanan pelayanan kepada masternya, biarpun masternya berganti dengan master yang lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelanan berdasarkan profesionalisme, bukan karena kepentingan politik.

Birokrasi di Indonesia, sejatinya tak pernah netral dan tumbuh menjadi birokrasi ideal seperti ciri diatas. Ia tumbuh dan berkembang melayani kekuasaan sejak diciptakan di masa pra kolonial sampai era reformasi.

Birokrasi di Indonesia di awal pembentukannya memang kepanjangan tangan pemerintah kolonial, bukan diciptakan untuk melayani masyarakat. Pemerintah hindia belanda terkenal memakai dual system pemerintahan, yakni BB dan kaum priyayi, penguasa lokal dengan struktur pemerintahan yang disusun oleh belanda. Sering sistem pemerintahan kolonial ini disebut indirect rule, pemerintahan melalui perantaraan penguasa bumiputera yang disebut pangreh praja.

Pangreh praja ini bukan merupakan korps pegawai yang seragam, tapi terdiri dari penguasa lokal yang sejak abad ke-19 (1830) disusun oleh Hindia Belanda. Dipertahankannya para penguasa bumiputera oleh Hindia Belanda bukan karena alasan historis, yakni aliansi Priyayi dengan VOC, tapi karena manfaat yang bisa diambil oleh dari priyayi (Hok Ham, 2002).

Di masa kemerdekaan, pembentukan partai politik dengan maklumat wakil presiden no x 1945, membuat elit politik terbelah kedalam partai-partai politik. Elit yang menduduki jabatan politik di pemerintahan lantas menggiring bawahannya di pemerintahan untuk masuk ke golongan politik sang elit. Era orde lama merupakan masa dimana birokrasi betul-betul terpolarisasi berdasarkan partai sang pemimpin.

Setelah pemilihan umum 1955, gejala seperti itu semakin jelas. Tidak jarang terjadi suatu departemen yang dipimpin oleh suatu menteri dari partai tertentu, maka seluruh departemen mulai dari tingkat pusat sampai ke desa menjadi sewarna politik menteri. Dahulu kementrian dalam negeri dari PNI, maka mulai dari pegawai di kementrian sampai lurah dan kepala desa di Indonesia adalah berpartai PNI. Demikian pula kementerian agama yang dipimpin oleh menteri dari partai NU, maka mulai dari menteri, pejabat-pejabat di kementerian agama, sampai ke kantor urusan agama (KUA) di kecamatan semua orang NU(Thoha, 2003)

Hal yang sama terjadi di era orde baru. Pada masa tahun 1965 sampai dengan tahun 1998, PNS diharuskan menjadi anggota Golkar. Keanggotaan PNS dijamin melalui mekanisme Korpri yang berafiliasi ke Golkar. Mau tidak mau semua PNS menjadi anggota Golkar meskipun hati nuraninya menolak. (Irsyam, 2001)

Paska jatuhnya Soeharto, ada beberapa aturan yang mengharuskan PNS bersikap netral. BJ Habibie, Presiden pertama setelah lengsernya Soeharto, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999, yang menekankan kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) dari partai politik. Aturan ini diperkuat dengan pengesahan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974. Tapi muncul juga kecenderungan parpolisasi departemen seperti era orde lama. Sekjen yang seharusnya diisi birokrat karier misalnya diisi oleh orang dekat partai seperti yang terjadi di Departemen Kehutanan dan Perkebunan di era Kabinet Abdurahman Wahid.

Contoh lain adalah dukung mendukung dalam pemilu dan pemilihan Presiden 2004. Misalnya adalah beredarnya surat Wakil Bupati Subang, Maman Yudia perihal dana sukses Mega-Hasyim yang ditujukan kepada para pimpinan dinas/instansi/badan/kantor se-Kabupaten Subang¹ atau pengerahan kepala desa dan PNS oleh tim kampanye Mega-Hasyim di Tabanan, Bali. ².

Jika selama ini kajian politisasi birokrasi lebih banyak bicara sekup nasional, maka tulisan ini justru akan bicara tentang politisasi birokrasi di daerah. Birokrasi di daerah mengalami politisasi yang cukup parah semenjak otonomi daerah diberlakukan. Apalagi semenjak pemilihan kepala daerah (pilkada) dilakukan secara langsung. Terdapat kecenderungan

¹ Pikiran Rakyat, 17 Juni 2004

² Pikiran rakyat, 11 Juni 2004

birokrasi dijadikan mesin politik. Hal ini tentu saja bisa berdampak buruk kepada reformasi birokrasi yang berkeinginan mendudukkan birokrasi pada tempatnya yang ideal, melayani masyarakat.

Tulisan ini memilih tidak menyajikan perdebatan teoritis, tapi lebih menetengahkan potret gamblang politisasi birokrasi secara empiris dalam pilkada banten 2007.

III. PILKADA LANGSUNG

Pilkada langsung adalah upaya membangun demokrasi di level lokal. Selama orde baru dan di awal reformasi kepala daerah dipilih oleh DPRD dan kemudian ditetapkan oleh Pemerintah di atasnya. Proses seperti ini pada prakteknya membuat pemilihan kepala daerah menjadi tidak demokratis. Intervensi pusat kedalam proses pilkada acapkali terjadi. Kasus terakhir yang menonjol adalah pembatalan penetapan Alzier sebagai Gubernur Provinsi Lampung oleh Megawati, padahal yang bersangkutan mendapatkan suara mayoritas di DPRD.

Pemilihan Kepala daerah dirancang untuk mengembalikan kedulatan rakyat. Rakyat bisa memilih langsung pemimpin yang dikehendaknya, tanpa harus mewakilkan kepada wakilnya di DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada Langsung) adalah pelaksanaan dari UU No. 32 tahun 2004 yang dioperasionalkan melalui PP No. 6 tahun 2005. Pilkada langsung merupakan upaya menjadikan pemimpin daerah dipilih langsung oleh masyarakat. Sebelumnya, sesuai UU No. 5 1974 di era Soeharto dan UU No. 22 tahun 1999 di awal era reformasi, pemilihan dilakukan oleh DPRD.

Menurut Departemen Dalam Negeri (2005), ada beberapa alasan mengapa pilkada langsung harus dilaksanakan, antara lain:

- a. Pasal 6 A UUD 1945 presiden dan wapres dipilih langsung oleh rakyat
- b. Pasal 18 UUD 1945 Gubernur, Bupati, Walikota dipilih secara Demokratis
- c. Kepala Desa Dipilih Langsung Rakyat
- d. Money Politics Lebih sulit dilakukan
- e. Hubungan Checks and Balances Lebih Baik
- f. Konstruksi Pemda sudah tidak Kondusif lagi untuk menghadapi realitas persaingan
- g. Kesamaan sistem dengan di Pusat
- h. Lebih akuntabel, kepada rakyat
- i. Stabilitas politik yang lebih kuat

Untuk mengikuti pilkada, seorang calon harus mendapatkan dukungan partai politik atau gabungan partai politik. Dalam pasal 59 UU No. 32 tahun 2004 dikatakan bahwa

hanya partai politik atau gabungan partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan yang boleh mengajukan calon kepala daerah. Sejak tahun 2008, calon perseorangan diperbolehkan mengikuti pencalonan sebagai Kepala Daerah dengan syarat dukungan dengan jumlah tertentu.

Namun apakah pilkada langsung serta merta membawa kebaikan bagi semua pihak? Bagaimana dengan pengaruhnya terhadap birokrasi di daerah?

IV. PILKADA DAN POLITISASI BIROKRASI

Memenangkan pilkada hanya butuh satu hal, yaitu dukungan mayoritas pemilih. Partai politik sebagai kendaraan wajib dalam Pilkada langsung seharusnya tampil sebagai mesin politik utama. Namun, birokrasi – terutama bagi incumbent – adalah senjata yang amat tangguh.

Dengan sisem yang hierarkis dan jangkauan sampai ke pelosok dan tentu saja sumber daya yang berlimpah, siapapun yang menguasai birokrasi memiliki potensi besar memenangkan pilkada langsung. Apalagi birokrasi masih sering dianggap dan menganggap dirinya diatas masyarakat. Mengamati pilkada di berbagai tempat di Indonesia, ada beberapa bentuk politisasi birokrasi :

1. *Dukungan bagi incumbent*

Menjelang pilkada, biasanya muncul berbagai bentuk dukungan bagi incumbent. Di Depok, salah satu pola yang dilakukan adalah pola kedekatan personal dan getok – tular. Seorang PNS yang menjadi tim sukses akan mengajak jaringan pertemanannya menjadi tim sukses juga. Namun hal ni bersifat tidak memaksa. Bisa dikatakan terdapat kubu-kubu dukungan di tubuh birokrasi Kota Depok dalam menghadapi Pilkada. Pejabat di level atas seperti di level Kepala Dinas sampai Camat dan Lurah memiliki kecenderungan mendukung Badrul kamal. Sedangkan PNS di level bawah terbelah antara mendukung Yuyun dan Yus.³

Munculnya dukungan dari kalangan PNS ini bukan karena mobilisasi dari atasan, namun lebih karena “kesadaran” untuk mempertahankan jabatan dan meningkatkan karir. Karena itu banyak PNS yang datang menghadap kepada kandidat untuk menyatakan dukungan dan berharap diperhatikan karirnya jika si kandidat memenangkan pilkada. Seorang pejabat di level kepala dinas bahkan mengeluarkan dana pribadi seratusan juta rupiah dalam bentuk logistic kampanye untuk keperluan pemenangan seorang kandidat⁴.

³ Wawancara konfidensial dengan dua orang PNS di Kota Depok.

⁴ Amri Yusra

Hal ini diakui oleh seorang PNS di Kota Depok

Netralitas itu setipis kulit bawang. Gampang diucapkan, tapi sulit untuk dilaksanakan. PNS serba salah, netral salah, berpihak juga salah. Jika berpihak juga seperti berjudi, untung kalau yang didukung menang, kalau kalah, ya apes namanya⁵.

PNS lain yang mengaku bersikap netral justru malah menyesal karena tidak berpihak dalam Pilkada tahun 2005. Karirnya macet dan ia menyaksikan bahwa birokrat yang pandai berpolitiklah yang karirnya melaju. Padahal ia memiliki prestasi menonjol yang mengharumkan nama Depok di tingkat Provinsi. Sikap frustasinya ditunjukkan dengan mengajukan pindah ke daerah lain.⁶

Kasus yang cukup menonjol adalah sinyalemen keberpihakan Camat Sukmajaya terhadap kandidat Incumbent. Camat Sukmajaya mengadakan kegiatan gerak jalan pada tanggal 22 Mei 2005. Kegiatan ini diikuti oleh Badrul Kamal dan dianggap sebagai kegiatan kampanye terselubung oleh lawan-lawan politiknya. Diungkapkan juga bahwa berbagai terdapat kegiatan pengarahan oleh Camat kepada RT/RW untuk mendukung kandidat tertentu.⁷

Dalam pelaksanaan kampanye, keberpihakan salah satu lurah juga disinyalir terjadi. Kampanye pasangan Nur Mahmudi – Yuyun Wirasaputra misalnya tak mendapatkan izin untuk dilakukan di lapangan utama depan Kelurahan Pondok Petir. Hal ini dikarenakan Lurah Pondok Petir, Anshari tak memberikan izin untuk menggunakan lapangan tersebut. Padahal, sehari-hari lapangan itu biasa digunakan untuk berbagai kegiatan, seperti pertunjukkan pasar malam atau upacara hari besar nasioal di lingkungan Pondok Petir. Lurah Anshari diketahui luas warga pondok petir sebagai “tim sukses” Badrul Kamal. Akhirnya lokasi kampanye dipindahkan ke lahan kosong yang direncanakan dibangun kompleks perumahan.⁸

Puncak persoalan politisasi birokrasi adalah ketika, para Lurah menyatakan dukungannya terhadap Keputusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang memenangkan Badrul Kamal, calon Incumbent dalam pemilihan Walikota Depok dan menolak keputusan Mahkamah Agung yang menganulir putusan tersebut. Sikap dukung mendukung ini memang muncul paska pilkada dalam konteks perselisihan hasil pemilu.

Hal ini memancing polemik dan protes keras dari masyarakat sebab Lurah berstatus pegawai negeri sipil yang tidak boleh berpolitik. Kasus Depok menjadi menarik karena pemenang pilkada ternyata bukan Badrul Kamal, melainkan Nur Mahmudi Ismail⁹.

⁵ Wawancara Konfidensial dengan seoran PNS di Kota Depok

⁶ Wawancara Konfidensial dengan seoran mantan PNS di Kota Depok

⁷ *Birokrat Tidak Netral*, Pikiran Rakyat, 27 Mei 2005

⁸ Sumarno, *Drama Politik Pilkada Depok*. Badrul Kamal Menggugat, Nurmahmudi Menjawab. Depok: Harakata Publishing, 2006. p.29.

⁹ Baca Iberamsjah dan Abdul Hamid, *Pilkada Kota Depok*, (Depok, Humas Pemerintah Kota Depok: 2006)

Seorang Lurah lain bahkan menyampaikan bahwa Camat terlibat dalam persoalan ini. Ia merasa dikorbankan oleh Camat selaku atasannya. Mukri Sudana, Lurah Rangkapan Jaya Baru menyampaikan.

Saya disuruh Camat datang ke Rumah makan (RM) Tirta Rasa Sawangan untuk menemui Zaenudin [lurah Mampang]. Terus terang saya ditelepon tiga kali yang meminta saya menemui Zaenudin di RM Tirta Rasa. Sesampainya di sana, selain Zaenudin sudah ada Lurah Tugu yakni Tb Asnawi dan Jamhurobi [lurah Sawangan Baru]. Saya hanya 20 menit di RM itu. Saya memang tanda tangan daftar hadir tapi saya tidak tahu apaapa kecuali hanya disuruh Pak Camat ke sana. Saat itu saya tanda tangan saja, apalagi di lembaran kosong itu sudah ada tanda tangan Ali Amin [lurah Cipayungjaya] dan Mulyadi dari Ratu Jaya. Saya juga bertanya kok camat nggak ada tanda tangannya. Zaenudin bilang camat tanda tangannya di kelompok instansi dan dinas-dinas. Yang jelas saya merasa ditipu sama Pak Camat. Saya ingin berhadapan langsung dengan camat. Saya kecewa karena sebagai pemimpin ternyata mengorbankan anak buah. Saya nggak senang dengan pernyataan camat yang bersumpah tidak memprovokasi lurah, seperti diberitakan Monde. Munafik itu orang. Saya minta camat segera mengklarifikasi karena camat yang perintahkan para lurah. Saksinya banyak.¹⁰

Pernyataan terbuka dukung mendukung seperti yang dilakukan lurah tersebut tentu saja menimbulkan beberapa masalah. *Pertama*, pelanggaran terhadap netralitas sebagai PNS. *Kedua*, mempengaruhi kualitas pelayanan publik, sulit untuk menghindari terjadinya diskriminasi pelayanan publik berdasarkan peta dukungan. *Ketiga*, mempengaruhi hubungan kolegial lurah dengan PNS lain, hal ini bisa memicu ketegangan, konflik atau bahkan tekanan kepada bawahan sang lurah. *Keempat*, mempengaruhi pola hubungan lurah dengan atasan, apalagi jika kemudian yang terjadi adalah pihak yang didukung kalah, akan terjadi ketidakharmonisan hubungan dengan kepala daerah terpilih. *Kelima*, ini yang paling berbahaya, pernyataan dukungan bisa menjadi awal mobilisasi sumber daya yang dimiliki negara untuk kepentingan pemenangan kandidat yang didukung.

2. Mobilisasi Sumber Daya Negara/ Daerah untuk Incumbent

Mobilisasi sumber daya yang paling lunak adalah pemasangan spanduk bergambar calon – biasanya incumbent—di sudut-sudut kota dan iklan di media massa. Spanduk dan iklan berisi bermacam-macam pesan, mulai dari selamat Idul Fitri, selamat HUT RI, uraian keberhasilan pembangunan sampai seruan anti narkoba. Tidak masalah jika sang kandidat menggunakan uang pribadi. Tapi merupakan masalah besar jika uang yang dipakai adalah uang APBD.

¹⁰ Warma Periksa Lurah 2 Jam, Monitor Depok, 4 Januari 2006

Dalam kasus pilkada Banten, Incumbent memiliki seorang tim sukses yang mengoordinasi kalangan birokrasi untuk memberikan kontribusi, ia dikenal sebagai ASDA IV atau ASDA swasta¹¹. Lebih spesifik sang ASDA IV melakukan intervensi di Biro Humas. Menurut Bambang Santosa, Kabag Dokumentasi Biro Humas Pemprov Banten membenarkan design iklan untuk media cetak bukan murni dari Biro Humas. Bambang Santoso mengatakan, "itu dari Pak Asda IV. Kami tidak bisa mengelak. Ibu kan Plt Gubernur Banten". Hal sama terjadi pada iklan kerja sama di 3 media cetak di Banten. Kerja sama itu mengeksploitasi Atut Chosiyah sebagai Plt Gubernur Banten. Pemanfaatan jaringan birokrasi oleh LBB¹² melalui Asda IV dilihat dari anggaran Biro Humas Pemprov Banten tiba-tiba membengkak dari Rp 1,3 miliar yang diajukan menjadi lebih Rp 2 miliar.

Sebagian besar anggaran itu untuk sosialisasi. "*Semuanya didrop dari atas, bukan inisiatif dari biro itu sendiri,*" kata pejabat di Pemprov Banten. Hal sama terjadi pada Biro Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Biro Perekonomian yang membengkak 250 persen dari anggaran yang diajukan. Sebagian besar anggaran itu untuk bantuan dan kegiatan sosial yang bersifat pengumpulan massa. Pemasangan spanduk, billboard, iklan di media cetak dan elektronik justru tidak berurusan dengan pejabat di lingkungan Pemprov Banten. Padahal semuanya menggunakan logo dan mengatasnamakan Pemprov Banten. Contohnya, spanduk Banten Gerbang Investasi yang marak di Cilegon, ucapan hari raya dan sebagainya.¹³

Spanduk lain berusaha memunculkan image Rt. Atut Chosiyah digambarkan sebagai ibu yang peduli AIDS, peduli Kesehatan anak melalui kampanye PIN (Pekan Imunisasi Nasional) dan Banten Sehat 2010, Perempuan religius dengan mengucapkan selamat perayaan hari besar keagamaan seperti Idul Fitri, Natal, Haji dan Kurban, digambarkan pula sebagai pendukung kegiatan-kegiatan pemuda dan pelajar seperti festival Rock se-Banten.

Pola yang lain adalah dengan memobilisasi sumber dana untuk kegiatan "sinterklas" incumbent atau bagi-bagi bantuan untuk masyarakat maupun LSM. Menjelang pilkada, dalam APBD Perubahan 2006, terdapat penambahan anggaran Biro Kesejahteraan Rakyat (Biro Kesra) Rp 5,7 miliar untuk ormas dan profesi dengan alasan untuk memenuhi 5.800 proposal dari masyarakat yang masuk ke Pemprov Banten. Dalih ini menggamangkan masyarakat yang telah rela uangnya dipotong pajak dan retribusi untuk dikumpulkan menjadi anggaran pemerintah. Sebab sebelumnya, Biro Kesra memperoleh alokasi anggaran Rp 64,5 miliar, di antaranya Rp 62,5 miliar untuk bantuan organisasi kemasyarakatan dan profesi. Dengan dalih ini, tersirat dana di Biro Kesra telah habis dibagi-bagikan.

¹¹ Sebutan ini dikenal luas di kalangan birokrat dan pengusaha. Sebetulnya ASDA (Asisten Daerah) di lingkungan Pemprov Banten hanya ada III, Asda I

¹² Lembaga Banten Bersatu, salah satu *Think thank* tim sukses Atut

¹³ Banten Link, 27 Februari 2006

Sementara, justru untuk kegiatan yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat justru dikurangi. Dalam nota disebutkan, anggaran beberapa kegiatan yang menyentuh langsung masyarakat dipangkas. Salah satunya, anggaran program peningkatan kesejahteraan pangan dan gizi dipangkas Rp 3,2 miliar, dari Rp 13 miliar menjadi Rp 9,8 miliar.

Demikian juga anggaran pembinaan dan pengembangan usaha bidang kelautan dan perikanan dipangkas dari Rp 2 miliar menjadi Rp 1 miliar. Anggaran penanganan masalah kemiskinan juga dipangkas dari Rp 3 miliar menjadi Rp 2 miliar, serta anggaran pendidikan dari sekitar Rp 75 miliar menjadi Rp 72 miliar. Pemangkasan terbesar pada anggaran pemberantasan penyakit dan penyehatan lingkungan, dari Rp 9,7 miliar menjadi Rp 1,3 miliar¹⁴.

Di lapangan, berbagai kegiatan instansi pemerintah dibuat untuk melambungkan popularitas Incumbent. Modusnya berupa pelibatan terjadi secara halus dalam bentuk kegiatan "Sinterklas". Dinas X misalnya membuat kegiatan safari pembangunan dengan kunjungan ke beberapa lokasi yang dipetakan. Di lokasi Incumbent melakukan pemberian bantuan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dana kegiatan tidak hanya diperoleh dari Dinas X tapi urunan dengan instansi lain, setiap instansi menyumbang sekitar 10-25 juta rupiah. Total uang yang dikeluarkan Dinas X hanya sekitar 150 juta rupiah. Tapi karena dilakukan urunan dengan instansi lain, maka hasilnya menjadi cukup signifikan. Menariknya, di desa-desa lokasi Safari Pembangunan diklaim angka kemenangan mencapai 100% (seratus persen), "semua desa terpantau".¹⁵

Dalam Pilkada Kabupaten Tangerang tahun 2007, tercatat beberapa kasus pemanfaatan fasilitas birokrasi, mulai dari pembagian kompor gas dan minyak tanah yang diikuti kampanye incumbent, ancaman penarikan tanah kuburan jika tak mendukung incumbent sampai lomba ranking kemenangan incumbent di setiap TPS yang disponsori Lurah Pamulang Timur Kabupaten Tangerang¹⁶.

3. *Trend Rolling dan Mutasi Pra-Pilkada*

Hasil penelitian Hamid (2006) menemukan kasus yang cukup menarik jelang pilkada Banten. Pada tahun 2005, ketika Atut menjadi Plt Gubernur menggantikan Djoko yang diberhentikan Presiden karena tersandung korupsi, hal utama yang dilakukan adalah mengganti sekretaris daerah dari Chaeron Muchsin ke Hilman Nitiamidjaja dan menncopot

¹⁴ Kompas, 13 Juni 2006

¹⁵ Wawancara konfidensial dengan Mr.X, pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten pada tanggal 10 Januari 2007

¹⁶ Hasil penelitian mendalam bisa dibaca dalam Aditya Perdana (dkk), *Politisasi Birokrasi Dalam Pilkada: Studi Kasus Kota Depok Dan Kabupaten Tangerang*, Laporan Penelitian Strategis Nasional UI Tahun 2009

12 pejabat eselon 2 di lingkungan pemerintah Provinsi Banten. Pergantian yang dilaksanakan menjelang Pilgub langsung menimbulkan banyak praduga bahwa itu adalah upaya Atut membersihkan loyalis Djoko dan menjamin mesin birokrasi berpihak padanya.

Persoalan ini sempat menjadi isu politik yang cukup kuat. Duabelas pejabat yang diganti mengadu ke para politisi di DPRD. Fraksi PKS bahkan membentuk tim investigasi untuk mengusut kasus ini yang hasil akhirnya merekomendasikan digunakannya hak interpelasi anggota DPRD.

Hak interpelasi kemudian diusulkan oleh 18 anggota DPRD. Namun satu orang, Zainal Abidin Suja'i mencabut secara resmi usulannya sehingga tinggal 17 orang. Tapi kemudian upaya itu kandas. Pasalnya dari 59 anggota dewan yang hadir dalam rapat paripurna penyampaian hak interpelasi sebanyak 44 anggota menolak interpelasi di lanjutkan dan hanya 15 anggota dewan yang setuju interpelasi diteruskan.¹⁷

DPRD Banten memang mempertanyakan hal ini kepada Menpan. Menpan baru memberikan jawaban tertulis pada tanggal 12 Maret 2007 dengan nomor B/589/M.PAN/3/2007 lalu, Intinya, pedoman pembentukan satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah harus tetap mengacu pada PP No 8/2003 dan menganggap pembentukan Staf Khusus Sekda di Provinsi Banten tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada¹⁸.

Sampai Bulan Maret 2007, jumlah pejabat Staf Khusus Sekda Banten seluruhnya sebanyak 14 pejabat mereka adalah para pejabat eselon II. Para pejabat ini sebagai sudah ada yang pensiun dan juga kembali diangkat menjadi pejabat struktural dan sisanya masih menjadi pejabat Staf Khusus

Nama-nama Pejabat Staf Khusus Sekda Pemprov Banten :

1. *Edi Supadiono*, dari Kabupaten Lebak, saat itu menjabat sebagai Kepala Dinas PU Lebak kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
2. *Mudjjo*, tadinya sebagai Wakil Bupati Kabupaten Pandeglang kemudian menjadi Staf Khusus Sekda yang ditugaskan di Bapedda Provinsi Banten, serta menjadi penasehat kebijakan internal di biro-biro Pemprov Banten.
3. *Ritonga*, tadinya sebagai Kepala Bawasda Banten, kemudian masih menjadi Staf Khusus Sekda.
4. *Sartono*, tadinya Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, kemudian menjadi staf khusus Sekda yang ditugaskan Badan Koordinasi Penanaman Modal daerah (BKPMMD) Preovinsi Banten.

¹⁷ *Interpelasi Gagal Dilakukan*, www.dprdbanten.net diakses 20 Oktober 2006

¹⁸ *Atut Janji Segera Bubarkan Staf Khusus Sekda*, www.bantenlink.com, 20 April 2007

1. *Saefudin*, tadinya menjabat sebagai Kepala Biro Organisasi, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
2. *Rochimin Sasmita*, tadinya sebagai kepala Dispenda Provinsi Banten, setelah 2 tahun menjadi Staf Khusus Sekda, sekarang pensiun.
3. *Dindin Safrudin*, tadinya Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Banten, kemudian masih menjabat sebagai Staf Khusus Sekda.
4. *Bambang Iswaji*, tadinya sebagai Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Banten, setelah satu tahun setengah menjadi Staf Khusus Sekda kemudian menjabat eselon II di STPDN.
4. *Syamsul Arief*, tadinya sebagai Kepala Biro Hukum, kemudian menjabat Staf Khusus Sekda.
6. *Muhamad Arslan*, tadinya sebagai Kepala Biro Ekonomi setelah menjadi Staf Khusus Sekda selama satu tahun setengah, kemudian menjabat sebagai kepala Dinas PU Kabupaten Serang.
7. *Nandi Mulya*, tadinya sebagai Kepala Biro Umum Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda yang ditugaskan di Dispenda Banten.
8. *Ubaidillah*, tadinya kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
9. *Boy Tenjuri*, tadinya Kepala Biro Administrasi Pembangunan, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
10. *Heri Suhaeri*, tadinya Kepala Biro Keuangan Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda.
11. *Adang Kosasih*, tadinya kepala Biro Administrasi Pembangunan Banten, kemudian menjadi Staf Khusus Sekda selama 2 bulan, sekarang pensiun.
12. *Harmin Lanjumin*, tadinya Kepala Bapeda Banten, setelah menjadi Staf Khusus Sekda selama 2 bulan, dan pada akhir bulan Februari, Harmin Lanjumin meninggal dunia.

4. *Trend Rolling dan Mutasi Paska Pilkada*

Pilkada langsung tampaknya menjadi ajang uji loyalitas bagi birokrat, sejauh mana mereka memiliki loyalitas terhadap sang incumbent yang memang muncul menjadi pemenang. Hal ini terlihat dari mutasi paska pilkada yang mengagetkan banyak pihak. Salah satunya adalah, seorang camat di Kabupaten Pandeglang, tiba-tiba saja melompat menjadi Kepala Biro Umum dan Perlengkapan di Provinsi Banten. Diduga, sang camat sukses menjadi tim sukses Gubernur dalam pilkada. Padahal secara eselon, Camat hanya eselon IIIB, sedangkan Kepala Biro di tingkat Provinsi adalah eselon IIB.

Beberapa lama kemudian diadakan juga mutasi untuk pejabat eselon III. Banyak pejabat eselon III yang bolak-balik dari jabatan sebelumnya. Contohnya, Bambang Santoso

yang sebelumnya menjabat Kabag Dokumentasi Biro Humas dipindahkan ke Biro Promosi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Mutasi kali ini Bambang Santoso balik lagi ke Kabag Dokumentasi Biro Humas.

Hal serupa Erik Syahabudin dari Kabag di BPM dipindahkan jadi Kabag Dikmenti Dinas Pendidikan Banten. Dia balik lagi ke BPM. Contoh lainnya, Ajak Muslim dari Dinas Pendidikan ke BPM, balik lagi ke Dinas Pendidikan Banten. Dari 104 pejabat eselon III tersebut, hampir 50 persen mengalami nasib serupa¹⁹.

Hal serupa terjadi di Depok. Sekitar 139 pegawai negeri sipil (PNS) di pemerintahan kota Depok dimutasi oleh Wali Kota Depok Nurmahmudi Ismail. Namun, mutasi eselon empat dan tiga ini tidak berdasarkan pertimbangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat). Ketua Badan Pertimbangan yang juga Sekertaris Daerah Winwin Winantika mengatakan, mutasi dilakukan sepenuhnya oleh Wali Kota Depok tanpa melalui pertimbangan dirinya sebagai Ketua Baperjakat. Seharusnya, dalam mutasi PNS apalagi untuk eselon empat dan tiga, seharusnya Baperjakat dilibatkan. Badan ini akan mempertimbangkan pangkat dan jabatan PNS dalam satu bagian tersebut. Baik pangkat dan jabatan yang rendah atau tinggi.²⁰

Akibat dari politisasi birokrasi adalah munculnya fenomena *pembelahan di tubuh birokrasi*. Pembelahan di tubuh birokrasi didasarkan pada afiliasi politik yang berbeda-beda di tubuh birokrasi, terutama jika kedua incumbent (Kepala Daerah dan wakil kepala Daerah) maju secara bersamaan. Hal ini secara mencolok bisa kita saksikan dalam kasus Pilkada Sulawesi Selatan. Birokrasi terbelah, sebagian mendukung Amin Syam (Mantan Gubernur) dan sebagian mendukung Syahrul Yasin Limpo (Mantan Wakil Gubernur). Pembelahan ini mencoreng wajah birokrasi dan melukai profesionalisme mereka. Apalagi sikap dukung mendukung ditunjukkan dalam berbagai aksi demonstrasi dan mogok kerja.

V. KESIMPULAN

Pada akhirnya bersikap netral bukan pilihan yang tepat walaupun benar dalam perspektif keselamatan karir seorang birokrat. Sementara berpihakpun seperti berjudi. Jika calon yang didukung menang karir bisa meroket, jika kalah besar kemungkinan non job atau masuk kotak.

Apa yang terjadi di lapangan betul-betul menjungkirbalikkan bagaimana seharusnya birokrasi yang ideal. Setiap pejabat seharusnya diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya melalui ujian yang kompetitif. Harusnya terdapat struktur pengembangan karier

¹⁹ Lagi, *Mutasi Pejabat Eselon III Diwarnai Kepentingan Politik Dan Kelompok*, www.bantenlink.com, 3 Maret 2007

²⁰ 139 Pegawai di Depok Dimutasi, *Koran Tempo*, Jum'at, 29 Desember 2006

yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif. Namun yang terjadi adalah hubungan patron-client yang semakin menguat. Promosi karir bukan karena kompetensi, tapi lebih karena jalinan hubungan politik dan kesediaan memberikan loyalitas personal. Merit system tak berjalan, seorang pejabat bisa terhenti kariernya seketika jika dianggap tak mampu berjalan di jalur politik sang patron.

Birokrasi lokal terancam menjadi kerajaan dimana hubungan yang terjadi adalah hubungan antara Raja dan abdi dalem atau priyayi. Konsep abdi dalem jelas bukan konsep birokrasi modern, karena abdi dalem mengabdikan kepada Raja dan bukan kepada masyarakat. Birokrasi kembali terjerembab kedalam keterpaksaan untuk masuk kedalam wilayah politik. Yang paling dirugikan adalah masyarakat. Mereka terpaksa mendapatkan pelayanan tidak maksimal atau bahkan dialihkan haknya untuk aktivitas politik sang calon.

Pilkada langsung menjadi ancaman bagi reformasi birokrasi ketika kandidat memaksakan dukungan dari kalangan birokrat. Lagi-lagi sejarah berulang, birokrasi tersandera politik, hanya formatnya saja yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya Perdana (dkk), *Politisasi Birokrasi Dalam Pilkada: Studi Kasus Kota Depok Dan Kabupaten Tangerang*, Laporan Penelitian Strategis Nasional UI Tahun 2009
- Hok Ham, Ong. *Dari Soal Priyayi Sampai Nyi Blorong, Refleksi Historis Nusantara*. (Jakarta, Kompas, 2002)
- Hamid, Abdul. *Pilkada Gubernur Banten, Regenerasi Sebuah hegemoni dan Kuburan Jago-jago Tua*. 2007. Report Research Banten Institute and Center for Southeast Asian Studies Kyoto University
- Iberamsjah dan Abdul Hamid, *Pilkada Kota Depok*, (Depok, Humas Pemerintah Kota Depok: 2006)
- Sumarno, *Drama Politik Pilkada Depok. Badrul Kamal Menggugat, Nurmahmudi Menjawab*. (Depok, Harakatuna Publishing: 2006)
- Toha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta, PT. raja Grafindo Perkasa: 2003)
- Irsyam, Mahrus. *Reformasi Birokrasi, dari Politik ke Profesional*, Republika, Rabu, 14 Maret 2001
- Bahan Sosialisasi Pilkada Langsung 2005, Departemen Dalam Negeri.

Ketidakpatutan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI : Perilaku Fraud

Oleh .:

Ayi Karyana, M.Si. & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP., MAP

(Universitas Terbuka)

ABSTRACT

Fraud is an act of maladministration and administrative illness that triggers the destruction of order and purpose of the state administrative system of the Unitary Republic of Indonesia. In practice, the behaviour of fraud had entered a critical point because the cause of inefficiency, ineffectiveness, human resources became unprofessional, not neutral, not discipline, and do not comply with the rules. Another indicator is the recruitment of civil servants is not transparent; corruption rife at all levels of work. Related to these things, this paper tries to explore about the fraud in the context of the Administration System of the Republic of Indonesia. Descriptive analysis method is used in this paper. The study recommends to reform and strict oversight and principles in various aspects of governance objectives SANKRI in order to reach good system of the state administration in Indonesia.

Keywords : infelicity, SANKRI, fraud

I. LATAR BELAKANG

Setiap negara termasuk negara yang sudah maju atau berkembang, negara besar atau kecil pasti mempunyai sistem administrasinya sendiri yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing. Sistem administrasi negara terdiri dari subsistem-subsistem

yang terdiri dari manusia dan/atau bukan manusia (*non-human*) yang diorganisir dan diatur sedemikian rupa sehingga subsistem-subsistem tersebut dapat bertindak sebagai satu kesatuan dalam mencapai tujuan, sasaran dan target atau hasil akhir sesuai dengan jati dirinya. Pemahaman seperti ini mengandung arti pentingnya aspek pengaturan dan pengorganisasian subsistem-subsistem dari supra sistem dan sistem untuk mencapai tujuan administrasi negara, karena bila tidak ada harmonisasi, sinkronisasi dan koordinasi yang tepat, maka kegiatan masing-masing subsistem, atau urusan masing-masing subsistem dari sistem administrasi negara akan kurang saling mendukung, tidak efektif dan tidak sehat. Demikian halnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka dan berpemerintahan sendiri, serta mempunyai kedaulatan utuh baik ke dalam ataupun ke luar, wajib membangun dan mempunyai sistem administrasi negara yang mempunyai ciri khusus dibanding sistem administrasi negara lain yang manapun juga. Kekhususan ini nampak dalam tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan Nasional NKRI tercantum dalam Alinea ke-4 Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi: *Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berlandaskan Pancasila*. Tujuan nasional yang ideal ini dapat dicapai secara bertahap melalui pembangunan nasional yang direncanakan serta didukung sistem penyelenggaraan administrasi negara yang didukung kepastian hukum yang jelas, penyelenggaraan negara yang tertib, terbuka, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabel.

Penyelenggaraan administrasi negara adalah penyelenggaraan administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dan dinamikanya yang dilakukan oleh aparatur negara. SANKRI sebagai suatu sistem terdiri atas subsistem-subsistem yang saling berhubungan satu dengan yang lain. Hubungan antar subsistem ini saling bergantung, sehingga apabila suatu subsistem tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik; maka akan mempengaruhi subsistem lainnya. Akibatnya sistem secara keseluruhan tidak dapat bekerja secara maksimal atau justru merusak tatanan sistem itu sendiri. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN-RI) (2004, 2005), mendefinisikan SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, dengan mendayagunakan segala kemampuan seluruh aparatur negara beserta rakyat dan dunia usaha/swasta untuk memanfaatkan segenap sumber daya yang tersedia secara nasional, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas Nasional/Negara sebagaimana dimaksud UUD 1945.

Di era reformasi yang selanjutnya memasuki era pasca reformasi, bangsa dan negara kita ditantang dengan adanya dampak perubahan paradigma berpikir dalam pembangun-

an nasional. Jelas, kondisi ini berpengaruh secara signifikan terhadap SANKRI. Ada tantangan terhadap penegakan supremasi hukum, keterbukaan termasuk di dalamnya keterbukaan informasi. Ada tantangan pemerataan kesejahteraan sosial, keadilan dan membasmi kemiskinan. Ada pula tantangan terhadap pemberdayaan masyarakat, perdesaan maupun perkotaan, dan yang paling sukar diterima oleh para pimpinan negara adalah tantangan untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi serta integritas pribadi. Tantangan-tantangan tersebut timbul sejalan dengan semakin pesatnya ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk institusi-institusi ilmu administrasi di seluruh pelosok tanah air. Hal tersebut dirasakan dalam tuntutan untuk meningkatkan sumber daya manusia di daerah-daerah yang kini memiliki kekuasaan mengelola pemerintahan secara lebih terbuka, profesional dan kemandirian lokal. Oleh karena itu berbagai instrumen pendukung seperti penguasaan *Information and Communication Technologies* (ICT) serta kompetensi-kompetensi manajerial guna mencapai produktivitas yang optimal, tak terlepas dari perkembangan informasi dan teknologi guna memantapkan perkembangan birokrasi pada jati diri yang sebenarnya di masa-masa yang akan datang. Sebagai contoh dalam konteks penerapan ICT di negara-negara berkembang, penerapannya kerap bermasalah karena kurangnya infrastruktur, peraturan yang tidak mendukung, kurangnya sumber daya manusia yang terampil, dan sulitnya mengubah patologi birokrasi. Guy Janssen, pakar demokrasi lokal dan pelayanan publik dalam seminar bertajuk “Desain Efektivitas Birokrasi dalam Meningkatkan Kesejahteraan Warga Negara” di Jakarta pada tanggal 24 Februari 2011 (Kompas.com, 4 Maret 2011) mengatakan, sepanjang 1995-2005 hanya 15% proyek ICT di dunia yang sukses. Sebanyak 35% gagal total dan 50% gagal parsial. Untuk berhasil menerapkan ICT dalam layanan publik diperlukan visi pada hasil ekonomi.

Tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sistem administrasi negara masa kini menuntut pemahaman makna profesi yang dimiliki oleh seseorang, apalagi bila ia adalah seorang tokoh atau pemimpin bangsa. Pemahaman serta penghayatan terhadap berbagai tantangan tugas yang diemban oleh penyelenggara negara dan pemerintahan akan menghindarkannya dari pengaruh-pengaruh negatif yang dapat menggodanya dalam menjalankan tugas kesehariannya, dan pada gilirannya perilaku mereka akan mengarah menjadi negarawan yang akan mengutamakan kepentingan negara dan bangsa, serta tidak terjebak dengan perilaku *fraud*, yang justru sekarang ini malah memprihatinkan dan merebak terjadi dalam segala aspek kehidupan.

Dampak terhadap SANKRI atas tantangan yang timbul dari berbagai gejala yang tidak baik dan sangat menggejala di era pasca reformasi ini menjadikan sosok sistem administrasi negara untuk lebih merujuk kepada bekerjanya seluruh komponen bangsa dan para penyelenggara negara, dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara secara berdaya-guna dan berhasil guna. Domain administrasi negara secara lebih luas mencakup aktivi-

tas seluruh lembaga negara, baik lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya (LAN, 2005). Penataan sistem administrasi negara yang terus menerus dalam kerangka negara kesatuan sangat signifikan untuk dilaksanakan.

Dari uraian di atas, dapat ditelusuri bahwa gejala-gejala dan fakta ketidakpatutan dalam SANKRI masih menunggu untuk diklarifikasi, diteliti, dianalisis, dikaji secara ilmiah, dan dicarikan solusi pemecahannya secara berkesinambungan, multidimensi dan multidisiplin. Kajian ini mengeksplorasi tentang ketidakpatutan dalam SANKRI khususnya perilaku Fraud.

II. KETIDAKPATUTAN DALAM SANKRI

Siti Nurbaya (*Kompas.com*, 4 Maret 2011), mengemukakan pendapatnya, bahwa birokrasi atau sistem administrasi negara di Indonesia yang efektif sulit tercapai saat ini, karena masalah inkohereni politik dan beberapa sikap yang tidak produktif. Partai politik yang berbeda antara presiden dan kepala daerah tertentu, bisa membuat birokrasi di daerah terseret arus politisasi. Oleh karena itu, pembina pegawai negeri sipil semestinya pejabat karier tertinggi seperti Sekretaris Daerah dan Sekretaris Negara. Pembinaan ini meliputi perekrutan, penempatan, pemindahan, sampai pemberhentian.

Dalam literatur terdapat beberapa ragam perbuatan yang dikategorikan tidak patut dan dilakukan oleh pemerintah, pejabat pemerintah, perangkat lembaga negara dan lainnya. Djohan (2007) mengemukakan seperti berikut: a) *Chicane*, yaitu perbuatan mencari-cari alasan untuk memperlambat melakukan kewajiban yang tidak menyenangkan, perbuatan curang, mengandung tipuan, atau dalam satu kata, perbuatan licik, b) *Red Tape*, yang pada umumnya berarti patuh secara berlebihan, kepatuhan yang mekanis kepada ketentuan perundang-undangan, dan sebagainya, yang tentu saja merugikan mereka yang harus diberi pelayanan, c) *Misbruik van recht*, yaitu penyalahgunaan hak, seperti mempergunakan hak hanya untuk membuat pihak lain merasa dongkol atau agar pihak lain mendapat kerugian. *Misbruik van recht* bisa terjadi apabila perangkat pemerintah bertindak dalam bidang hukum privat, d) *Misbruik van macht*, penyalahgunaan kekuasaan yaitu mempergunakan yang diberikan kepada pemerintah untuk tujuan X dipergunakan untuk tujuan Y, dan e) *Detournement de pouvoir*, yang menurut peradilan tata usaha negara Prancis merupakan perbuatan tidak sah pemerintah dan merupakan penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam laporan hasil penelitian “Etika dan Kewaspadaan terhadap *fraud* dalam Pemerintahan: Suatu Upaya Membangun Etika untuk Mencegah *fraud* pada Pemerintah Daerah” yang dilakukan oleh BPKP (2005) menunjukkan bahwa, secara umum intensitas terjadinya *fraud* pada aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan, dan

pengawasan berada dalam kategori “pernah terjadi *fraud*”. Kegiatan yang dianggap signifikan dalam intensitas kemunculan *fraud* adalah meninggikan anggaran dalam pengajuan kegiatan serta menggunakan barang milik negara untuk kepentingan pribadi. Bidang kegiatan yang teridentifikasi dalam kategori sering terjadi tindakan *fraud* yaitu bidang perizinan, pengadaan barang dan jasa, pemilihan kepala daerah, kepegawaian, pemeliharaan fasilitas umum, penerimaan pendapatan daerah, pengawasan, dan pertanggungjawaban kepala daerah.

Dalam studi Ilmu Administrasi Negara, sudah sejak lama Drucker (1980) melakukan identifikasi adanya enam dosa besar administrator publik, yaitu :

1. Perumusan tujuan yang ambigu, tanpa adanya target yang jelas sehingga tujuan tersebut tidak dapat diukur dan dinilai tingkat pencapaiannya;
2. Pengerjaan beberapa kegiatan dalam waktu yang bersamaan tanpa adanya prioritas yang jelas;
3. Keyakinan bahwa 'besar itu berkah', artinya orientasi pekerjaan adalah pada banyaknya aktivitas yang dapat mendatangkan penghasilan, dan bukannya pada kompetensi;
4. Berperilaku dogmatis, bukannya eksperimental. Artinya prosedur standar dianggap sebagai sesuatu yang sangat sakral yang tidak boleh dilanggar, sehingga administrator tidak berani melakukan tindakan yang bertentangan dengan prosedur atau yang belum ada prosedurnya;
5. Ketidakmampuan untuk belajar dari pengalaman masa lalu dan keengganan untuk memperhatikan umpan balik;
6. Kuatnya asumsi bahwa program itu sifatnya berkelanjutan dan kuatnya keengganan untuk menghentikan program yang gagal atau tidak tepat sasaran.

Enam dosa besar tersebut kemudian dikenal sebagai bentuk-bentuk penyimpangan administrasi atau mal-administrasi (*maladministration*), yang dalam perkembangannya terus ditambahkan daftarnya sehingga semakin lama daftar dosa administrator menjadi semakin banyak dan sangat panjang. Bentuk-bentuk mal-administrasi yang sangat lengkap sudah diidentifikasi oleh Caiden (1991), diurutkan secara alfabetis, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah.

Hartono, *et.al* (2003) memberikan batasan mal-administrasi secara umum yaitu perilaku yang tidak wajar termasuk penundaan pemberian pelayanan, tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang

atau fakta, tidak masuk akal, atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive, improper* dan diskriminatif. Mal-administrasi dapat merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi dalam pengertian sempit atau tata usaha. Hal-hal mal-administrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai. Dengan lain perkataan, tindakan atau perilaku mal-administrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige overheidsdaad*), *détournement de pouvoir* atau *détournement de procedure*.

Masthuri (2005), mengatakan mal-administrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhan dari pencapaian tujuan administrasi. Selama ini banyak kalangan yang terjebak memahami mal-administrasi. Mal-administrasi semata-mata hanya dipandang sebagai penyimpangan administrasi dalam arti sempit, yaitu penyimpangan yang hanya berkaitan dengan ketatabukuan dan tulis menulis. Bentuk-bentuk penyimpangan di luar hal-hal yang bersifat ketatabukuan tidak dianggap sebagai perbuatan mal-administrasi. Padahal terminologi mal-administrasi dipahami lebih luas dari sekedar penyimpangan yang bersifat ketatabukuan sebagaimana selama ini dipahami publik.

Contoh praktek mal-administrasi yang termasuk dalam kategori titik kritis dalam SANKRI seperti yang dikemukakan Menpan dalam Irian, et al (2009) yaitu: inefisiensi, inefektifitas, tidak profesional, tidak netral, tidak disiplin, tidak patuh pada aturan, rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tidak transparan, belum ada perubahan *mindset*, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang marak di berbagai jenjang pekerjaan, sebagai abdi masyarakat belum terbangun, pemerintahan belum akuntabel, belum transparan, tidak partisipatif dan kredibel, lemahnya *political will* dari pemerintah, belum ada kesamaan persepsi dan pemahaman visi, misi dan tujuan serta ketidakjelasan rencana tindak dalam lembaga negara, kurangnya pemanfaatan teknologi informasi (TI) dalam pemberantasan KKN, masih banyak ditemukan peraturan perundang-undangan yang rancu antara sektoral dan pemerintah daerah, pelayanan publik belum berkualitas dan pelayanan publik prima belum terbangun secara luas.

Kepala LAN RI, Asmawi Rewansyah (2010), menggarisbawahi fenomena yang terjadi dewasa ini, bahwa di Indonesia sudah sangat carut marut dan perlu, sangat mendesak untuk segera dibenahi. Dikemukakannya bahwa: "*orang-orang dalam administrasi pemerintahan seharusnya bekerja untuk melayani masyarakat, tapi yang terjadi sekarang adalah 70% pekerjaan yang mereka lakukan adalah untuk melayani orang-orang yang berkuasa yang mengangkat mereka dan sisanya 30% dilakukan semata-mata untuk mencari keuntungan berupa uang*".

Tribunnews.com, edisi Selasa, 22 Februari 2011, memuat berita tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia telah memberhentikan 32 Jaksa yang melanggar kode etik selama tahun 2010. Total keseluruhan pegawai dan Jaksa yang ditindak selama tahun 2010 mencapai 288 orang. Ketidapatutan yang dilakukan oleh pegawai dan jaksa bermasalah tersebut yaitu melakukan tindakan korupsi, kasus suap, memeras, dan penggelapan uang yang disita oleh negara. Selanjutnya, dalam *Kompas* (19 Februari 2011), diberitakan bahwa Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menerjunkan 40 tim investigasi untuk menyelidiki perekrutan calon pegawai negeri sipil di 46 kabupaten/kota. Sepanjang tahun 2010 masih banyak laporan mengenai dugaan kecurangan perekrutan CPNS. Beberapa penyimpangan yang dilaporkan antara lain peserta yang lulus seleksi kendati tidak mengikuti ujian serta rekayasa nilai ujian. Dugaan penyimpangan ini terjadi di 18 provinsi, antara lain Sumatera Utara (6 kabupaten/kota), Jambi (8 kabupaten/kota), Sumatera Barat (2), Riau (1), Bangka Belitung (1), Lampung (1), Kalimantan Tengah (1), Banten (1), Jawa Barat (1), dan Nusa Tenggara Barat (4 kabupaten/kota). Laporan dugaan penyimpangan yang serupa datang dari Sulawesi Utara (3 kabupaten/kota), Sulawesi Selatan (2), Maluku (2), Maluku Utara (1), Jawa Timur (3), Sulawesi Barat (5), Kalimantan Barat (1), dan Jawa Tengah (3 kabupaten/kota), sungguh suatu perbuatan yang sangat tidak patut dan seharusnya tidak terjadi.

Berbagai Bentuk Mal-Administrasi :

Common Bureaupathologies			
Abuse of authority/ power/position	Fcar of change, innovation, risk	Lack of creativity! experimentation	Reluctance to delegate
Account padding	Finagling	Lack of credibility	Reluctance to take decisions
Alienation	Footdragging	Lack of imagination	Reluctance to take responsibility Remoteness
Anorexia	Framing Fraud	Lack of initiative	Rigidity/brittleness Rip offs
Arbitrariness	Yudging/fuuirgt (issues)	Lack of performance indicators	Ritualism Rudeness
Arrogance	Gamesmanship	Lack of vision	Sabotage Scams
Bias	Gattvpardismo (superficiality)	Lawlessness	Secrecy
Blurring issues	Ghost employees	Laxity	Self perpetuation
Boondoggles	Gobbledygook/jargon	Leadership vacuums	Self serving
Bribery	Highhandedness Ignorance	Malfeasance	Slick bookkeeping
Htueaucratese	Illegality	Malice	Sloppiness
(unintelligibility)	Impervious to criticism/ suggestion	Malignity	Social astigmatism (failure to see problem)
Busywork	Improper motivation	Meaningless/make work	Soul destroying work
Carelessness	Inability to learn	Mediocrity	Spendthrift
Chiseling	Inaccessibility	Mellownization	Spoils
Coercion	Inaction	Mindless job performance	Stagnation
Complacency	Inadequate rewards and incentives	Miscommunication	Staving
Compulsiveness	Inadequate workin conditions	Misconduct	Stonewalling
Conflicts of interest/objectives	Inappropriateness	Misfeasance	Suboptlatiration
Confusion	incompatible tasks	Misinformation	Sycophancy
Conspiracy		Misplaced zeal	Tail chasing
Corruption		Negativism	

Counter productivity	Incompetence	Negligence/neglect	Tampering
Cowardice	Inconvenience	Nepotism	Territorial imperative
Criminality	Indecision (decidophobia)	Neuroticism	Theft
Deadwood	indifference	Nonaccountability	Tokenism
Deceit and deception	indiscipline	Noncommunication	Tunnel vision
Dedication to status quo	Ineffectiveness	Nonfeasance	Unclear objectives
Defective goods	Ineptitude	Nonproductivity	Unfairness
Delay	inertia	obscurity	Unnecessary work
Deterioration	Inferior quality	Obstruction	Unprofessional conduct
Discourtesy	Inflexibility	Officiousness	Unreasonableness
Discrimination	inhumanity	Oppression	Unsafe conditions
Diseconomies of size	Injustice	Overkill	Unsuitable premises and equipment
Displacement of goals/objectives	Insensitivity	Oversight	Usurpatory
Dogmatism	Insolence	Overspread	Vanity
Dramaturgy	Intimidation	Overstaffing	Vested interest
Empire building	Irregularity	Paperasserie	Vindictiveness
Excessive social costs/complexity	Irrelevance	Paranoia	Waste
Exploitation	Irresolution	Patronage	Whim
	Irresponsibility	Payoffs and kickbacks	Xenophobia
	Kleptocracy	Perversity	

Sumber: Caiden, Gerald, 1991. "What Really Is Public Mall Administration", pada *public Administration Review*, Vol. 51 (Nov/Dec), hal. 492.

III. FRAUD : TITIK KRITIS SANKRI

Fraud merupakan perbuatan mal-administrasi dan penyakit administrasi (patologi administrasi) yang memicu rusaknya tatanan dan tujuan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI). Dalam praktek, perilaku *fraud* muncul sejalan dengan sistem yang dianut dalam sistem kelembagaan administrasi negara baik di pusat maupun di daerah sebagai dampak dari penerapan kebijakan politik dagang sapi, yang diistilahkan dengan selimut koalisi, sinergi aktor politik dan aktor pejabat karier, bagi-bagi kekuasaan dalam lembaga negara dan pemerintahan, serta konflik kepentingan politis yang di sulut dan disengaja antar lembaga-lembaga negara yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan politik (legislatif dengan lembaga negara pelaksana (eksekutif).

Beberapa fakta dapat disebutkan antara lain, proses seleksi pejabat publik (Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, dan lain-lain) terlihat meragukan publik, terbukti sesudah lolos seleksi berperilaku dan bertindak tidak patut, buruk dan tidak kompeten. Begitu juga di daerah, fungsi Baperjakat dan inspektorat di daerah di dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tidak dapat optimal dikarenakan masih kentalnya unsur subjektivitas dari pimpinan politis di daerah. Hubungan kelembagaan dalam praktek administrasi negara masih cenderung mengikuti aturan permainan menang-kalah, bukan permainan menang-menang atau konsensus yang berpihak untuk mensejahterakan rakyat (*welfare state*). Sering kali kebijakan yang diterbitkan hanya dilandasi oleh idealisme sempit golongan, egoisme sektoral, atau bahkan ambisi-ambisi dan kepentingan-kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan tertentu.

Perilaku *fraud* sangat menggelitik dan nampak sudah menjadi penyakit administrasi dalam berbagai urusan. Contoh kecil dalam hal pelayanan Ijin Membuat Bangunan (IMB). Biaya telah ditetapkan melalui suatu peraturan daerah, dalam kenyataan seringkali biaya pelayanan IMB yang telah ditetapkan tersebut menggelembung. Mengapa ini terjadi? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kata orang arif dan bijaksana, tidak boleh emosional, tetapi menggunakan pikiran dan nurani yang bersih. Penulis melihat kejadian-kejadian yang dikategorikan *fraud* pada pengurusan perizinan ini, pada awalnya terjadi akibat tindakan transaksi dua pihak, yaitu respons dari pihak yang menduduki jabatan dan jasa dari pihak yang bertindak sebagai pribadi yang berkepentingan dengan suatu urusan publik. Biasanya dalam transaksi tersebut salah satu pihak memberikan sesuatu yang lebih dari nilai nominal resmi untuk mempengaruhi suatu keputusan. Penyakit ini memang epidemis dan sudah menjadi gejala global. Para pakar Ilmu Sosial, menyebutnya budaya suap (*bribery culture*). Suap dan juga pemerasan (*extortion payment*) merupakan kenyataan dalam kehidupan sistem distribusi global, baik distribusi barang maupun distribusi keuangan (*Pikiran Rakyat*, 18 Februari 2003). Kata-kata populer secara khusus digunakan masyarakat di mana praktek ini berlangsung, misalnya di Afrika Barat, digunakan kata *dash*, di Timur Tengah, *baksheesh*. Di Amerika Latin, orang menyebutnya *mordida*, di Perancis dengan kata *pot de vin* yang artinya mangkuk anggur, untuk membuat mabuk mereka yang menerima uang suap, orang Italia menyebutnya *bustarella*. Sedangkan di negara bagian Chicago, Amerika Serikat, orang menyebutnya *a little grease*.

Sudarmo, dkk (2008) menyatakan, berbagai kasus dugaan korupsi pada instansi pemerintahan, yang melibatkan sejumlah pejabat pada tingkatan di pusat dan daerah merupakan contoh *fraud* yang terjadi pada sektor publik, sementara pembobolan L/C Bank BNI, kasus Bank Global, Bank Century, impor gula ilegal, dan dana non-budgeter BULOG merupakan sebagian contoh kasus *fraud* di sektor korporasi yang mencuat di Indonesia. Sedangkan yang berskala global adalah kasus Enron, *world.com* dan Tyco, dan manipulasi pembukuan Walt Disney.

Pengertian *Fraud* menurut Black Law Dictionary adalah : (1) *A knowing misrepresentation of the truth or concealment of a material fact to induce another to act to his or her detriment; is usual a tort, but in some cases (esp. when the conduct is willful) it may be a crime*, (2) *A misrepresentation made recklessly without belief in its truth to induce another person to act*, (3) *A tort arising from knowing misrepresentation, concealment of material fact, or reckless misrepresentation made to induce another to act to his or her detriment* [terjemahan bebasnya adalah (1) Kesengajaan atas salah pernyataan terhadap suatu kebenaran atau keadaan yang disembunyikan dari sebuah fakta material yang dapat mempengaruhi orang lain untuk melakukan perbuatan atau tindakan yang merugikannya, biasanya merupakan kesalahan namun dalam beberapa kasus (khususnya dilakukan se-

cara disengaja) memungkinkan merupakan suatu kejahatan; (2) penyajian yang salah/ke-liru (salah pernyataan) yang secara ceroboh/tanpa perhitungan dan tanpa dapat dipercaya kebenarannya berakibat dapat mempengaruhi atau menyebabkan orang lain bertindak atau berbuat; (3) Suatu kerugian yang timbul sebagai akibat diketahui keterangan atau penyajian yang salah (salah pernyataan), menyembunyian fakta material, atau penyajian yang ceroboh/tanpa perhitungan yang mempengaruhi orang lain untuk berbuat atau bertindak yang merugikannya].

Menurut Kamus Hukum, mengartikan Fraud (Inggris) = Fraude (Belanda) sebagai kecurangan = Frauderen/verduisteren (Belanda) adalah menggelapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 KUHP, Pasal 268 KUHPerdada. Sedangkan dalam Wikipedia (*en.wikipedia.org*), memberikan definisi *Fraud* sebagai berikut :

a fraud is a deception made for personal gain or to damage another individual. In criminal law, fraud is the crime or offense of deliberately deceiving another in order to damage them – usually, to obtain property or services unjustly. Fraud can be accomplished through the aid of forged objects. In the criminal law of common law jurisdictions it may be called “theft by deception,” “larceny by trick,” “larceny by fraud and deception” or something similar (terjemahan bebasnya adalah: Kecurangan merupakan penipuan yang dibuat untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau untuk merugikan orang lain. Dalam hukum pidana, kecurangan adalah kejahatan atau pelanggaran yang dengan sengaja menipu orang lain dengan maksud untuk merugikan mereka, biasanya untuk memiliki sesuatu/harta benda atau jasa ataupun keuntungan dengan cara tidak adil/curang. Kecurangan dapat mahir melalui pemalsuan terhadap barang atau benda. Dalam hukum pidana secara umum disebut dengan “pencurian dengan penipuan”, “pencurian dengan tipu daya/muslihat”, “pencurian dengan penggelapan dan penipuan” atau hal serupa lainnya).

Ada pula yang mendefinisikan Fraud sebagai suatu tindak kesengajaan untuk menggunakan sumber daya perusahaan secara tidak wajar dan salah menyajikan fakta untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dalam bahasa yang lebih sederhana, *fraud* adalah penipuan yang disengaja. Hal ini termasuk berbohong, menipu, menggelapkan dan mencuri. Yang dimaksud dengan penggelapan disini adalah merubah asset/kekayaan perusahaan yang dipercayakan kepadanya secara tidak wajar untuk kepentingan dirinya. Dengan demikian perbuatan yang dilakukannya adalah untuk menyembunyikan, menutupi atau dengan cara tidak jujur lainnya melibatkan atau meniadakan suatu perbuatan atau membuat pernyataan yang salah dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan pribadi di bidang keuangan atau keuntungan lainnya atau meniadakan suatu kewajiban bagi dirinya dan mengabaikan hak orang lain (*Black Law Dictionary*).

Sudarmo, dkk (2008) memaknai *fraud* sebagai ketidakjujuran. Dalam terminologi awam, *fraud* lebih ditekankan pada aktivitas penyimpangan perilaku yang berkaitan dengan konsekuensi hukum, seperti penggelapan, pencurian dengan tipu muslihat, fraud pelaporan keuangan, korupsi, kolusi, nepotisme, penyuapan, penyalahgunaan wewenang dan lain-lain. Terjemahan bebas tentang pengertian *fraud* dari *Webster's New World Dictionary*, *Fraud* adalah terminologi umum yang mencakup beragam makna tentang kecerdikan, akal bulus, tipu daya manusia yang digunakan oleh seseorang, untuk mendapatkan suatu keuntungan (di) atas orang lain melalui cara penyajian yang salah. Tidak ada aturan baku dan pasti yang dapat digunakan sebagai kata yang lebih untuk memberikan makna lain tentang *fraud*, kecuali cara melakukan tipu daya, secara tak wajar dan cerdik sehingga orang lain menjadi terperdaya. Satu-satunya yang dapat menjadi batasan tentang *fraud* adalah biasanya dilakukan mereka yang tidak jujur/penuh tipu muslihat.

Dari beberapa definisi atau pengertian *Fraud* yang dikemukakan di atas, tergambaran bahwa yang dimaksud dengan *fraud* adalah sangat luas dan dapat dilihat pada beberapa kategori kecurangan. Unsur-unsur penting yang diindikasikan terjadi *fraud*, dan keseluruhan unsur ini harus ada, jika ada yang tidak ada maka dianggap kecurangan tidak terjadi, adalah:

1. Harus terdapat salah pernyataan (*misrepresentation*);
2. dari suatu masa lampau (*past*) atau sekarang (*present*);
3. fakta bersifat material (*material fact*);
4. dilakukan secara sengaja atau tanpa perhitungan (*make-knowingly or recklessly*);
5. dengan maksud (*intent*) untuk menyebabkan suatu pihak beraksi;
6. Pihak yang dirugikan harus beraksi (*acted*) terhadap salah pernyataan tersebut (*misrepresentation*);
7. yang merugikannya (*detriment*).

Termasuk dalam kategori kecurangan ini unsur-unsur yang diindikasikan *fraud* ini adalah: manipulasi, penyalahgunaan jabatan, penggelapan pajak, pencurian aktiva, dan tindakan buruk lainnya yang dilakukan oleh seseorang yang dapat mengakibatkan kerugian bagi organisasi dan atau perusahaan.

Mochtar Mas'oe'd (1997), berpendapat bahwa faktor- faktor kultural dan struktural berperan besar dalam mendorong kejadian korupsi, kolusi, dan nepotisme. Faktor kultural adalah tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah dalam hal ini penyelenggara negara dan pemerintahan dan ikatan keluarga serta kesetiaan parokhial (sempit, picik) lainnya. Sedangkan faktor struktural adalah adanya posisi dominan penyelenggara negara, sehingga sering lepas dari kontrol masyarakat. Penyelenggaraan layanan tersebut dimonopoli dan hanya diselenggarakan oleh penyelenggara negara/pemerintahan saja tanpa

ada kompetitor, akhirnya mau tidak mau publik harus tetap berurusan dengan penyelenggara urusan publik. Masyarakat akhirnya mencari jalan pintas dengan cara motif pemberian yang akhirnya membudaya dan dianggap biasa. Orang awam bilang terjadi *take and give*. Akhirnya lepas dari kontrol masyarakat, terutama masyarakat pengguna sendiri.

Melihat kondisi sistem administrasi negeri ini, Azhar Kasim (2009), menyatakan telah terjadi tiga permasalahan laten (tersembunyi) yang menyebabkan buruknya kualitas sistem manajemen pemerintahan, yakni pengawasan yang masih difokuskan pada proses penyelenggaraan kegiatan birokrasi pemerintah dan penekanan masih pada ketaatan terhadap petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) daripada pencapaian tujuan (tupoksi) yang berorientasi pada *mission driven*, kapabilitas administrasi negara masih rendah dan fungsi pengawasan belum terintegrasi dengan baik ke dalam siklus administrasi negara, paradigma pengawasan yang lebih menekankan pada upaya menegakkan kebenaran formal, yaitu kesesuaian dokumen dan laporan keuangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kurang menekankan pada upaya mencari kebenaran materil, serta praktek pengawasan yang lebih menekankan pada upaya kuaratif daripada preventif. Menurutnya, untuk mengatasi krisis kepercayaan terhadap pemerintah, salah satu hal yang perlu dilakukan adalah mengembangkan kelembagaan dan alat perlengkapan negara lainnya dalam sistem pembangunan nasional. Optimalisasi kelembagaan dalam pelaksanaan pembangunan, diharapkan menjamin ditegakkannya kemandirian dan independensi lembaga. Caranya dapat dilakukan dengan membangun sistem yang mendorong, memperkuat, dan melestarikan kemampuan untuk membangun atas prakarsa, daya dan kemampuan sendiri, serta memperkuat pendayagunaan potensi independensi, yang merupakan wahana bagi masyarakat, pemerintah dan badan internasional dalam mengembangkan wawasan untuk pembangunan nasional.

IV. PENCEGAHAN FRAUD

Salah satu hal yang perlu diangkat untuk menjadi acuan dalam berperilaku bagi pegawai publik yang berada dalam koridor sistem administrasi negara adalah etika pelayanan publik. Etika berasal dari bahasa Yunani, yaitu *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak. Watak menurut Sri Utami Munandar (1993) ialah konstelasi (sifat atau keadaan persoalan) unik dari ciri-ciri yang membedakan satu individu dengan individu lainnya, keseluruhan dari ciri-ciri kepribadian yang menentukan perilaku, penyesuaian diri dan nilai-nilai individu. Berbeda dari konsep kepribadian yang juga merupakan konstelasi dari ciri-ciri individu adalah bahwa konsep kepribadian tidak dikaitkan dengan sistem nilai atau kode etik. Sedangkan watak tidak terlepas dari sistem nilai yang menjadi dasar falsafah masyarakat. Dengan demikian etika dapat dimaknai sebagai bidang yang mengkaji nilai-nilai kesusilaan, nilai

yang baik yang seharusnya dilakukan dan tidak patut dikerjakan dan perlu dicegah. Etika berkenaan dengan moralitas (*moralis*) dalam pembedanya, yang berarti kebiasaan atau pola perilaku yang dibenarkan yang sesuai dengan standar dari kelompok. Dapat terjadi seseorang yang tidak setuju dengan sesuatu aturan, tetapi kemudian ia memilih melakukan tindakan yang sebenarnya bertentangan dengan nuraninya, kata hatinya karena keterpaksaan situasi. Kejadian seperti ini ada pada semua aspek kehidupan. Sebagai penghibur orang pun berujar: "*ngikuti arus lah*".

Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa faktor yang mendorong seseorang melakukan sesuatu yang tidak sesuai dengan kata hatinya atau nuraninya adalah lingkungan dan kekuatan mental individu yang bersangkutan. Lingkungan seolah-olah membenarkan suatu hal, dan mental terpengaruh, maka terjadilah perbuatan yang sebenarnya tidak patut dilakukan. Banyak contoh yang dapat diambil berkaitan dengan kasus yang demikian. Etika pelayanan publik adalah cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik (Kumorotomo, 1996). Tetapi celaknya yang sebenarnya tidak baik dianggap baik dan dibenarkan dalam sistem. Nampaknya hal itulah yang harus segera diluruskan kembali ke aturan dan jalan yang benar, taat asas *good governance* yang berarti menegakkan secara utuh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Abdul Djabar dalam Simposium Nasional Ilmu Administrasi di Universitas Brawijaya Malang (2003), menyatakan bahwa yang menjadi tantangan di era sekarang ini adalah tantangan yang bercirikan moral dan etika, bukan fisik :

Tantangan ini timbul bukan karena pengaruh ketiadaan sarana dan prasarana pembangunan seperti pada era awal kemerdekaan, tetapi karena kelemahan manusia dalam mengelola dirinya sendiri. Jadi pembangunan nasional pada masa ini, yaitu yang bersifat lintas sektoral di hampir semua dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tampaknya masih menyisakan dimensi spiritual, etika dan moral sebagai ranah-ranah pembangunan mental yang belum tergarap secara sek-sama".

Satu hal yang pasti penyelenggaraan negara/pemerintahan yang dilakukan oleh aparat publik merupakan perwujudan dari fungsinya sebagai abdi masyarakat. Dalam kedudukannya sebagai abdi masyarakat, maka penyelenggara negara atau pemerintahan dimanapun asalnya, politis ataupun karier harus memahami etika dan moral dalam melakukan pelayanan publik, sehingga tidak terjebak dalam *fraud* dan secara taat asas melaksanakan tugasnya dan selalu berada dalam koridor kebaikan, benar, jujur dan transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mengeliminasi terjadinya praktek fraud, tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik wajib dipraktekkan agar tujuan negara tercapai. Untuk itu reformasi dan pengawasan dalam berbagai aspek sistem administrasi negara secara taat asas dan ketat dilaksanakan. Reformasi harus meliputi area perubahan sebagai berikut :

1. Kelembagaan (organisasi). Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).
2. Budaya organisasi. Menanamkan agar birokrasi dan individu organisasi memiliki integritas dan kinerja yang tinggi.
3. Ketatalaksanaan. Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.
4. Regulasi birokrasi. Regulasi yang tertib, tidak tumpang tindih dan kondusifulasi.
5. Sumber Daya Manusia (SDM). SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.

Budi, et al (2005), menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi bilamana tata pemerintahan yang baik diterapkan antara lain sebagai berikut:

1. Berkurangnya secara nyata praktek KKN di birokrasi (organisasi publik atau *corporate*) yang antara lain ditunjukkan adanya beberapa hal berikut :
 - Tidak adanya manipulasi pajak;
 - Tidak adanya pungutan liar;
 - Tidak adanya manipulasi tanah;
 - Tidak adanya manipulasi kredit;
 - Tidak adanya penggelapan uang negara;
 - Tidak adanya pemalsuan dokumen;
 - Tidak adanya pembayaran fiktif;
 - Berjalannya proses pelelangan (tender) dengan *fair*;
 - Tidak adanya penggelembungan nilai kontrak (*mark-up*);
 - Tidak adanya uang komisi;
 - Tidak adanya penundaan pembayaran kepada rekanan;
 - Tidak adanya kelebihan pembayaran;
 - Tidak adanya defisit biaya;
 - Adanya kepastian hukum.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel, antara lain ditunjukkan dengan adanya beberapa hal berikut:
 - Lebih efektif, ramping, dan fleksibelnya sistem kelembagaan/organisasi;
 - Lebih baiknya kualitas tata laksana dan hubungan kerja antarlembaga di pusat dan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;

- Lebih efektif dan efisien sistem administrasi pendukung dan kearsipan;
 - Dapat dilakukannya upaya penyelamatan, pelestarian, dan pemeliharaan dokumen/arsip Negara; dan
 - Semakin baiknya hasil kerja organisasi/institusi dan prestasi pegawai.
 - Termasuk diterapkannya *One Stop Service* (OSS) dalam berbagai jenis perijinan/non perijinan yang dapat diurus dalam satu tempat (pelayanan satu atap terpadu). Disamping itu untuk pengadaan barang dan jasa dapat menggunakan internet (*e-procurement*).
3. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat. Beberapa kondisi yang menunjukkan hal tersebut di antaranya:
- Meningkatnya kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha swasta;
 - Lebih baiknya kualitas sumber daya manusia, prasarana, dan fasilitas pelayanan;
 - Berkurangnya hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik;
 - Lebih baku dan jelasnya prosedur dan mekanisme serta biaya yang diperlukan dalam pelayanan publik;
 - Diterapkannya sistem merit dalam pelayanan;
 - Adanya pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik;
 - Lebih intensifnya penanganan pengaduan masyarakat.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik yang ditunjukkan dengan berjalannya mekanisme dialog dan musyawarah terbuka dengan masyarakat dalam perumusan program dan kebijakan layanan publik (seperti forum konsultasi publik) sebagai partisipasi publik dalam domain pengawasan.
5. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dengan demikian, hukum menjadi landasan bertindak bagi aparat pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkan pelayanan publik prima. Di samping itu, kalangan dunia usaha swasta akan merasa lebih aman dan terjamin ketika menanamkan modal dan menjalankan usahanya karena ada aturan main (*rule of the game*) yang tegas, jelas, dan mudah dipahami oleh masyarakat. Aspek positif lainnya adalah tidak akan ada kebingungan di kalangan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya serta berkurangnya konflik antarpemerintah daerah serta antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Toha (2003) mengemukakan, kepemimpinan yang kuat dan visioner sebagai pengelola perubahan sistem birokrasi pemerintahan, termasuk sistem yang lebih komperensif menjadi sebuah keniscayaan. Selanjutnya, dukungan politik yang kuat terhadap upaya reformasi pemerintahan termasuk pembangunan sistem hukum yang menerapkan secara berimbang asas praduga tidak bersalah dan asas pembuktian terbalik, serta menghilangkan tumpang tindih peraturan perundang-undangan mutlak menjadi harga mati yang tak bisa ditawar lagi. Sedangkan Azizy (2007) memberikan pendapat bahwa untuk membe-nahi birokrasi dalam SANKRI diperlukan aksi (*action*) antara lain sebagai berikut :

1. Penguatan komitmen pimpinan
2. Penghentian inefisiensi penggunaan anggaran
3. Penghentian pemberian dan penerimaan komisi
4. Penghentian kemewahan fasilitas yang diterima birokrat
5. Penghentian pemekaran birokrasi sebagai imbas pemekaran wilayah
6. Peningkatan profesionalisme birokrasi
7. Rasionalisasi birokrasi untuk mempermudah koordinasi

V. KESIMPULAN

1. *Fraud* merupakan perbuatan mal-administrasi dan penyakit administrasi yang memicu rusaknya tatanan dan tujuan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI).
2. Perlu adanya penguatan dan redefinisi SANKRI yang pada hakikatnya diarahkan untuk menghindari terjadinya *fraud*, antara lain untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, rekayasa, kecurangan dan pemborosan pada lembaga negara/lembaga pemerintahan yang mengelola anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah (APBN/D).
3. Hasil kajian merekomendasikan untuk melakukan reformasi dan pengawasan secara ketat dan taat asas dalam berbagai aspek SANKRI agar tujuan tata kelola penyelenggaraan sistem administrasi negara yang baik di Indonesia dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Azizy, Qodry. A. 2007. *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Budi, Setia et al. 2005. *Tata Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik Kementerian Perencanaan Pembangunan/Bappenas

- BPKP. 2005. "Laporan Hasil Penelitian Etika Dan Kewaspadaan Terhadap Fraud Dalam Pemerintahan: Suatu Upaya Membangun Etika Untuk Mencegah Fraud Pada Pemerintah Daerah", diunduh dari
- Caiden, Gerald. 1991. "What Really Is Public Mall Administration", in *Public Administration Review*, Vol. 51 (Nov/Dec), hal. 492.
- Djabar, Sadly Abdul. 2003. *Perkembangan dan Peran Ilmu Administrasi Dalam Pembangunan Nasional di Sektor Publik*. Makalah yang disajikan dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Malang: Sekretariat Simposium, hal. 7.
- Djohan, Djohermansyah et.al. 2007. *Etika Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Drucker, P., 1980. "The Deadly Sins in Public Administration." *Public Administration Review*, Vol. 40 (March/April).
- Hartono, et.al. 2003. *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Komisi Ombudsman Indonesia.
- Iriani, Enni. et al. 2009. *Kajian Pengembangan Model Seleksi Fit And Proper Test Bagi Pejabat Publik*. Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur 1-LAN.
- Kasim, Azhar. 2009. *Sistem Pengawasan Internal dalam Administrasi Negara Indonesia*. Makalah disampaikan dalam seminar nasional "Pengawasan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Memperkuat Fungsi Lembaga Pengawasan Internal Pemerintah dalam Era Pemerintahan Baru". Jakarta: FHUI, 21 Juli 2009.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1996. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- LAN RI. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*. Jakarta: LAN.
- Mas'oed, Mochtar. 1997. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Masthuri, Budhi. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: PT Pradjnya Paramita.
- Munandar, Sri Oetami. 1993. *Model-Model Interaksi Yang menunjang Pembentukan Prilaku Yang Berwatak Dan Bermoral* (makalah). Jakarta: Seminar kerjasama TNI-AU - Universitas Terbuka

- Djojosoekarto, Agung, ed. 2008. *Membangun Sistem Integritas Dalam Pemberantasan Korupsi di Daerah*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia dan Bappenas.
- Sudarmo, dkk. 2008. *Fraud Auditing*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi Pemerintah Indonesia*. Jakarta : Kencana.

Format dan Efektivitas Reformasi Birokrasi Indonesia

Oleh:

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

(Universitas Negeri Yogyakarta)

ABSTRAK

Reformasi birokrasi belum membuahkan hasil yang signifikan. Reformasi birokrasi baru sekedar janji dan lip service penguasa saja. Reformasi birokrasi tidak banyak menyentuh perubahan mendasar yang menyangkut kultur sikap, kesadaran dan penghayatan aparatur birokrasi akan fungsi serta tanggung-jawab moralnya yang ideal. Reformasi birokrasi tidak konsisten pada idealisme supremasi hukum dan pemanfaatan anggaran yang telah disetujui parlemen.

Pada tingkat implementasi, supremasi hukum justru banyak digunakan sebagai sarana legitimasi dan legalisasi penyimpangan birokratis – khususnya korupsi – yang memang sudah parah keadaannya di Indonesia. Sementara itu anggaran negara (APBN dan APBD) tidak difungsikan secara maksimal sehingga secara akumulatif berdampak banyak privilege birokrasi diperjual-belikan oleh aparatur birokrasi itu sendiri. Dalam konteks administrasi negara, birokrat dan penyelenggara negara yang lain menjual berbagai fasilitas negara dengan privilege yang mereka punyai. “Keuntungan” mengalir ke pribadi aparatur negara itu sendiri dalam bentuk materi yang dikorupsi. Di bidang eksekutif mengalir ke elite birokrasi. Di bidang legislatif mengalir ke sementara anggota parlemen yang mengurusinya. Di bidang yudikatif mengalir ke aparatur penegak hukum yang menjadi “pembela”-nya di dalam maupun di luar pengadilan. Tidak jarang oknum penegak hukum (polisi, jaksa, dan bahkan hakim di pengadilan) menjalankan fungsinya sekaligus merangkap sebagai “pembela” yang menerima fee dari terdakwa.

Kebijakan reformasi birokrasi juga belum berhasil meningkatkan fungsi normatif birokrasi itu sendiri. Fungsi pelayanan umum, perlindungan masyarakat serta fungsi regulasi yang harus dijalankan birokrasi tersebut cenderung terabaikan. Kalaupun bisa berjalan dengan ideal, kebanyakan terkonsentrasi pada bidang-bidang yang secara paralel menguntungkan aparat birokrasi itu sendiri. Birokrasi sudah beralih fungsi menjadi lahan usaha tempat bagi sebagian warga mendapatkan mata pencaharian dan lahan mencari keuntungan bisnis. Pola pikir aparat birokrasi sudah terkontaminasi oleh jiwa wiraswasta atau semangat entrepreneurial kapitalisme yang salah dalam lokus penerapannya.

Kata kunci : reformasi birokrasi, supremasi hukum, anggaran

I. PENDAHULUAN

Secara normatif reformasi birokrasi merupakan upaya untuk mempercepat tercapainya tata-kelola pemerintahan yang baik melalui pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business proses*) dan sumber daya manusia aparatur. Demikian tersurat dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang *Pedoman Umum Reformasi Birokrasi* yang merupakan acuan semua pihak dalam melaksanakan reformasi birokrasi di negara ini. Target utama reformasi birokrasi tersebut adalah penataan ulang dan pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar bisa berjalan dengan baik, mewujudkan tatakelola pemerintahan yang ideal (*good governance*), lebih berdaya guna dan berhasil guna. Selain itu reformasi birokrasi tersebut juga ditujukan untuk menyesuaikan diri dengan dinamika tuntutan masyarakat. Namun demikian reformasi birokrasi tersebut diakui sendiri oleh pemerintah sebagai proses pembaharuan yang bertahap dan berkelanjutan. Secara tegas dikatakan, upaya yang bersifat *radikal* dan *revolusioner* tidak termasuk di dalamnya. Pertanyaannya adalah : Mengapa tindakan yang radikal dan revolusioner ini tidak dijadikan bagian integral dari kebijakan pemerintah tersebut ?

Bila direnungkan lebih mendalam, sebenarnya dalam hal-hal tertentu, pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia justru membutuhkan tindakan yang radikal, revolusioner dan bahkan luar biasa. Karena memang kondisinya menuntut demikian. Korupsi sudah melibatkan hampir semua tiang penyangga kehidupan negara ini, terutama *supremasi hukum* dan pemanfaatan *sistem anggaran negara*. Indikasi tindak korupsi yang sudah sangat kuat di Indonesia, sangat mungkin tidak bisa dibuktikan kebenarannya secara hukum melalui mekanisme konvensional. Karena sistem penegakkan hukum sudah larut dan hanyut di dalam pusaran sistem korupsi tersebut. Alternatif pemecahan yang paling memungkinkan

untuk ini hanyalah melalui tindakan-tindakan yang revolusioner dan radikal, seperti pemberlakuan *pembuktian terbalik* atau proses hukum yang lebih mengedepankan *asas praduga bersalah* daripada *praduga tidak bersalah* bagi mereka yang sudah terindikasi kuat melakukan tindak pidana korupsi. Preferensi mengedepankan *asas praduga tidak bersalah* selama ini terbukti banyak mengalami kegagalan. Sebaliknya justru banyak dimanfaatkan koruptor dan aparat penegak hukum yang korup untuk ikut serta memperoleh keuntungan dari kasus korupsi yang ditanganinya. Dengan jalan pikiran ini diperoleh kesimpulan bahwa pemerintah dan lembaga penyelenggara negara lain dewasa ini memang masih setengah hati (*skepticism*) dalam menjalankan reformasi birokrasi di negeri ini. Pasalnya bila tindakan yang radikal dan revolusioner seperti ini dijadikan bagian dari upaya reformasi, maka kepentingan aparatur birokrasi dan lembaga penyelenggara negara yang lain (legislatif dan yudikatif) yang terlibat dalam penanganan kasus tersebut bisa terancam.

Selanjutnya, tinjauan dari sisi lain menunjukkan bahwa kebijakan reformasi birokrasi ini barulah sekedar formalitas untuk memenuhi tuntutan masyarakat pasca reformasi politik dan pergantian rezim di tahun 1998 saja. Reformasi birokrasi tidak didasarkan pada motivasi untuk berubah dari kalangan aparatur birokrasi itu sendiri dan aktor lembaga penyelenggara negara lainnya (faktor internal).

Konon reformasi birokrasi tersebut sudah berjalan 13 tahun (dimulai tahun 1998). Pertanyaannya adalah : Sudahkah reformasi tersebut membuahkan hasil sesuai harapan masyarakat ? Jawaban atas pertanyaan tersebut dalam konteks terkini membuktikan kebenaran sikap *skepticism* tersebut di atas dan determinannya faktor internal birokrasi dan lembaga penyelenggara negara lainnya yang resisten dan kurang mendukung pencapaian idealisme reformasi tersebut. Makalah ini mencoba menganalisis format dan efektifitas reformasi birokrasi tersebut dari kacamata ide-ide awal kelahiran ilmu administrasi negara.

II. REFORMASI BIROKRASI, HUKUM DAN ANGGARAN

Ide-ide awal kelahiran Ilmu AN yang dikumpulkan oleh Waldo (1953), diantaranya ide dari *Tead (1951)*, *Weber (1946)*, *Misses (1944)*, *Wilson (1887)*, dan lain sebagainya menyiratkan bahwa konsepsi Administrasi Negara atau *Public Administration* itu selalu terkait dengan birokrasi sebagai pengelola sumber daya publik, kepentingan publik (*public interest*) dan penanganan masalah-masalah publik yang ada (*public affair*). Administrasi negara dilaksanakan oleh pemerintah atau birokrasi berdasarkan *asas supremasi hukum* dan *anggaran yang disetujui parlemen*.

Ludwig von Mises (1944) mengungkapkan terminologi birokrasi digunakan untuk mendiskripsikan tipe manajemen dimana *profit oriented tidak diterapkan*. Birokrasi merupakan *metode manajemen* yang diaplikasikan pada lingkungan organisasi pemerintahan

dan dilaksanakan oleh *aparatur negara* yang *berbeda orientasi* dibanding lingkungan privat manajemen atau *business management*. Pilar aktivitas birokrasi ini adalah *supremasi hukum* dan *anggaran*. Dengan supremasi hukum berarti tidak ada pejabat pemerintah yang memiliki hak melakukan intervensi dan kekuatan memaksa pada individu, warga negara atau rakyat dalam kondisi tanpa dasar hukum yang sah. Tidak ada hukuman (*reward* dan *punishment*) tanpa diatur dengan hukum. Gaji, upah, insentif pejabat birokrasi dan segala bentuk pengeluaran keuangan publik harus didasarkan pada anggaran dana yang telah disetujui oleh wakil rakyat atau lembaga legislatif atau mandataris rakyat. Supremasi hukum dan anggaran ini dibutuhkan untuk mengatur dan membiayai semua aktivitas Administrasi Negara dalam arti luas, yaitu belanja PNS (eksekutif), lembaga legislatif maupun yudikatif, belanja untuk pertahanan dan keamanan, pengadilan dan semua cabang administrasi negara lainnya. Oleh karena itu secara normatif PNS dan anggota TNI tidak boleh berbisnis. Apalagi berbisnis menggunakan kewenangan dan fasilitas milik pemerintah untuk mengeksploitasi keuntungan dari rakyat. Aktivitas administrasi negara adalah melaksanakan anggaran negara, *membelanjakan* uang negara untuk membiayai segala aktivitas negara dengan rambu-rambu aturan hukum yang berlaku. Membelanjakan uang rakyat (*public funds*) tanpa anggaran yang telah disetujui parlemen merupakan tindakan yang *illegal*. Tindakan mengambil dana untuk memperkaya diri tanpa disetujui pejabat yang berwenang – berdasar hukum – disebut korupsi.

Berbeda dengan *business management* dan perilaku wirausahawan, pedagang, saudagar, dsb. yang berorientasi mencari keuntungan (*profit*), administrasi negara tidak berorientasi mencari keuntungan. Bisnis manajemen menggunakan insentif (ekonomi) dan metode kalkulasi *money profit* untuk mengukur tingkat keberhasilannya. Sementara itu, insentif ekonomi dan metode kalkulasi ini tidak digunakan dalam administrasi negara. Aktivitas administrasi negara bersifat *non-profit oriented* dan tidak ada aktivitas mencari keuntungan. Keberhasilan aktivitas administrasi negara atau birokrasi ini tidak diukur dengan keuntungan ekonomi yang didapatkannya. Akibatnya, tidak ada efisiensi “menyeluruh” dalam administrasi negara. Tidak ada metode yang benar-benar mampu membuat kalkulasi efisiensi dalam aktivitas administrasi negara sebagaimana dalam aktivitas bisnis. Metode pengukuran keberhasilan kegiatan aparatur administrasi negara itu jauh lebih “*rumit*”. Dimensi ukuran keberhasilannya jauh lebih banyak.

Supremasi *hukum* dan *anggaran* ini menjadi kaidah utama administrasi negara modern. Namun kaidah-kaidah tersebut justru banyak dilanggar oleh aparatur birokrasi itu sendiri dan oleh lembaga penyelenggara negara lainnya di Indonesia. Sementara itu orientasi kebijakan reformasi birokrasi selama ini tidak banyak mengarah pada penegakan kaidah-kaidah tersebut.

Banyak bukti menunjukkan bahwa pada tingkat implementasi, supremasi hukum jus-

tru banyak digunakan sebagai sarana legitimasi dan legalisasi penyimpangan birokratis – khususnya korupsi – yang memang sudah parah keadaannya di Indonesia. Sementara itu anggaran negara (APBN dan APBD) tidak difungsikan secara maksimal sehingga secara akumulatif berdampak banyak *privilege* birokrasi diperjual-belikan oleh aparatur birokrasi itu sendiri – dan kroni mitranya yang ikut memanfaatkan fasilitas negara. Kalau pada perusahaan swasta, perusahaan menjual barang dan jasanya demi mendapatkan profit untuk pemegang saham. Maka dalam konteks administrasi negara, birokrat dan penyelenggara negara yang lain menjual fasilitas negara dengan *privilege* yang mereka punyai. Keuntungan mengalir ke pribadi aparatur negara itu sendiri dalam bentuk materi yang mereka korupsi. Di bidang eksekutif mengalir ke elite birokrasi. Di bidang legislatif mengalir ke sementara anggota parlemen yang mengurusinya. Di bidang yudikatif mengalir ke aparatur penegak hukum yang menjadi “*pembela*”-nya di dalam maupun di luar pengadilan. Tidak jarang didapati oknum polisi, jaksa, dan bahkan hakim di pengadilan bertindak merangkap sebagai pembela yang menerima *fee* dari terdakwa.

III. FRAGMENTASI CABANG PENGELOLAAN *PUBLIK INTEREST* DAN *PUBLIC AFFAIR*

Pada awalnya, penanganan masalah publik dan perangkat implementasinya selalu didominasi aktor negara, yaitu birokrasi dan lembaga penyelenggara negara lainnya. Namun demikian, dalam perkembangan selanjutnya peranan tersebut berangsur-angsur *terfragmentasi* ke dalam banyak cabang pengelolaan. Dewasa ini peranan tersebut bisa pula dilaksanakan oleh lembaga swasta (*non-governmental organization*). Namun demikian tanggung jawab terakhir masih tetap berada pada aktor birokrasi. Dengan kata lain aktor swasta hanya bertindak sebagai pelaksana saja, dan masih berada dalam ranah kewenangan kebijakan birokrasi tersebut. Dengan demikian peran asasi birokrasi tetap tidak berubah. Oleh karena itu kaidah-kaidah dasar yang menjadi tugas birokrasi yang ideal seperti tersebut di atas harus tetap dipertahankan.

Aktivitas birokrasi dan lembaga penyelenggara negara lainnya merupakan bidang kajian disiplin ilmu Administrasi Negara. Administrasi negara adalah “*the government in action*” dan “*the most visible side of government*”. Obyek utama studi administrasi negara adalah : “*what government can properly and successfully do*” dan “*what the government should do as with how it should be done*”. Oleh karena itu semangat yang harus menyertainya bukan semangat *entrepreneurship*, wirausahawan, pedagang, saudagar, dan sebagainya yang berorientasi mencari *profit*. Hasil akhir aktivitas birokrasi ini tertuju pada peningkatan *kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum)*, peningkatan kualitas pelayanan umum, terpenuhinya kepentingan-kepentingan umum dan terselesaikannya ber-

bagai masalah publik tanpa menyisakan masalah-masalah baru. Oleh karena itu aktivitas birokrasi tidak boleh mengabaikan dan menganggap sepi aspirasi masyarakat dan harus bertindak cepat (*responsive*) manakala ada tuntutan masyarakat ataupun ada kebutuhan masyarakat yang perlu dilayani.

Birokrasi ideal tidak memiliki kepentingan subyektif. Satu-satunya kepentingan yang disandang birokrasi adalah kepentingan memperjuangkan *public interest* dan menyelesaikan masalah-masalah publik (*public affair*). Birokrasi hanya bisa berfungsi ideal bila mampu bersikap *netral* di tengah berbagai kepentingan yang ada di masyarakat dan tidak *korup*. Kenyataannya, birokrasi di Indonesia – terutama pada paruh ke 2 jaman Soeharto berkuasa – lebih sering tidak netral, korup, dan kerap menyalah-gunakan kewenangannya untuk kepentingan aparturnya sendiri. Oleh karena itu pasca Presiden Soeharto turun dari kekuasaannya, banyak tuntutan agar dilakukan reformasi birokrasi. Kiranya ide-ide awal kelahiran ilmu administrasi negara di atas masih relevan dan perlu dipertahankan sebagai acuan kebijakan reformasi birokrasi dewasa ini.

Kalau mempelajari pedoman reformasi birokrasi versi pemerintah, dan membandingkannya dengan tuntutan banyak kalangan, terutama tuntutan kalangan akademisi dan tuntutan masyarakat tentang birokrasi yang ideal, maka akan sampai pada kesimpulan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia dewasa ini baru sampai pada tataran *formalitas* saja. Bahkan bisa dikatakan baru sekedar *lip service* saja. Parahnya, baru sampai pada tingkatan itu saja sudah banyak sekali sumber daya yang harus dikeluarkan, tidak ubahnya sebagai penghamburan sumber daya negara belaka. Paling tidak, sumber daya yang telah dikeluarkan untuk mengimplementasikan kebijakan reformasi birokrasi ini tidak sebanding dengan hasil yang diperolehnya. Implementasi konsep reformasi birokrasi di lapangan banyak *direduksi* dan diterjemahkan hanya sebagai upaya penataan kelembagaan yang sering tidak terkait dengan efektivitas dan efisiensi kinerja lembaga birokrasi itu sendiri. Logika hubungan sebab-akibat yang digunakan untuk penataan kelembagaan itu tidak teruji secara empiris mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerjanya.

Sampai dengan saat ini, implementasi konsep reformasi di tubuh birokrasi tidak banyak membuahkan hasil. Dampak kebijakan reformasi birokrasi belum banyak dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Banyak sampel kasus menunjukkan birokrasi belum berubah, masih terasa tidak responsif, tidak proaktif dan hampir tidak ada bedanya dengan keadaan sebelum kebijakan reformasi birokrasi diimplementasikan di negeri ini.

IV. MENGHILANGKAN KORUPSI DENGAN MENAIKKAN GAJI DAN REMUNERASI

Implementasi konsep reformasi birokrasi dewasa ini banyak diinterpretasikan sebagai peningkatan gaji dan remunerasi saja. Banyak kalangan, terutama kalangan elite birokrasi

yang memperoleh pendapatan dari APBN, beranggapan bahwa korupsi terjadi karena tuntutan kebutuhan ekonomi yang tidak difasilitasi dengan besaran gaji yang memadai. Menurut anggapan kalangan tersebut menaikkan tingkat gaji aparatur negara akan mengurangi tingkat terjadinya korupsi. Pola pikir ini banyak dianut kalangan tersebut untuk menjalankan upaya reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan meningkatkan daya guna dan hasil guna aparatur negara. Pola pikir ini sebenarnya *menyesatkan*. Kementerian Keuangan RI sudah menjalankan kebijakan reformasi birokrasi dengan pola pikir ini, namun sudah terbukti gagal dan tidak menunjukkan hasil yang memuaskan. Justru sebaliknya, pada awal tahun 2010 ditemukan kasus korupsi ratusan milyar rupiah yang melibatkan pegawai golongan III/A Gayus HP Tambunan. Pertanyaannya, bagaimana dan berapa besaran korupsi pejabat yang bergolongan IV dan/atau pejabat yang berada di atas jabatan Gayus Tambunan tersebut? Jawabannya pasti lebih besar tingkat korupsinya – kalau bisa dibuktikan. Logika ini ternyata dikesampingkan oleh aparat penegak hukum karena berbagai kendala, antara lain *ketiadaan bukti hukum* dan *ketiadaan aturan hukum* yang memungkinkan untuk pembuktian kasus tersebut. Padahal indikasi ke arah itu sudah sangat kuat. Vonis hakim pengadilan yang mengadili Gayus Tambunan tersebut dengan jelas mengatakan bahwa Gayus tidak bekerja sendirian dalam melakukan tindak pidana korupsi.

Ketiadaan bukti hukum ini – karena sengaja tidak ditunjukkan, sengaja disembunyikan atau sengaja dihilangkan – merupakan simpul mati yang menyebabkan persoalan korupsi di Indonesia tidak bisa diselesaikan secara tuntas. Mekanisme *pembuktian terbalik* sebagai tindakan radikal dan revolusioner tidak bisa dilakukan karena aturan hukum tidak mengizinkan untuk itu. Hal ini menyebabkan penanganan kasus korupsi tereduksi dan terlokalisasi dalam ranah “permukaan gunung es” saja. Sebenarnya masih banyak contoh kasus lain yang penanganannya tereduksi karena hambatan seperti ini, yaitu :

1. Kasus penyuaipan jaksa *Urip Tri Gunawan* yang berhenti sampai dengan 2 orang saja (*Arthalita Suryani* dan *Jaksa Urip Tri Gunawan*). Pada kasus ini asal-usul uang 6 milyar tidak bisa ditelusur lebih lanjut.
2. Kasus ditemukannya 17 rekening tidak wajar milik perwira kepolisian RI oleh PPAK.
3. Kasus puluhan uang puluhan milyar milik Gayus HP. Tambunan yang masih tersimpan di beberapa bank.

Selain faktor ketiadaan bukti hukum dan aturan hukum tersebut di atas, masih ada faktor lain yang tak kalah penting peranannya, yaitu faktor *kepentingan subyektif* aparat penegak hukum itu sendiri.

Banyak kasus menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi melibatkan aparat penegak hukum itu sendiri. Banyak kasus korupsi justru dilakukan oleh aparat penegak hukum itu

sendiri. Oleh karena itu menindak-lanjuti kasus korupsi bisa merugikan kepentingan kepentingan aparat penegak hukum itu sendiri. Akhirnya, menghadapi persoalan seperti ini mutlak dibutuhkan tindakan yang radikal dan revolusioner. Namun demikian tindakan ini tidak menjadi agenda pemerintah dalam rangka menjalankan kebijakan reformasi birokrasi di negeri ini.

Perilaku korupsi sebenarnya lebih erat kaitannya dengan persoalan *pelampiasan nafsu* yang tidak memiliki standar maksimalnya daripada masalah pemenuhan kebutuhan ekonomi belaka. Oleh karena itu dampak perilaku koruptif tidak akan ada batas besaran maupun limit waktu keberlangsungannya. Pertanyaannya, sampai seberapa besar kenaikan gaji yang dibutuhkan untuk menghilangkan korupsi tersebut ? dan sampai kapan korupsi bisa dihentikan dengan menaikkan gaji dengan besaran tertentu ? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini tidak akan pernah memuaskan, karena hubungan sebab-akibatnya tidak valid dan tidak pernah teruji secara empiris. Oleh karena itu memberantas korupsi dengan cara menaikkan gaji dan renumerasi aparatur negara tidak akan pernah membuahkan hasil. Kenaikan gaji dan remunerasi justru akan menaikkan “Tarif Layak Korupsi” itu sendiri. Bukti sudah ditunjukkan oleh banyak kasus. Pada kasus di Kementerian Keuangan RI di atas materi yang dikorupsi jauh lebih besar, karena tingakt gaji dan remunerasi mereka sudah besar. Seorang Gayus HP Tambunan tidak akan mau mengkorupsi dana 2 – 3 jutaan, namun untuk dana ratusan juta rupiah pasti masih mau. Artinya, kebijakan menaikkan gaji dan remunerasi hanya bisa mengurangi korupsi klas “teri” saja. Namun berkurangnya koruptor klas teri itu bukan karena tidak mau lagi berkorupsi, melainkan karena mereka sudah naik kelas menjadi koruptor klas “kakap”. Demikianlah seterusnya.

Ditinjau dari sisi fungsi ideal supremasi hukum, maka format reformasi birokrasi dengan memberikan remunerasi seperti yang dilakukan di Kementerian Keuangan RI selama ini bisa ditafsirkan sebagai *legalisasi korupsi* karena argumentasinya paralel dengan motivasi para pelaku korupsi pada umumnya. Kebijakan pemerintah menaikkan gaji dan remunerasi sama artinya dengan mengakomodasi motivasi dan aspirasi para calon koruptor. Kalau pada awalnya diasumsikan renumerasi digunakan untuk menekan angka korupsi, dan belakangan terbukti tidak efektif, maka sudah seharusnya kebijakan remunerasi itu harus segera dihentikan. Paling tidak harus dilakukan revisi dan penyesuaian pada banyak aspek kebijakan tersebut. Namun faktanya tidak demikian. Tidak pernah terdengar ada kebijakan peninjauan – penurunan – kembali besaran gaji dan remunerasi di Kementerian tersebut. Dengan kebijakan besaran gaji khusus dan remunerasi tersebut, negara malahan kehilangan dua-duanya. Kehilangan banyak dana, yang seharusnya bisa digunakan untuk kebutuhan lain yang lebih mendesak, dan sekaligus kehilangan dana karena dikorupsi koruptor klas “kakap”. Jadi kalau renumerasi tersebut dikonsepsikan sebagai implementasi kebijakan reformasi birokrasi, maka artinya reformasi birokrasi tersebut telah gagal meng-

atasi masalah bangsa ini. Kebijakan tersebut justru memunculkan masalah baru dalam bentuk munculnya beban anggaran negara yang lebih berat yang berkepanjangan.

V. PENUTUP

Sebagai catatan penutup perlu penulis kemukakan hal-hal sebagai berikut :

- Bahwa perilaku korupsi dan segala bentuk penjarahan itu menunjukkan tingkat peradaban suatu bangsa. Perilaku korupsi tidak semata-mata karena kurangnya tingkat gaji dan pendapatan lain untuk menutupi kebutuhan hidup. Tidak ada alasan pembenar apapun yang bisa membenarkan tidak pidana korupsi ini untuk tetap berlangsung. Alasan kurangnya gaji, kelaparan, keterbatasan, kemiskinan, dan bahkan keterpaksaan sekalipun tidak bisa dijadikan alasan pembenar tindak pidana korupsi ini. Ada pelajaran dari kasus mutakhir, di tengah kesulitan karena bencana gempa bumi dan tsunami di Jepang (11 Maret 2011) tidak terdengar terjadi kasus penjarahan, pencurian dan sebagainya. Hal ini menunjukkan tingginya tingkat peradaban bangsa Jepang tersebut. Hal ini sejalan dengan kedudukan negara ini sebagai salah satu negara terbersih di dunia dari tindak pidana korupsi. Artinya tingkat peradaban ini ada hubungan sebab-akibatnya dengan tindak pidana korupsi. Bandingkan dengan di Indonesia : Uang yang disimpan di brankas kantor polisi saja bisa dijarah dengan cara-cara koruptif.
- Dalam setiap hutan selalu terdapat banyak flora dan fauna yang menghuninya. Flora dan fauna yang ada di dalamnya menjadikan hutan tersebut sebagai habitatnya, *tempat mencari makan untuk hidup*. Dalam hutan tersebut terdapat tanaman unggulan pendukung utama ekosistem hutan tersebut. Namun ada juga tanaman *parasit* yang hidup dengan menghisap sumber daya dari tanaman lain sebagai inangnya. Inang bisa kehabisan daya dan tidak lagi mampu mendukung ekosistem tersebut manakala parasitnya sudah terlampau banyak. Kiranya koruptor itu ibarat tanaman parasit yang perlu dimusnahkan atau dirubah sifatnya menjadi tumbuhan inang. Mengubah perilaku parasit ini menjadi inang sehingga mendukung ekosistem hutan tersebut merupakan PR bagi perancang kebijakan reformasi birokrasi di negeri ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Fadel Muhammad (2008), *Reinventing Local Government, Pengalaman dari Daerah.*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Khodr, Hiba (2005), *Public Administration and Political Science : An Historical Analysis or the Relation Between the Two Academic Disciplines.*, A Dissertation Submitted to The Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University

Simon, Herbert A. (1947), *Administrative Behavior : A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*

Waldo, Dwight (editor) (1953), *Ideas and Issues in Public Administration : A book of reading.*, McGraw-Hill Book Company, Inc.

Woodrow Wilson, *Political Science Quarterly*, Vol. 2 (June, 1887), p. 197 – 222.

Dokumen :

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M. PAN/7/2008 Tentang *Pedoman Umum Reformasi Birokrasi* diunduh dari situs resmi Kementerian PAN RI (http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=2) 19/02/20011 01:26).

Affirmative Action dalam Rekrutmen Pegawai Honorer Daerah

Oleh :

Kurnia Nur Fitriana, S.IP.

(Universitas Negeri Yogyakarta)

ABSTRAK

Affirmative action merupakan suatu tindakan manajerial untuk merespon keberagaman yang ada diorganisasi dengan memberikan prioritas dan kesempatan kepada kelompok – kelompok yang dilindungi secara proporsional untuk berpartisipasi aktif dalam organisasi. Secara kondisional affirmative action harus ditempuh untuk mengatasi ketimpangan dan ketidakmerataan sosial dan keadilan pegawai publik. Hal ini didorong dengan tujuan untuk meningkatkan bargaining position masyarakat dengan pemerataan hingga ke semua lapisan masyarakat sehingga mampu meminimalisir konflik dan gap sosial antar etnis, agama, suku bangsa, dan kondisi sosial-budaya lainnya. Selain itu, dampak positif implementasi affirmative action ini mengarah kepada adanya peningkatan partisipasi masyarakat dengan melibatkan mereka secara aktif melalui keterwakilan mereka dalam proses perumusan kebijakan publik, pengambilan keputusan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi dalam sistem kepegawaian publik dan proses MSDM organisasi publik. Dalam konteks affirmative action, aspek kualitas terkadang dikesampingkan oleh kuantitas. Hal inilah yang harus segera direpson dan diantisipasi pihak manajemen agar dapat meminimalisir konflik. Pegawai yang memiliki kualitas baik harus ‘mengalah’ dari kelompok yang dilindungi. Kondisi inilah justru akan menimbulkan diskriminasi terbalik. Affirmative action bukanlah hal yang bersifat steril atau bebas nilai, melainkan mempunyai relasi kompetitif dengan nilai efisiensi, nilai efektivitas, responsivitas politik, nilai keadilan sosial, dan persamaan

hak individu. Dalam hal ini affirmative action berhubungan erat dengan nilai keadilan sosial dan persamaan hak individu. Namun demikian, dalam praktiknya nilai keadilan sosial dan persamaan hak individu seringkali termarginalisasi oleh nilai efisiensi, nilai efektivitas, dan responsivitas politik.

Konteks rekrutmen di pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari implementasi otonomi daerah. Suatu dilema yang terjadi dalam tata pemerintahan Indonesia adalah antara kebutuhan organisasi dengan reformasi birokrasi. Meskipun isu reformasi birokrasi sudah beberapa waktu bergulir, akan tetapi pada realitasnya, capaian keberhasilannya masih nihil. Reformasi birokrasi tidak dapat mewujudkan apa yang telah didambakan. Stigma negatif justru mewarnai implementasi reformasi birokrasi karena justru semakin membuat birokrasi semakin tambun. dengan mengacu PP No. 8 tahun 2003, para kepala daerah dituntut untuk merampingkan birokrasi pemerintah daerah dengan membatasi penerimaan pegawai baru. Namun, di sisi lain, adanya kebijakan di atas justru mendorong pemerintah daerah untuk merekrut pegawai honorer dalam jumlah besar. Ketimpangan formasi yang terjadi antara jabatan struktural dengan jabatan fungsional akan menjadi suatu bom waktu bagi organisasi publik. Ketidakjelasan nasib tenaga honorer akan terus menjadi mimpi buruk bagi organisasi publik, pemerintah, dan khalayak umum yang hingga kini belum terselesaikan. Pertentangan antara kebijakan di level pusat tersebut dengan garis besar kebijakan daerah telah membawa konflik kepentingan tersendiri antara para pejabat publik, pemerintah daerah, politisi, tenaga honorer, dan khalayak umum. Namun demikian, dalam praktiknya meritokrasi susah untuk diimplementasi secara menyeluruh. Banyak hambatan yang harus dihadapi dan terdapat nilai – nilai yang bertentangan dengan meritokrasi. Salah satu nilai yang bertentangan adalah affirmative action. Kegagalan penerapan meritokrasi dalam birokrasi di tingkat daerah terlihat dalam rekrutmen PNS dari jalur pengangkatan tenaga honorer. Dalam hal ini tuntutan dari tenaga honorer untuk segera diangkat menjadi PNS justru seringkali mengorbankan prinsip meritokrasi karena tidak sesuai antara kebutuhan birokrasi dengan tuntutan tenaga honorer. Pada kondisi ini birokrasi mengalami dilema antara demokrasi yang mengedepankan akomodasi aspirasi masyarakat dengan meritokrasi yang mengedepankan nilai efisiensi administrasi, fungsi, dan financial.

Kata kunci : Affirmative Action, Rekrutmen, Meritokrasi Birokrasi Pemda

I. KEBIJAKAN AFFIRMATIVE ACTION

Affirmative action dimaknai oleh Sulistiyani dan Rosidah¹ dalam konteks organisasi publik sebagai tindakan untuk memberikan intervensi dalam proses rekrutmen, dengan

¹ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, Hal. 211 – 218.

cara memasukkan kebijakan tertentu dalam rangka pemerataan, prioritas putra daerah atau dalam proses MSDM lainnya seperti pemeliharaan dan kompensasi dengan memberikan gaji lebih besar, tunjangan tertentu karena seseorang ditempatkan di wilayah terpencil. Lebih lanjut Sulistiyani dan Rosidah menegaskan bahwa dalam *affirmative action* terkandung makna nilai sosial dalam pengambilan keputusan dalam organisasi sehingga tercapai suatu keseimbangan yang proporsional dari *counterpart*-nya. Dalam kebijakan publik *affirmative action* dibutuhkan untuk lebih mengakomodasi keberagaman nilai sosial sebagai representasi populasi untuk mencapai keadilan sosial. Kecenderungan pergeseran efektivitas politik dan efisiensi administrasi mempunyai korelasi yang erat dengan *affirmative action* dalam konteks kebijakan publik dan administrasi publik, dimana secara kondisional *affirmative action* harus ditempuh untuk mengatasi ketimpangan dan ketidakmerataan sosial dan keadilan pegawai publik. Hal ini didorong dengan tujuan untuk meningkatkan *bargaining position* masyarakat dengan pemerataan hingga ke semua lapisan masyarakat sehingga mampu meminimalisir konflik dan gap sosial antar etnis, agama, suku bangsa, dan kondisi sosial-budaya lainnya. Selain itu, dampak positif implementasi *affirmative action* ini mengarah kepada adanya peningkatan partisipasi masyarakat dengan melibatkan mereka secara aktif melalui keterwakilan mereka dalam proses perumusan kebijakan publik, pengambilan keputusan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi dalam sistem kepegawaian publik dan proses MSDM organisasi publik.

Tidak dapat dipungkiri bahwa *affirmative action* cenderung mengesampingkan aspek rasionalitas. Mengapa terjadi? Hal ini ditegaskan oleh Sulistiyani dan Rosidah bahwa yang menjadi prioritas dalam *affirmative action* lebih berfokus pada nilai keadilan dan pemerataan sesuai dengan kuota. Kondisi inilah yang menjadi titik kritis dan krusial dalam proses rekrutmen, pemberian kompensasi, dan promosi pegawai, agar tidak melakukan kesalahan bagi manajer publik untuk menentukan orang yang terekrut dan atau yang promosikan jabatannya. Sebagian instansi pemerintah melalui kebijakan pemerintah dalam manajemen kepegawaian negara melakukan hal tersebut. Namun demikian, organisasi privat, BUMN/BUMD, dan lembaga profesional lainnya, cenderung memilih untuk menghindari *affirmative action* dan bertindak berdasarkan profesionalitas serta memprioritaskan rasionalitas dalam manajemen sumber daya manusianya untuk menjaga kredibilitasnya.

Gomes² mendefinisikan *affirmative action* sebagai: (1) Rencana yang berorientasi hasil (*results-oriented plan*) dan program yang dimaksudkan untuk menanggulangi ketidakadilan dalam lapangan pekerjaan, termasuk tindakan positif berupa target – target khusus dalam hal memperkerjakan pekerja dan dalam hal promosi; (2) Suatu konsep abstrak mengenai keadilan organisasi yang menunjukkan bagaimana *reward*, insentif, sanksi,

² Faustino Cardoso Gomes, 1995, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, Hal.69 – 82.

dan juga pekerjaan, dialokasikan dalam suatu lembaga (organisasi). Pemaknaan Gomes ini berangkat dari arti harfiah *affirmative action* dimana *affirmative* berarti pengakuan positif melalui program – program dan prosedur – prosedur yang secara nyata harus dibuat yang selanjutnya akan diidentifikasi dan memperbaiki semua praktik pekerjaan yang cenderung terus mempertahankan pola – pola diskriminasi dalam pekerjaan, baik berdasarkan etnis, ras, agama, daerah, umur, atau jenis kelamin. Sedangkan, *action* mempunyai makna sebagai tindakan yang harus diambil guna memungkinkan mereka yang telah disingkirkan dan atau sengaja tidak digubris untuk bersaing atau memperoleh akses terhadap pekerjaan – pekerjaan berdasarkan basis yang sama. Gomes menegaskan bahwa *affirmative action* adalah ujung tombak untuk memerangi praktik diskriminasi dalam lapangan pekerjaan. Dalam konteks ini, Gomes membedakan substansi antara pemberian kesempatan yang sama dengan *affirmative action*. Keduanya harus berjalan bersamaan dan saling mendukung untuk mempermudah aksesibilitas bagi kelompok yang dilindungi dalam lapangan pekerjaan yang ada. Pandangan berbeda tentang *affirmative action* juga diungkapkan oleh Davis dan Newstrom³ yang menyoroti *affirmative action* dari aspek perilaku dalam organisasi. *Affirmative action* diartikan oleh Davis dan Newstrom sebagai upaya perusahaan untuk memperbesar kesempatan kerja (termasuk promosi dan semua kondisi kepegawaian lainnya) bagi kelompok yang dilindungi yang tidak cukup terwakili dalam angkatan kerja organisasi. Atau dengan kata lain organisasi memberikan kesempatan kerja yang sama bagi kelompok yang belum terwakili. Lebih lanjut, juga dijelaskan bahwa *affirmative action* bertujuan untuk memperbaiki setiap praktik diskriminasi di masa lampau.

Suatu sudut pandang yang berbeda coba ditawarkan oleh Mathis dan Jackson⁴ dalam pemahaman *affirmative action*. Mathis dan Jackson menginterpretasikan definisi *affirmative action* dari sudut ekonomi bisnis dimana *affirmative action* dapat dimaknai sebagai suatu proses dimana organisasi mengidentifikasi permasalahan, menentukan sasaran, dan mengambil langkah positif untuk menjamin kesetaraan kesempatan bekerja bagi orang dalam kelompok yang dilindungi. Secara spesifik, Mathis dan Jackson menyebutkan bahwa *affirmative action* ini berfokus pada perekrutan, pelatihan dan promosi untuk kelompok yang tidak terwakili dalam suatu organisasi. *Affirmative action* erat kaitannya dengan pemberian kesempatan berdasarkan kuota, seleksi dengan preferensi dan kemunduran diskriminasi. *Affirmative action* mulai menjadi aspek yang diperhitungkan dalam MSDM ketika adanya UU Hal Sipil (Civil Rights Act) 1991 di Amerika Serikat. Sedangkan, di Indonesia belum ada peraturan perundang – undangan yang secara tegas secara substansinya tentang *affirmative action*. Seiring dengan implementasi *affirmative action* dalam MSDM di

³ Keith David dan John W. Newstrom, 1985, *Perilaku Dalam Organisasi*, Jakarta: Erlangga, Hal.128 – 141.

⁴ Robert L. Mathis dan John H. Jackson, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia Buku 1*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, Hal. 166 – 188.

suatu organisasi, telah menimbulkan pro kontra. Dalam buku ini dijelaskan bahwa bersamaan dengan restrukturisasi ekonomi pada banyak organisasi dapat menimbulkan kemunduran atas *affirmative action*. Kondisi ini didasarkan pada asumsi bahwa *affirmative action* dipandang hanya sebagai sistem kuota yang tidak adil daripada MSDM yang baik dan profesional. Sedangkan, pihak yang pro dengan implementasi *affirmative action* menilai bahwa dengan *affirmative action* merupakan cara proaktif bagi perusahaan untuk menyakinkan bahwa anggota dari kelompok yang mendapatkan proporsi untuk diberikan prioritas kesempatan yang sama pada semua aspek pekerjaan. Kondisi inilah yang merupakan cerminan manajemen yang sesungguhnya dari implementasi manajemen yang sebenarnya.

Kreitner dan Kinicki⁵ membahas *affirmative action* secara lebih kompleks, dengan mengkaitkan antara keberagaman, manajemen keberagaman, *affirmative action*, dan keuntungan kompetitif yang dapat dikembangkan. *Affirmative action* dapat didefinisikan sebagai:

“...Affirmative action is an artificial intervention aimed at giving management a chance to correct an imbalance, an injustice, a mistake, or outright discrimination...”

Dengan demikian dapat diketahui bahwa *affirmative action* berfokus pada penerimaan keadilan dalam pemerataan kesempatan di suatu organisasi. *Affirmative action* merupakan *entry point* bagi perempuan dan kaum minoritas untuk diakui eksistensinya dan diberikan kesempatan untuk berapresiasi dalam organisasi. Dalam hal ini hak – hak individual sebagai manusia yang merdeka memperoleh pengakuan secara sosial, budaya, dan ekonomi melalui kuota – kuota yang disediakan oleh organisasi untuk berimprovisasi secara proporsional. Menurut Kreitner dan Kinicki:

“...Diversity represents the multitude of individual differences and similarities that exist among people....There are three important issues about managing diversity: (1) There are many different dimensions or components of diversity; (2) Diversity is not synonymous with differences. Rather, it encompasses both differences and similarities. This means that managing diversity entails dealing with both simultaneously; (3) Diversity includes the collective mixture of differences and similarities, not just pieces of it...”

Bertolak dari pengertian tersebut Kreitner dan Kinicki mengkaitkan dengan kemampuan manajemen dalam mengelola keberagaman dalam organisasi tersebut:

“...Managing diversity is creating organizational changes that enable all people to perform up to their maximum potential...”

Tidak jauh berbeda dari beberapa literatur yang diungkapkan di atas, dalam hal ini Werther, Jr dan Davis⁶ menganalisis *affirmative action* dalam perspektif *equal employment*

⁵ Robert Kreitner dan Angelo Kinicki, 2004, *Organizational Behavior*, New York: Mc Graw Hill/Irwin, Hal.47 – 60.

⁶ William B. Werther, Jr dan Keith Davis, 1989, *Human Resources and Personnel Management*, New York: McGraw Hill, Hal. 76 – 82.

opportunity dan konteks pemerintah melalui organisasi publik. Werther, Jr dan Davis berpendapat bahwa:

“...Employers develop affirmative action programs to qualify as government contractors, to remedy past discrimination, or to prevent discrimination in the future...Affirmative action programs are written systematic plans that outline goals in hiring, training, promoting, and compensating those groups protected by federal equal employment laws, fair employment practices, and executive order...”

Dalam konteks pemerintah, landasan hukum terkait *affirmative action* didasarkan pada peraturan perundang – undangan terkait *Equal Employment Laws* dan *Equal Pay Act*. Secara spesifik, Werther, Jr dan Davis menekankan bahwa *affirmative action* mempunyai titik kritis dalam rekrutmen, pelatihan, promosi, dan kompensasi. Peran perempuan semakin diakui dengan memberikan prioritas dan kesempatan melalui memperbesar jumlah kuota yang disediakan. Meskipun terdapat pemberian kuota perempuan yang lebih besar, tetapi aksesibilitasnya masih terkendala.

Bentuk diskriminasi secara terbuka akan memicu hubungan negatif dengan masyarakat, menumbuhkan stigma negatif terhadap organisasi, pemboikotan oleh konsumen, dan intervensi pemerintah. Tidak dapat dipungkiri bahwa lambat laun *affirmative action*, secara internal organisasi akan memunculkan konflik internal jika tidak dikelola secara baik. Konflik ini terjadi dikarenakan tidak semua anggota organisasi mampu dan mau menerima implementasi *affirmative action* secara menyeluruh. Terdapat sentimen subjektif ketika dihadapkan pada pemilihan antara kualitas atau kuantitas karena adanya jatah kuota untuk kelompok minoritas dalam organisasi. Dalam konteks *affirmative action*, aspek kualitas terkadang dikesampingkan oleh kuantitas. Hal inilah yang harus segera direspon dan diantisipasi pihak manajemen agar dapat meminimalisir konflik. Pegawai yang memiliki kualitas baik harus ‘mengalah’ dari kelompok yang dilindungi. Kondisi inilah justru akan menimbulkan diskriminasi terbalik.

II. BIG GOVERNMENT OR SMALL GOVERNMENT?

Pada prinsipnya rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk menjadi pegawai pada dan oleh organisasi tertentu. Sulistiyani dan Rosidah menegaskan rekrutmen merupakan serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Pendapat Sulistiyani dan Rosidah⁷ tersebut diperkuat dari apa yang disampaikan oleh Bernadin

⁷ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, Hal. 167 -1 87.

dan Russel⁸ (dalam Sulistiyani dan Rosidah) dimana mendefinisikan rekrutmen sebagai proses penemuan dan penarikan para pelamar yang tertarik dan memiliki kualifikasi terhadap lowongan yang dibutuhkan. Mathis dan Jackson⁹ memberikan tambahan bahwa perekrutan sangat berhubungan erat dengan pasar tenaga kerja, sehingga perekrutan dapat digambarkan sebagai proses tawar menawar.

Gomes¹⁰ menambahkan bahwa Rekrutmen juga merupakan fungsi manajemen sumber daya manusia yang penting dan menarik karena dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tiga nilai utama, yaitu: (1) Keadilan sosial (*social equity*) termasuk *affirmative action*; 2) Efisiensi manajemen (*managerial efficiency*); dan (3) Responsivitas politik (*Political responsiveness*). Keberhasilan rekrutmen pegawai di organisasi publik ditentukan oleh kematangan perencanaan SDM yang meliputi, waktu, biaya, kebutuhan staf, penetapan standar kepegawaian, validasi yang digunakan sebagai pedoman tes. Rekrutmen pegawai sendiri mempunyai arti penting bagi organisasi publik yaitu :

1. Mayoritas organisasi baik swasta maupun publik berasumsi bahwa akan mengalami kekurangan pegawai yang memiliki keahlian – keahlian yang dibutuhkan untuk pegawai – pegawai modern;
2. Perampingan organisasi dan langkah – langkah penghematan biaya yang dilancarkan dalam tahun – tahun terakhir telah menyebabkan anggaran semakin kecil dibandingkan sebelumnya.

Maksud rekrutmen adalah untuk mendapatkan persediaan sebanyak mungkin calon – calon pelamar sehingga organisasi akan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk melakukan pilihan terhadap calon pegawai yang dianggap memenuhi standar kualifikasi organisasi¹¹. Proses rekrutmen ini akan bermuara pada pencapaian tujuan keadilan sosial, memaksimalkan efisiensi untuk menjaga kualitas SDM dan keseimbangan alokasi anggaran, merespon kebijakan politik yang dibuat oleh pemerintah, pencitraan positif terhadap organisasi, dan diharapkan mempunyai efek luberan (*spillover effects*).

Berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian, pemerintah telah meredefinisi beberapa konsep penting. Dengan mengacu UU No. 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan

⁸ Ibid, Hal.168.

⁹ Robert L. Mathis dan John H. Jackson, 2004, *Human Resource Manajemen (Manajemen Sumber Daya Manusia)*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, Hal.226 – 259.

¹⁰ Gaustino Cardoso Gomes, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Penerbit Andi, Hal. 105 – 116.

¹¹ Sondang P. Siagian dalam Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, opcit, hal.169.

undang – undang yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil terdiri dari: (1) Pegawai Negeri Sipil Sipil; (2) Anggota Tentara Nasional Indonesia; (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pegawai Negeri Sipil ini terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat (PNSP) dan Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD)¹². Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau diperkjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Sedangkan, Pegawai Negeri Sipil Daerah merupakan pegawai negeri sipil Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan diluar instansi induknya. Konsep penting lainnya yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah terkait dengan tenaga honorer atau pegawai tidak tetap. Pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintah dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Dalam hal ini ditekankan bahwa pegawai tidak tetap tidaklah berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Konteks rekrutmen di pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari implementasi otonomi daerah. Dalam pasal 129 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tercantum bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS Daerah, yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah. Otonomi daerah yang terus bergulir bak bola salju telah membawa suatu euforia bagi pemerintah daerah. Pemekaran daerah baru menjadi suatu fenomena yang terus terjadi sebagai bentuk wujud apresiasi demokrasi di tingkat lokal. Suatu dilema yang terjadi dalam tata pemerintahan Indonesia adalah antara kebutuhan organisasi dengan reformasi birokrasi. Meskipun isu reformasi birokrasi sudah beberapa waktu bergulir, akan tetapi pada realitasnya, capaian keberhasilannya masih nihil. Reformasi birokrasi tidak dapat mewujudkan apa yang telah didambakan. Stigma negatif justru mewarnai implementasi reformasi birokrasi karena justru semakin membuat birokrasi semakin tambun. Adanya pemekaran daerah di tingkat lokal berdampak pada meningkatnya kebutuhan pegawai di daerah pemekaran. Pengadaan pegawai pun tidak dapat dihindari lagi. Surat edaran dari Menpan Nomor B/1110/M.PAN/6/2005 tentang "Kebijakan Umum Pengadaan Pegawai" telah mengakibatkan kontroversi di berbagai daerah. Inti dari kebijakan tersebut adalah pemerintah daerah diharapkan segera melakukan pengadaan pegawai secara bertahap selama tiga tahun. Asumsi dari pemberlakuan kebijakan

¹² Harbani Pasolong, 2008, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Penerbit Alfabeta, Hal.151 – 153.

tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan pegawai bagi birokrasi di tingkat lokal. Namun demikian, kebijakan tersebut memicu kontroversi karena secara eksplisit prioritas dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berasal dari pegawai honorer. Pada kondisi tersebut, telah menempatkan para kepala daerah pada posisi yang cukup dilematis. Di satu sisi, dengan mengacu PP No. 8 tahun 2003, para kepala daerah dituntut untuk merampingkan birokrasi pemerintah daerah dengan membatasi penerimaan pegawai baru. Namun, di sisi lain, adanya kebijakan di atas justru mendorong pemerintah daerah untuk merekrut pegawai honorer dalam jumlah besar.

Logika dasar untuk merekrut tenaga honorer dalam jumlah besar adalah untuk regenerasi dan mengisi tambahan formasi bagi formasi tenaga teknis seperti guru, tenaga kesehatan, dan penyuluh pertanian. Ketimpangan formasi yang terjadi antara jabatan struktural dengan jabatan fungsional akan menjadi suatu bom waktu bagi organisasi publik. Ketidakjelasan nasib tenaga honorer akan terus menjadi mimpi buruk bagi organisasi publik, pemerintah, dan khalayak umum yang hingga kini belum terselesaikan. Pertentangan antara kebijakan di level pusat tersebut dengan garis besar kebijakan daerah telah membawa konflik kepentingan tersendiri antara para pejabat publik, pemerintah daerah, politisi, tenaga honorer, dan khalayak umum. Isu – isu strategis turut dihembuskan untuk semakin memperkuat kepentingan dan posisi masing – masing aktor. Tarik menarik kepentingan antara legislatif dengan eksekutif-pun tak terelakkan lagi.

Saat ini, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih belum menemukan 'kata sepakat' untuk menangani permasalahan tenaga honorer ini. Kondisi ini berkaitan erat dengan jenjang karir individu ke depannya. Dalam hal ini Henry (1992)¹³ menegaskan bahwa:

“...The general civil service system comprises those white-collar, generally nonprofessional, career personnel who have tenure and who are administered according to traditional civil service practices. Its overriding characteristic is the emphasis that is placed on the position; the description of duties, responsibilities, requirements, qualifications, and so on, that go with the position. As a public personnel system, the civil service has been the historic locus of public administration and, of course, public personnel administration as well...it is sufficient to observe for the moment that the civil service values the notions of “neutrality”, “merit”, and of being removed from “politics”...”

Bagaimanapun juga kebutuhan tenaga teknis di level *grassroot* sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik khususnya untuk wilayah terpencil di Indonesia. Poin penting yang dapat diambil dari pendapat Henry tersebut adalah bahwa sistem pelayanan publik dan

¹³ Nicholas Henry, 1992, *Public Administration and Public Affairs (Fifth Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Hal. 231.

manajemen karir dalam birokrasi haruslah bersifat netral, merit, dan bebas dari politik. Namun demikian, pada praktiknya, banyak kasus rekrutmen pegawai di daerah tidak dapat terlepas dari politik. Secara politis, demokratisasi lebih membutuhkan energi yang besar dan kompleks hingga di level daerah. Para kepala daerah dan instansi terkait dituntut untuk lebih sensitif terhadap isu – isu baru yang terus berkembang dalam rekrutmen pegawai. Hal ini berdampak pada dikesampingkannya prinsip – prinsip kepastian aturan dan meritokrasi dalam rekrutmen pegawai. Permasalahan *tepo seliro* dan *ewuh pakewuh* terhadap para tenaga honorer yang telah lama mengabdikan diri sering menjadi pertimbangan utama. Bahkan isu tersebut terus menggelinding menjadi isu politik strategis yang berhasil dimanfaatkan oleh beberapa simpul kepentingan (khususnya pada masa pilkada seperti saat ini oleh para *incumbent*).

Suatu pilihan sulit harus dihadapi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk meritokrasi atau tidak. Dalam birokrasi dibutuhkan suatu sistem karir yang profesional, terspesialisasikan, dan berpengalaman. Kelincahan birokrasi untuk merespon kebutuhan internal organisasi dan kebutuhan publik menjadi suatu posisi tawar menawar yang krusial. Dengan semakin banyaknya tenaga honorer yang direkrut disertai dengan ketidakjelasan *job analysis* dan *job description* telah membuat tata pemerintahan di Indonesia menjadi *big government*. Kondisi ini semakin memundurkan kompetisi birokrasi dalam pola kerja organisasi. Pergeseran pola kerja organisasi publik dijelaskan oleh Alvin Toffler dalam Tangkilisan (2005)¹⁴ bahwa:

1. Berubahnya sifat organisasi dari hierarki (*hierarchy*) menjadi jaringan (*networking*);
2. Bergesernya keluaran (*output*) organisasi dari *market share* menjadi *market creation*. Pada saat ini penekanan organisasi adalah pada menciptakan pasar dengan produk baru yang diminati pasar;
3. Peranan institusi yang sangat dominan di dalam meneruskan keputusan kini bergeser ke individu (*empowerment*);
4. Gaya kerja organisasi yang sangat kaku berubah menjadi lebih fleksibel;
5. Kekuatan organisasi yang sebelumnya dilihat dari tolok ukur stabilitas organisasi kini bergeser pada kemampuan organisasi untuk mengadaptasi perubahan;
6. Orientasi organisasi yang sebelumnya mengacu pada *self sufficiency* kini bergeser pada saling ketergantungan (*interdependencies*);
7. Ke mana organisasi ditentukan oleh perencanaan strategis dan tujuan yang ingin dicapai kini bergeser menjadi penekanan pada kualitas prima;

¹⁴ Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, Jakarta: Grasindo, Hal.126 – 127.

8. Orientasi kepemimpinan yang bertumpu pada pandangan dogmatis kini menuntut gaya kepemimpinan yang bervisi;
9. Kualitas produk yang sebelumnya kurang menekankan secara maksimal pada produk yang berkualitas tinggi kini bergeser ke penekanan pada kualitas prima;
10. Orientasi pegawai dalam bekerja bergeser dari orientasi untuk memperoleh rasa aman (*security*) menjadi orientasi yang mengarah pada pengembangan diri (*personnel growth*);
11. Orientasi pegawai pada pekerjaan yang semula berfokus pada pengejaran status dan pangkat kini bergeser pada orientasi ingin berbuat sesuatu yang berbeda melebihi prestasi orang lain;
12. Kekuatan sumber daya bergeser dari pemilikan uang tunai dalam jumlah besar (*cash*) ke pemilikan informasi;
13. Orientasi kerja bergeser dari motivasi untuk menyelesaikan pekerjaan ke arah orientasi membangun sesuatu yang baru;
14. Kultur organisasi bergeser dari upaya menghindari risiko (*risk averse*) ke keberanian menghadapi risiko (*risk prone*).

Pada akhirnya persoalan pola kerja organisasi akan bermuara ke arah manajemen sumber daya manusia. Tidak dapat dipungkiri bahwa manusia merupakan unsur terpenting dalam keberhasilan suatu organisasi. Manusia juga merupakan aset terpenting dalam birokrasi karena manusia sebagai satu – satunya sumber daya yang dapat membuat sumber daya dalam birokrasi lainnya bekerja dan berdampak langsung terhadap perkembangan birokrasi. Untuk mewujudkan sosok aparatur yang mempunyai kualitas dan daya saing tinggi, maka dibutuhkan aspek yang harus terus dikembangkan yaitu inisiatif (*initiative*), kreativitas (*creativity*), tanggung jawab (*responsibility*), dinamika atau mobilitas (*mobility*), kepercayaan terhadap diri sendiri (*self-confidence*), kemampuan menyesuaikan diri (*flexible*), kesiapan untuk menerima pengetahuan baru (*readiness to learn*), sadar terhadap kualitas (*quality consciousness*), kemampuan untuk bekerja sama (*ability to cooperate*), kemampuan bermusyawarah untuk mufakat (*compromise*), memiliki loyalitas terhadap organisasi (*loyalty*), siap melakukan pengambilan keputusan (*prepared for decision making*), memiliki pemahaman terhadap suatu sistem yang kompleks (*understanding of complex systems*), memiliki kemampuan berkomunikasi (*communication skills*), serta mempunyai semangat untuk bekerja secara kelompok (*team spirit*)¹⁵.

¹⁵ Ibid, Hal.188.

III. PENTINGNYA MERITOKRASI DALAM ORGANISASI PEMDA

Seiring reformasi birokrasi yang telah diimplementasikan, sudah saatnya konsep meritokrasi diterapkan secara komprehensif hingga ke jajaran pemerintah daerah. Dalam kaitan ini Lawson dan Garrod (2002)¹⁶ mengemukakan bahwa meritokrasi adalah:

“A social system in which reward and positions are allocated justly on the basis of merit, rather than ascriptive factors such as genders, ethnic group or wealth. It is often claimed that modern industrial societies are more meritocratic than in the past, and that the education systems in such societies are also meritocratic. However, there is much evidence to show that ascriptive factors such as those listed above exert a considerable influence on an individual’s life chances”.

Secara sederhana, meritokrasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan imbalan, kedudukan dan jabatan berdasarkan kemampuan atau kecakapan dan bukan berdasarkan faktor-faktor askriptif seperti kelas sosial, jender, kesukuan ataupun kekayaan seseorang. Pada umumnya terdapat asumsi bahwa meritokrasi adalah suatu sistem yang memungkinkan terbentuknya suatu tatanan yang lebih adil dan lebih profesional yang akan menunjang kemajuan suatu bangsa.

Namun demikian, dalam praktiknya meritokrasi susah untuk diimplementasi secara menyeluruh. Banyak hambatan yang harus dihadapi dan terdapat nilai – nilai yang bertentangan dengan meritokrasi. Salah satu nilai yang bertentangan adalah *affirmative action*. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rekrutmen pegawai di organisasi publik tidak terlepas dari nilai – nilai keadilan sosial melalui *affirmative action*. *Affirmative action* ini diperlukan untuk mengakomodasi keberagaman ras, agama, etnis, gender, dan sebagainya dalam rangka menekan praktik diskriminasi. Kegagalan penerapan meritokrasi dalam birokrasi di tingkat daerah terlihat dalam rekrutmen PNS dari jalur pengangkatan tenaga honorer. Dalam hal ini tuntutan dari tenaga honorer untuk segera diangkat menjadi PNS justru seringkali mengorbankan prinsip meritokrasi karena tidak sesuai antara kebutuhan birokrasi dengan tuntutan tenaga honorer. Pada kondisi ini birokrasi mengalami dilema antara demokrasi yang mengedepankan akomodasi aspirasi masyarakat dengan meritokrasi yang mengedepankan nilai efisiensi administrasi, fungsi, dan *financial*.

Pemerintah mengupayakan perampingan jumlah pegawai dengan metode reformasi birokrasi. Pemerintah pun menargetkan pada 2011 seluruh departemen dan lembaga negara telah melakukan reformasi birokrasi Departemen Keuangan adalah satu dari sekian banyak lembaga pemerintah yang sudah menjalankan reformasi birokrasi. Tujuan ideal itu tidak bisa serta-merta dilaksanakan dengan alasan yang cukup rumit. Pemerintah be-

¹⁶ Wahyudi Kumorotomo, dalam artikel *“Demokrasi Vs Meritokrasi: Mencari Jalan Tengah dari Kasus Pengangkatan Pegawai Honorer”*, www.kumoro.staff.ugm.ac.id, diakses tanggal 25 April 2010, jam 10.10.

rambisi masalah perampangan pegawai ini bisa selesai pada 2011. Namun, di sisi lain, sampai sekarang belum ada sistem rekrutmen dan pemutusan hubungan kerja yang pas dalam sistem kepegawaian negara. Sebaliknya, yang terjadi adalah penerimaan pegawai honorer dan CPNS dengan banyak kriteria belum memberikan jaminan bahwa pegawai yang terpilih tersebut profesional. Kondisi ini menunjukkan bahwa terjadi inefisiensi dalam mekanisme rekrutmen. Problema perampangan belum juga terbentuk karena yang terjadi adalah penggemukan dengan adanya pos-pos baru yang sengaja dibentuk untuk menampung orang-orang baru yang dianggap profesional.

Di sisi lain, pemerintah sedang melaksanakan remunerasi bagi pegawai. Saat ini dari sekitar 4 juta PNS yang ada, sekitar 1 juta di antaranya diduga adalah tenaga tidak profesional. Dari pemetaan spesifikasi kerja, sebagian besar adalah tenaga administrasi. Solusi terbaik dari persoalan ini adalah pemerintah harus bisa mengukur kemampuannya dalam menerima CPNS. Cara mengukurnya dengan penerimaan pegawai yang sangat selektif dan sesuai dengan kebutuhan. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) salah satu contohnya yang dengan tegas membatasi penerimaan pegawai dari tenaga honorer. LIPI hanya menerima tenaga sesuai dengan kebutuhan. Mereka hanya mau menerima peneliti, bukan yang lain. Seandainya ketegasan semacam itu juga berlaku bagi setiap lembaga atau departemen, gerakan reformasi birokrasi akan terwujud. Bukan sebaliknya departemen atau lembaga pemerintah membuat pos-pos baru untuk menampung pegawai baru, sedangkan masalah pegawai di lingkungannya tidak terselesaikan¹⁷.

Dari tahun ke tahun formasi PNS sebenarnya bukan semakin menyusut tapi justru semakin besar. Jumlah tenaga honorer pun juga turut melonjak setiap tahunnya. Bahkan tak jarang validitas data jumlah tenaga honorer dari setiap instansi dan daerah sering tidak jelas. Banyak tenaga honorer siluman di berbagai daerah. Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Edy Topo Ashari menegaskan bahwa tenaga honorer yang masih tercecer dari *data base* BKN hingga Desember 2009 adalah sebanyak 182.553 orang. Dari 182.553 orang tenaga honorer yang tercecer, terdiri atas tenaga guru 90.243 orang, tenaga medis 6.023 orang, tenaga penyuluh 520 orang, tenaga teknis 17.531 orang, dan tenaga administrasi 29.360 orang. Data tenaga honorer yang diusulkan daerah ke BKN masih terus mengalir dan bertambah¹⁸. Tuntutan bagi pemerintah daerah untuk melakukan *rightsizing* atau perampangan birokrasi harus diimbangi dengan rasionalitas fungsional. Dampak implementasi PP No. 84 Tahun 2000 dalam kerangka otonomi daerah justru berdampak negatif. Kondisi ini terlihat dari semakin membengkaknya struktur organisasi pemerintah

¹⁷ <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/08/08/90213/68/11/Dilema-Reformasi-Birokrasi>, diakses tanggal 26 April 2010, jam 12.55.

¹⁸ <http://news.id.finroll.com/home/archive/238720-tenaga-honorer-tercecer-182553-orang.html>, diakses tanggal 27 April 2010, jam 11.05.

daerah dan pola rekrutmen pegawai yang tidak terkendali. Inkonsistensi kebijakan pemerintah kembali nampak ketika adanya penggantian PP No. 84 Tahun 2000 dengan PP No. 8 Tahun 2003 untuk membatasi struktur organisasi pemerintah daerah. Kontroversi ini terus berlanjut antara semakin ketatnya peraturan tentang SOT (Struktur Organisasi dan Tata-laksana) dengan terancamnya posisi pejabat Pemda untuk lengser dari eselonnya.

Anggaran pendapatan belanja negara yang seharusnya untuk membiayai pembangunan, sebagian besar dihabiskan untuk menggaji Pegawai Negeri Sipil. Saat ini diperkirakan jumlah Pegawai Negeri Sipil sipil (PNS) mencapai kurang lebih 4 juta orang. Dari jumlah itu, belum terukur mana yang profesional dan sesuai dengan kebutuhan di setiap lembaga negara ataupun departemen. Jika menilai kinerja pemerintah dari sisi alokasi belanja, bisa dikatakan belum maksimal. Masih terdapat kesenjangan antara belanja pegawai dengan belanja-belanja yang lain. Kenaikan signifikan yang terjadi di belanja pegawai tidak terlihat di belanja barang dan belanja modal, sekalipun belanja barang dan belanja modal mengalami kenaikan. Mengutip analisis yang dikeluarkan oleh SEKNASFITRA dapat diketahui bahwa tren belanja pemerintah dari tahun 2005 – 2010 cenderung terus meningkat. Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu penyumbang semakin membengkaknya belanja pegawai adalah semakin banyaknya jumlah pegawai pemerintah yang dibiayai dari APBN dan APBD. Grafik belanja pegawai dari tahun ke tahun jumlahnya terus meningkat, Realisasi Tahun 2005 Sebesar Rp.54.254.200.000,- tahun 2006 Rp.73.252.300.000,- atau meningkat 35% dari belanja pegawai sebelumnya. Kemudian di tahun 2007, meningkat kembali 23%, (atau) menjadi Rp.90.425.000.000,- lalu di APBN Realisasi tahun 2008 pun terus meningkat menjadi Rp.112.829.900.000 atau 25% dari tahun sebelumnya. Di tahun 2009 Perubahan tidak mau kalah, Pemerintah menaikkan kembali alokasi belanja pegawainya menjadi Rp.133.709.200.000 atau 19% dari tahun sebelumnya. Dalam Penetapan APBN tahun 2010 ini, kenaikan semakin signifikan, tercatat di tahun 2010 alokasi belanja pegawai pemerintah meningkat 20% atau Rp.160.364.300.000,-. Jika dirata-ratakan kenaikan belanja pegawai pertahunnya sebesar 24,4%¹⁹.

Kenaikan belanja pegawai pemerintah berbanding lurus dengan belanja barang dari tahun ke tahun. Tercatat dalam realisasi tahun 2005 ke 2006 mengalami kenaikan yang cukup tinggi, mencapai 62% atau meningkat sebesar Rp 18.010.200.000,-. Begitu pula di tahun berikutnya, realisasi belanja barang di tahun 2007 meningkat 16% atau Rp 7.329.500.000,-. Selanjutnya, di tahun 2008 mengalami peningkatan hanya 3% atau sebesar Rp 1.452.100.000,-. Kenaikan drastis terjadi dalam APBN Perubahan 2009, alokasi belanja barang meningkat 53% atau sebesar Rp 29.500.500.000,- dari tahun sebelumnya.

¹⁹ http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:trend-belanja-pemerintah-dalam-apbn-2005-2010-tidak-efektif&catid=43:analisis-apbn&Itemid=71, diakses tanggal 26 April 2010, jam 13.11.

Pada penetapan APBN Tahun Anggaran 2010, pemerintah menganggarkan untuk belanja barang sebesar Rp 107.090.100.000,- atau meningkat 17% dari tahun sebelumnya (mengalami kenaikan sebesar Rp 21.626.100.000,-). Sedangkan, kenaikan rata-ratanya sebesar 30,2% per tahun. Dari tahun 2005 ke 2006, baik dari belanja pegawai maupun belanja barang mengalami kenaikan cukup tinggi, begitu pula belanja modalnya. Untuk belanja pegawai meningkat 35%, belanja barang meningkat 62%, sedangkan untuk belanja modal meningkat 67% atau mengalami kenaikan sebesar Rp 22.063.100.000,- dari realisasi tahun sebelumnya sebesar Rp 32.888.800.000,-. (menjadi Rp 54.951.900.000,-). Pada tahun 2007 juga mengalami kenaikan 17% atau meningkat Rp 9.336.800.000,- (menjadi Rp 64.288.700.000,-). Kenaikan terus berlanjut di tahun 2008, Tahun 2008 meningkat 13% atau Rp 8.483.800.000,- (menjadi Rp 72.772.500.000,-). Begitupun di tahun berikutnya, dalam APBN Perubahan TA. 2009 meningkat hanya 1% atau sebesar Rp 609.000.000,- (menjadi Rp.73.381.500.000,-). Dalam 2010 kembali meningkat sebesar 12% atau Rp.8.794.000.000,- (menjadi Rp 82.175.500.000,-)²⁰. Kenaikan belanja pegawai selama ini dinilai telah mengorbankan komitmen pemerintah untuk mensejahterakan rakyat, hal itu terlihat dari penurunan belanja subsidi 43% di tahun 2009.

IV. **AFFIRMATIVE ACTION BERSAING DENGAN NILAI LAINNYA :**

Ketidajelasan Peraturan dan Kekacauan Sistem Rekrutmen Tenaga Honorer

Pegawai Negeri Sipil dapat disebut sebagai *critical success factor* dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik dan tata pemerintahan yang sedang dan akan berlangsung di baik di tingkat pusat maupun daerah. Baik buruknya birokrasi suatu negara sangat dipengaruhi oleh kuantitas maupun kualitas kepegawaian negaranya. Oleh karena itu, kemampuan birokrasi untuk melakukan reformasi manajemen kepegawaian negara secara komprehensif sangat dituntut, yaitu mencakup struktur, norma, nilai, dan regulasi kepegawaian sehingga mampu menghadapi kompleksitas dinamika lingkungan lokal. Untuk memperoleh birokrat yang profesional harus dimulai sejak proses rekrutmen tersebut terjadi. Terkait dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS secara otonomis, pertimbangan tepo seliro, kemanusiaan, dan keadilan sosial melalui *affirmative action* tetap dilakukan. Akan tetapi pemerintah daerah harus membayar mahal dari segi alokasi anggaran dan secara moral. Faktor profesionalitas menjadi dipertanyakan dalam sistem perekrutan tenaga honorer ini. Apakah memang benar – benar dibutuhkan dalam jumlah besar dan sejauhmana signifikansinya terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah?

²⁰ http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:trend-belanja-pemerintah-dalam-apbn-2005-2010-tidak-efektif&catid=43:analisis-apbn&Itemid=71, diakses tanggal 26 April 2010, jam 13.11.

Affirmative action bukanlah hal yang bersifat steril atau bebas nilai, melainkan mempunyai relasi kompetitif dengan nilai efisiensi, nilai efektivitas, responsivitas politik, nilai keadilan sosial, dan persamaan hak individu. Dalam hal ini *affirmative action* berhubungan erat dengan nilai keadilan sosial dan persamaan hak individu. Namun demikian, dalam praktiknya nilai keadilan sosial dan persamaan hak individu seringkali termarginalisasi oleh nilai efisiensi, nilai efektivitas, dan responsivitas politik. Kondisi inilah yang berdampak pada terjadinya diskriminasi terhadap hak – hak pegawai dari kelompok minoritas dan perempuan. Keterbatasan akses dan kurang transparansinya informasi telah membuat mereka menjadi termarginalisasi dalam manajemen sumber daya manusia. Gomes²¹ berpendapat bahwa *affirmative action* menjalankan fungsi perantara dalam implementasi manajemen sumber daya manusia melalui proses rekrutmen, penyeleksian, pengangkatan, promosi, dan penempatan pegawai. Hal ini terlihat dalam representasi secara proporsional dari masing – masing kelompok yang ada dalam masyarakat dengan mendasarkan diri pada nilai keadilan sosial. Namun demikian, tujuan dari *affirmative action* ini bertentangan dengan nilai – nilai yang ada dalam proses manajemen sumber daya manusia yaitu:

1. Senioritas
2. Efisiensi administrasi
3. Responsivitas politik
4. Objektivitas manajer dan pimpinan
5. Mekanisme kepegawaian.

Selain bertentangan dengan nilai tersebut, *affirmative action* juga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan khususnya dalam proses *procurement* dengan *agenda setting* yang selalu berbeda. *Affirmative action* mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap administrasi publik karena pengendaliannya terhadap proses pengadaan dan meningkatnya peranan yudikatif yang mengintervensi eksekutif (manajer publik) dalam pengambilan keputusan. Pendapat Gomes tersebut didukung oleh Sulistiyani dan Rosidah²² yaitu pertimbangan *affirmative action* yang didasarkan pada asumsi bahwa aspek pemerataan dan keadilan terkadang lebih mengedepankan subjektivitas dalam rasio menghindari kecemburuan sosial akibat diskriminasi. Pelajaran pada masa lalu terkait diskriminasi antar suku, agama, ras, dan etnis dalam proses MSDM khususnya perekrutan dan promosi PNS, telah menjadi preferensi buruk dan menimbulkan stigma negatif masyarakat terhadap profesionalitas aparatur publik.

Banyaknya keruwetan permasalahan yang pelik dalam manajemen sumber daya manusia di pemerintah daerah pertama kali dikarenakan kesalahan kebijakan yang diam-

²¹ Faustino Cardoso Gomes, *opcit.*

²² Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *opcit.*

bil oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kegagalan suatu kebijakan publik untuk diimplementasikan diarenakan kesalahan perumus kebijakan dalam indentifikasi masalah dan pemetaan dampak dari kebijakan secara *sustainable*. Egosentrisme kepentingan dari masing – masing aktor jelas terlihat dari produk kebijakan yang dihasilkan yang identik dengan tekanan politis. Ini terlihat dari pergantian peraturan perundang – undangan yang terlalu cepat sehingga implementasi kebijakan yang satu dengan yang lainnya belum tuntas secara komprehensif. Tumpang tindih aturan dan inkonsistensi peraturan perundang – undangan sering terlihat di tingkat daerah. Banyak nasib yang dipertaruhkan dalam implementasi sebuah peraturan perundang – undangan. Proses pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil sipil (PNS) harus menunggu lahirnya peraturan pemerintah (PP) yang baru. Karena bila masih menggunakan payung hukum PP 48 Tahun 2005 jo PP 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, sebanyak 5.668 sisa tenaga honorer tersebut tidak bisa lagi diangkat.

Pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS merupakan kerja berat bagi pemerintah. Data tenaga honorer yang dilaporkan daerah ke pemerintah pusat tidak pernah valid dan selalu berubah-ubah. Kondisi itu dikhawatirkan menjadi permasalahan karena akan ada tuntutan pengangkatan tenaga honorer sementara pemerintah tidak memiliki anggaran lagi bila seluruh tenaga honorer menjadi PNS. Saat ini, tenaga honorer diluar *database* yang dibiayai APBN dan APBD mencapai 132.299 orang²³. Perbedaan data jumlah tenaga honorer versi BKN dengan versi departemen teknis dan pemerintah daerah semakin memperkeruh permasalahan. Pemerintah daerah sendiri mengakui sulit melakukan verifikasi data. Itulah salah satu yang harus dicarikan solusi oleh pemerintah. Agar validasi yang diterima bisa valid, seharusnya pemerintah daerah sementara menghentikan penerimaan tenaga honorer. Perihal masih besarnya tenaga honor yang tidak bisa diangkat menjadi PNS, semua berawal dari kebijakan pemerintah daerah yang terus-menerus menambah perekrutan tenaga honor. Dijelaskan, mulai 2005 lalu saat pemerintah membuka peluang lowongan tenaga honorer, sebenarnya data yang ada sudah melebihi kuota. Saat itu formasi yang disediakan pemerintah hanya untuk 400 ribu formasi tenaga honorer. Namun, berdasarkan laporan pada Juli 2005, jumlah tenaga honorer yang harus diangkat ternyata mencapai 650 ribu orang. Di bagian lain, Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) mendesak agar rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang pengangkatan guru menjadi PNS segera selesai dan diterbitkan, sebab gelombang desakan dari berbagai daerah tentang pengangkatan guru honorer menjadi CPNS terus berdatangan. Berdasarkan data Kemendiknas, saat ini masih ada 68.157 guru honorer daerah, yaitu guru non-

²³ http://www.jambiindependent.co.id/jio/index.php?option=com_content&view=article&id=7637:nasib-5668-honorer-tunggu-aturan-baru&catid=25:nasional&Itemid=29, diakses tanggal 27 April 2010, jam 10.49.

PNS yang diangkat kepala daerah untuk sekolah negeri dan swasta. Sementara jumlah guru bantu mencapai 11.675 orang. Mereka adalah guru yang diangkat Kemendiknas dan digaji melalui APBN. Sedangkan jumlah guru tidak tetap (GTT) atau guru yang diangkat kepala sekolah mencapai 716.000 orang. Juga guru tetap yayasan (GTY) yang diangkat yayasan dan bekerja di sekolah swasta mencapai 250.000²⁴.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 tahun 2005, tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon PNS terkesan kontroversial. Contoh kasus yang dapat diangkat sebagai cerminan dari PP No. 48 Tahun 2005 ini adalah kasus guru honorer di berbagai daerah. PP ini bertujuan mulia, khususnya dalam menjamin kesejahteraan para guru honorer dan guru bantu yang sampai sekarang hanya “bekerja secara *volunteer*”. Dasar dari penerbitan PP No. 48 Tahun 2005 sendiri adalah lebih kepada faktor keprihatinan yang selama ini dirasakan oleh para guru bantu/honorer. Guru bantu/honorer telah melakukan hal yang sama dengan guru PNS untuk mengajar dan memberi pendidikan guna mencerdaskan anak bangsa, namun kesejahteraan keduanya sangatlah berbeda. Satu golongan mendapat keterjaminan kesejahteraan dari pemerintah, sementara golongan lain sama sekali “menderita” dan tidak ada campur tangan pemerintah. Belum lagi kalau melihat para guru bantu/honorer di lembaga-lembaga pendidikan swasta. Bertambah panjang saja deretan masalahnya.

Namun demikian, ternyata, penerbitan PP No. 48 Tahun 2005 tidak serta merta dapat menyelesaikan masalah seputar guru bantu/honorer di Indonesia. PP tersebut masih memiliki beberapa kelemahan, juga justru cenderung bersifat diskriminatif. Implementasi dari PP No. 48 Tahun 2005 ini masih menyisakan perbedaan antara guru bantu/honorer yang terdapat di lembaga-lembaga pemerintah (seperti Depertemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama) dan guru bantu/honorer di lembaga-lembaga Swasta. PP No. 48 Tahun 2005 ini sendiri hanya mengakomodasi mereka yang bekerja di lembaga pemerintah sementara menghilangkan kesempatan bagi mereka yang menjadi guru bantu/honorer di lembaga swasta. Artinya, PP No. 48 Tahun 2005 ini sendiri pada akhirnya justru menghambat dan menutup kesempatan seorang guru bantu/honorer untuk diangkat menjadi PNS, khususnya yang bekerja di lembaga swasta. Sampai dengan tahun 2005, pemerintah mencatat setidaknya terdapat 205.464 guru bantu/honorer di seluruh Indonesia. Dari jumlah ini, sampai akhir 2006, pemerintah telah merealisasikan pengangkatan guru bantu/honorer menjadi PNS sebanyak 44.948 orang. Jumlah ini masih jauh dari jumlah keseluruhan yang tercatat oleh pemerintah, itu hanya menghitung guru bantu/honorer yang terdapat di Depdiknas dan Depag, belum jika menghitung semua guru bantu/honorer yang bekerja di instansi-instansi swasta-swasta. Jumlah guru bantu/honorer dari seluruh

²⁴ Ibid.

instansi swasta yang tidak pernah menikmati anggaran negara lewat APBN/APBD dihitung secara akumulatif sekitar lima kali lipat dari yang tercatat oleh Pemerintah. Sebuah jumlah yang sangat fantastis dan diabaikan keberadaannya oleh PP No. 48 Tahun 2005²⁵.

Berdasarkan alasan inilah, maka dinilai amat mendesak kebutuhan untuk merevisi PP No. 48 Tahun 2005, baik dengan cara membuat peraturan baru atau dengan mengubahnya sehingga lebih mencerminkan aspek keadilan. Harapannya tak lain adalah agar guru swasta memiliki kesempatan yang sama dengan tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Terlebih lagi jika memperhatikan pandangan bahwa sebenarnya pengangkatan CPNS itu merupakan hak dari semua warga negara Indonesia dengan tanpa membedakan status pengabdian di instansi pemerintah atau swasta. Ketentuan untuk menjadi PNS bukanlah ditentukan oleh status honorer atau tidaknya seseorang, akan tetapi lebih ditentukan oleh kualitas atau hasil seleksi, pengabdian, dan pengalamannya. Namun demikian, upaya ini sebaiknya juga disesuaikan dengan kebutuhan daerah, kemampuan alokasi APBD di masing – masing daerah, dan dilakukan secara bertahap serta terencana melalui pendataan ulang guru honorer untuk memperoleh validitas data.

Uraian contoh kasus di atas mengilustrasikan bahwa masyarakat masih mengidolakan PNS dan berharap besar untuk dapat menjadi PNS. Bahkan animo masyarakat untuk menjadi tenaga honorer di tingkat daerah juga semakin meningkat. Masyarakat mengasumsikan bahwa jika sudah diterima menjadi tenaga honorer maka pada masa mendatang 'otomatis' berasumsi dapat diangkat menjadi PNS. Informasi yang tidak transparan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat telah mengakibatkan salah penafsiran dan hanya menjadi pepesan kosong bagi masyarakat. Banyak masyarakat yang mempertanyakan proses rekrutmen pegawai honorer yang juga tidak transparan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Ribuan pelamar tetap bermimpi untuk menjadi PNS, akan tetapi tampaknya masih banyak yang harus kecewa karena memang formasi pegawai itu seharusnya tetap sejalan dengan kebutuhan *rightsizing* birokrasi pemerintah. Namun, apabila melihat animo angkatan kerja yang semakin tinggi seharusnya pemerintah daerah mempunyai kesempatan untuk merekrut calon pegawai honorer maupun CPNS dengan kualifikasi yang profesional dan berkualitas.

Pengangkatan tenaga honorer perlu pertimbangan yang matang sehingga tidak asal mengangkat saja karena ini akan berdampak pada anggaran belanja negara. Jika pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS tanpa melihat kemampuan dan kebutuhan maka akan merugikan kepentingan publik. Permasalahan tenaga honorer tidak bisa lepas dari

²⁵ http://adi.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=66, diakses tanggal 25 April 2010, jam 14.19.

kesalahan pemerintah yang selalu membuka penerimaan pegawai tanpa memperhatikan kebutuhannya. Ketika pemerintah membuka lembaga atau badan baru, dibuka juga lowongan kerja baru, seharusnya pemerintah dapat memanfaatkan PNS yang menganggur di kementerian. Selain itu, pemerintah juga belum berhasil membuka peluang kerja di luar PNS, sehingga sebagai PNS masih menjadi primadona di daerah karena menjadi PNS dianggap akan sejahtera. Akibatnya, banyak terjadi penyimpangan dan KKN dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS. Oleh karena itu, harus ada acuan dan pengawasan bagaimana proses pengangkatan, dan penerimaan tenaga honorer bahkan untuk saat ini harus dihentikan dulu.

Contoh kasus suap dalam rekrutmen tenaga honorer terjadi di Kabupaten Pamekasan. Menurut Lukman Hedy, Kepala Badan Kepegawaian Kabupaten Pamekasan, eksekutif telah menindak lanjuti dan telah melakukan pemanggilan terhadap pihak SKPD terkait. Namun karena desakan kebutuhan SKPD setempat untuk menambah tenaga kerja, larangan yang tertuang dalam edaran bupati tersebut banyak dilanggar. Persoalan maraknya perekrutan tenaga honorer yang tidak mengindahkan edaran bupati tersebut, sudah lama terjadi. Bahkan sejak tahun 2005 lalu. Meski pihak pemerintah daerah setempat telah melakukan berbagai upaya menyikapi hal itu, namun tidak membuat oknum pemerintah jera terhadap sanksi yang di berlakukan. Agar persoalan ini tidak terus berkembang, pihak eksekutif mengaku akan kembali melakukan pemanggilan kepada SKPD terkait yang terlibat dalam persoalan ini²⁶. Kasus pungli juga mewarnai dalam rekrutmen tenaga honorer tidak tetap di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Pemkab Langkat. Untuk, penerimaan 65 personel, masing-masingnya harus menyetor belasan juta. Idealnya, perekrutan personil Satpol-PP di termin pertama adalah 84 namun sampai saat ini menurut sumber yang ada hanya 65 personel. Dengan ketentuan, masing-masing personil akan menerima honor dari APBD sebesar Rp500.000 per bulan, ditambah uang makan perbulannya Rp100.000 serta uang operasional Rp100.000, hingga genap Rp700.000. Namun, perekrutan yang seharusnya mengutamakan kemampuan fisik dan wawasan personil ternyata lebih mengutamakan kemampuan finansialnya. Terbukti, beberapa calon hendak melamar ke Satpol-PP mengaku menyetorkan hingga belasan juta per personel²⁷.

Berangkat dari contoh kasus di atas, dapat dianalisis bahwa semasa otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 daerah tidak melakukan perekrutan secara resmi untuk dicalonkan menjadi PNS. Hal ini disebabkan ketidakjelasan antara wewenang daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 43/1999 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian. Namun demikian, daerah tetap harus melakukan

²⁶ <http://www.kabarmadura.com/kasus-pungli-rekrutmen-tenaga-honorer.html>, diakses tanggal 26 April 2010, jam 13.04.

²⁷ <http://batakpos-online.com/content/view/7947/1/>, diakses tanggal 26 April 2010, jam 13.15.

perekrutan karenanya tenaga baru yang direkrut selama masa itu dikategorikan sebagai tenaga honorer daerah atau pegawai tidak tetap. Kondisi yang disayangkan adalah perekrutan tenaga honorer ini tidak mempertimbangkan kebutuhan daerah sehingga ada kecenderungan pegawai honorer yang direkrut menumpuk pada jenis pekerjaan tertentu yang sebenarnya di daerah tersebut sudah berlimpah jumlahnya dan mengabaikan kualifikasi lain. Dalam hal ini, terdapat kecenderungan bahwa rekrutmen tenaga honorer masih sangat identik dengan nuansa korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bahkan sudah menjadi suatu rahasia umum bahwa dalam rekrutmen tenaga honorer di pemerintah daerah tidak ada kejelasan sistem seleksi yang digunakan dan validitas hasilnya.

Pada beberapa daerah yang berpotensi terhadap praktik KKN, cenderung terjadi penyalahgunaan wewenang dan otoritas oleh pejabat daerah untuk terlibat baik langsung maupun tidak dalam proses rekrutmen tenaga honorer. *Affirmative action* yang dilakukan cenderung bernuansa eksklusif. Mathis dan Jackson²⁸ berargumen bahwa kadangkala, *affirmative action* dapat memicu konflik dalam organisasi, dimana inti dari konflik tersebut adalah organisasi dalam seleksi, pelatihan, dan promosi terhadap anggota dari kelompok yang dilindungi, pada saat mereka tidak terwakili dalam berbagai pekerjaan dalam suatu organisasi. Kondisi inilah yang memicu terjadinya diskriminasi terbalik dimana merupakan kondisi yang dapat muncul pada saat seseorang ditolak untuk mengambil kesempatan karena preferensi yang diberikan kepada anggota kelompok tertentu, walaupun mereka mungkin secara kualitas kurang memenuhi syarat. Davis dan Newstrom²⁹ menekankan bahwa *affirmative action* juga sangat erat kaitannya dengan diskriminasi terbalik, dimana terjadinya tindakan diskriminasi atas pegawai yang tidak termasuk dalam kelompok yang dilindungi dalam program *affirmative action*. Hal ini dalam artian bahwa meskipun program *affirmative action* berusaha mencapai tujuan justru telah membuat dampak negatif atas pegawai yang dirugikan atas pegawai yang dirugikan karena diskriminasi terbalik. Mereka menginginkan kesempatan kerja yang sama dan mereka berpendapat bahwa cara mengakhiri diskriminasi tidak boleh menimbulkan kerugian atas kelompok lain yang memikul tanggung jawabnya di masa lampau. Kelompok yang memperoleh keuntungan dari implementasi *affirmative action*, maka program tersebut diperlukan untuk mengimbangi kerugian atas diskriminasi di masa lampau dan untuk meningkatkan kesempatan kerja yang sama bagi kelompok yang belum terwakili secara proporsional, seperti *proportional employment* dan *parity employment*.

Banyak contoh nyata yang membuktikan permasalahan tersebut di atas, salah satunya adalah dalam rekrutmen tenaga honorer dan CPNS yang dalam era otonomi menge-

²⁸ William B. Werther, Jr dan Keith Davis, *opcit*.

²⁹ Keith David dan John W. Newstrom, *opcit*.

depankan putra daerah. Euforia otonomi daerah telah berdampak pada interpretasi dan implementasi yang keliru oleh pemerintah daerah. Konsep prioritas putra daerah diterjemahkan secara *overlapping* dan berlebihan sehingga cenderung bersifat etnisitas dan mengesampingkan aspek *skill*, profesionalitas, rasionalitas, dan akuntabilitas. Padahal di satu sisi jika konsep prioritas daerah diimplementasikan secara proporsional sebenarnya mengandung makna *affirmative action*. Pada akhirnya, kualitas dari hasil rekrutmen CPNS di level daerah menjadi dipertanyakan. Untuk menengahi permasalahan yang muncul dari *affirmative action* dalam suatu organisasi, Kreitner dan Kinicki³⁰ menjembatani pengelolaan konflik, yang dijelaskan bahwa mengelola keberagaman dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui strategi *education*, *enforcement*, dan *exposure*. Dengan demikian, berdasarkan literatur yang dijelaskan oleh Kreitner dan Kinicki, maka keterkaitan antara *affirmative action*, *diversity*, dan *managing diversity* dapat disimpulkan pada tabel 1.

Tahap terpenting dan krusial dalam konsep *affirmative action* adalah pada tahap pengimplementasiannya dan peran dari manajer atau pemimpin. Sulistiyani dan Rosidah berpendapat bahwa seorang manajer publik mempunyai peran krusial dalam konteks *affirmative action* yaitu sebagai 'eksekutor' dalam pengambilan keputusan dan penentu rencana *affirmative action* ke depannya serta sebagai peredam konflik yang akan terjadi. Pengaruh *affirmative action* ini pada manajer publik adalah bahwa mereka cenderung merasakan *affirmative action* sebagai *increasingly onerous*, menghilangkan fleksibilitas dan diskresi dalam proses *procurement*, serta menghasilkan kualifikasi pegawai sesuai dengan harapan organisasi publik. Namun demikian, jika prioritas dalam *procurement* cenderung kepada pengetahuan, *skill*, dan kemampuan, maka *affirmative action* menjadi tidak relevan.

Tabel 1 : Perbedaan antara *affirmative action*, *diversity* dan *managing diversity*

<i>Affirmative Action</i>	<i>Valuing Diversity</i>	<i>Managing Diversity</i>
Kuantitatif	Kualitatif	Behavioral
Legally driven	Ethically driven	Strategically driven
Remedial	Idealistic	Pragmatic
Model asimilasi	Model keberagaman	Model sinergi
Membuka kesempatan dalam organisasi melalui pengambilan keputusan yang otonom untuk menghilangkan diskriminasi	Menghargai dan menghormati keberagaman sikap, pemikiran, dan budaya	Membuka diri untuk perubahan sistem di organisasi melalui manajemen perubahan

Sumber: Diolah penulis, 2011.

³⁰ Robert Kreitner dan Angelo Kinicki, opcit.

Dengan merangkum dari berbagai pendapat tentang konsep *affirmative action* di atas, dapat dianalisis bahwa implementasi *affirmative action* di organisasi publik harus tetap mempertimbangkan nilai efisiensi, nilai efektivitas, responsivitas politik, dan intervensi lingkungan (internal maupun eksternal) secara proporsional. Manajer publik juga harus mampu memetakan potensi *resources* yang ada dalam organisasi, potensi konflik yang kemungkinan dapat terjadi, dan pemetaan SWOT. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari diskriminasi terbalik. Pendapat Davis dan Newstrom dinilai sesuai yaitu dengan menyoroti aspek perilaku organisasi untuk membantu manajer publik dalam implementasi *affirmative action*. Di samping hal tersebut, manajer publik juga harus mampu mengelola keberagaman dalam organisasi dimana dalam hal ini dapat mengadopsi pendapat Kreitner dan Kinicki yaitu melalui strategi *education*, *enforcement*, dan *exposure*.

Konsep Werther, Jr dan Davis telah menginspirasi penulis, bahwa manajer publik mempunyai tanggung jawab untuk mengadvokasi kepentingan hak – hak individu dari kelompok yang dilindungi dalam pengambilan keputusan manajerial dan meningkatkan partisipasi aktif mereka. Kelemahan organisasi publik di Indonesia ialah terletak pada landasan hukum yang belum mengaturnya dan penegakan hukum yang lemah. Secara eksplisit, tidak ada peraturan perundang – undangan di Indonesia yang secara eksplisit mengatur tentang *affirmative action*. Peraturan perundang – undangan tentang kepegawaian juga belum mampu diimplementasikan secara baik. Oleh karena itu, implementasi *affirmative action* dalam organisasi publik terganjal ketidakjelasan payung hukum sehingga belum mampu menjamin hak – hak pegawai dan kelompok yang dilindungi dari praktik diskriminasi. Selain itu, implementasi *affirmative action* membuat *line manager* merasa kehilangan otoritasnya. Otoritasnya untuk melakukan yang terbaik dalam pengambilan keputusan terkait rekrutmen dan promosi karena harus mengesampingkan hasil kinerja dan rasionalitas.

Oleh karena itu, dengan mengadopsi konsep dari Werther, Jr dan Davis, seorang manajer organisasi publik harus mampu membuat kebijakan publik dan pengambilan keputusan yang tepat melalui pengembangan rencana *affirmative action*. Tahap – tahap yang harus dilakukan meliputi:

1. Memperkuat komitmen pegawai;
2. Membuat komitmen dengan pemimpin;
3. Mempublikasikan komitmen secara internal dan eksternal;
4. Melakukan survei terhadap *work force* untuk jumlah yang terwakilkan dan konsentrasinya;
5. Mengembangkan tujuan dan jadwal;
6. Mendesain program pencegahan terhadap konflik dan permasalahan dalam pelaksanaannya;
7. Mengembangkan sistem kontrol dan prosedur pelaporan/evaluasi.

Dalam perspektif *equal opportunity*, *affirmative action* akan berdampak pada aktivitas sumber daya manusia, yaitu:

1. Perencanaan sumber daya manusia harus merefleksikan tujuan *affirmative action* organisasi;
2. *Job descriptions* harus tidak mencantumkan persyaratan yang tidak diinginkan terkait anggota kelompok yang dilindungi;
3. Rekrutmen harus mengukur semua tipe pelamar tanpa diskriminasi;
4. Proses seleksi harus melalui penyeleksian yang valid dan tidak ada diskriminasi;
5. Kesempatan untuk pelatihan dan pengembangan harus tersedia untuk pegawai tanpa diskriminasi;
6. Pengukuran kinerja harus bebas bias diskriminasi;
7. Program kompensasi harus didasarkan pada *skill*, kinerja dan atau senioritas dan tidak ada diskriminasi untuk kelompok yang dilindungi.

V. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat dipetakan dampak positif dan dampak negatif implementasi *affirmative action* pada tabel berikut ini.

Tabel 2 : Dampak positif dan negatif dalam implementasi *affirmative action*

<i>Dampak Positif</i>	<i>Dampak Negatif</i>
<i>Affirmative action</i> diperlukan untuk mengatasi ketidakadilan masa lalu atau menghapus pengaruh dari ketidakadilan tersebut.	<i>Affirmative action</i> berdampak pada polarisasi dan pemisahan yang lebih besar terhadap jenis kelamin dan rasial.
Perempuan dan kelompok minoritas telah mendapatkan keadilan secara sosial dan ekonomi dalam organisasi serta telah ada pengakuan atas eksistensi dan pencapaian prestasi mereka.	<i>Affirmative action</i> telah menutup kesempatan bagi pihak – pihak yang sebenarnya lebih memenuhi syarat secara kualitas dikarenakan terbentur pada pembatasan kuota yang ada proses rekrutmen, pelatihan, dan promosi pegawai.
Pemerataan dan penambahan kuota bagi perempuan telah membawa pengarustamaan gender dalam <i>setting</i> organisasi	<i>Affirmative action</i> dinilai telah memaksakan nilai secara massal dimana pihak yang tidak terlibat dalam tindakan diskriminasi dipaksa untuk ikut menanggung dampaknya.
Implementasi <i>affirmative action</i> secara proporsional tidak akan menimbulkan diskriminasi terhadap kaum pria dan atau kelompok minoritas	Dapat menciptakan perlakuan khusus pada perempuan dan kelompok minoritas berdampak terhadap diskriminasi terbalik.

<i>Affirmative action</i> mampu meningkatkan keberadaban terhadap eksistensi manusia dalam organisasi dan toleransi dalam jangka panjang.	Perlakuan khusus melalui <i>affirmative action</i> berpotensi membawa konflik antar kelompok yang dilindungi.
---	---

Sumber: Diolah penulis, 2011.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa untuk mengeleminasi diskriminasi di waktu lampau dan meminimalisir diskriminasi di masa mendatang organisasi publik harus mengembangkan program *affirmative action*, mengembangkan tujuan *affirmative action*, dan mengimplementasikan program korektif secara. Ketegasan sikap dan keluwesan dalam mengakomodasi dan mengelola keberagaman menjadi suatu prasyarat wajib dimiliki oleh seorang manajer publik karena karakteristik organisasi publik di Indonesia cenderung bersifat heterogenitas yang tinggi.

Isu – isu strategis yang harus dikembangkan dalam implementasi *affirmative action* antara lain:

1. Persaingan *affirmative action* dengan nilai – nilai lainnya (efisiensi administrasi, responsivitas politik, senioritas, rasionalitas);
2. *Affirmative action* menimbulkan diskriminasi terbalik;
3. Pemberian aksesibilitas, pemerataan kuota, dan peningkatan partisipasi aktif
4. Pengarustamaan gender;
5. Dilema peran manajer publik.

Dalam kaitan rekrutmen tenaga honorer daerah hendaknya birokrasi pemerintah daerah dapat menjadi “*agent of change*” yang lebih berperan untuk menumbuhkan sikap-sikap inovator dari aparatur publik agar memiliki kemandirian dalam meningkatkan kualitas “*skill*” dan “*ability*” mereka. Masih banyaknya permasalahan yang melingkupi Kepegawaian Negara di Indonesia sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya mengharuskan agar upaya-upaya Reformasi Kepegawaian Negara dalam rangka perbaikan (*improvement*) haruslah dilakukan secara berkesinambungan (*continuously*). Pengembangan kualitas sumber daya aparatur di birokrasi, harus mampu mewujudkan tiga prinsip dasar berikut ini, yaitu : (1) *Life-sustenance*. *Life-sustenance* diartikan sebagai kesanggupan untuk memenuhi kebutuhan dasar di dalam hidup manusia. Dengan demikian, peningkatan kualitas aparatur daerah tidak boleh mengabaikan faktor kebutuhan dasar manusia seperti, pangan, sandang, kesehatan, dan perlindungan terhadap ancaman.; (2) *Self esteem*. Sementara itu *self esteem* dimaksudkan sebagai kemampuan untuk menjadi diri pribadi. Peningkatan kualitas aparatur daerah harus mengarah pada peningkatan harkat, martabat dan harga diri manusia.; (3) *Freedom from servitude*. *Freedom from servitude* diartikan sebagai kemampuan memilih secara bebas apa yang disukai dan yang dirasakan bermanfaat untuk

diri manusia. Ini menyangkut perluasan kesempatan dalam masyarakat sebagai wujud lain dari pembangunan dan kemampuan diri pribadi untuk memilih.; (4) Penanaman *moral will* dan pembangunan *good will* dalam diri aparatur daerah.; (5) Mengimplementasikan jiwa *entrepreneurship* dan bervisi ke depan.; (6) Pengembangan program peningkatan *capacity building* harus disinergikan antara peraturan perundangan – undangan yang berlaku dari pusat, daerah, *culture* organisasi, dan mengadopsi *culture* daerah setempat.

Upaya peningkatan profesionalitas sumber daya manusia aparatur daerah harus dilakukan secara menyeluruh, lebih tertib, dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga pada akhirnya akan bermuara pada upaya untuk meningkatkan kualitas, profesionalisme, dan produktivitas aparatur negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Rayanto³¹ merekomendasikan beberapa hal untuk penyempurnaan peningkatan kapasitas aparatur daerah sebagai berikut:

1. Restrukturisasi dan relokasi aparatur daerah sesuai dengan kapasitas yang dimiliki sebagai konsekuensi dari diterapkannya penataan kelembagaan sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
2. Menyempurnakan sistem rekrutmen aparatur daerah yang lebih transparan, obyektif, dan kompetitif berbasis kompetensi (*competency base*);
3. Merumuskan kompetensi jabatan aparatur daerah dan sistem penilaian kinerja pegawai, sistem pengembangan karier pegawai yang objektif dan transparan sehingga memungkinkan dilakukannya sistem mutasi dan rotasi pegawai antara instansi maupun antar daerah untuk mendukung *merit system*;
4. Menyempurnakan sistem pendidikan dan pelatihan jabatan aparatur daerah yang lebih tepat dan selektif sesuai dengan kebutuhan kerja;
5. Memperbaiki komposisi jumlah dan mutu aparatur daerah melalui perbaikan sistem penggajian pegawai yang adil dan transparan baik selama menjadi Pegawai Negeri Sipil maupun setelah pensiun yang dapat memenuhi kebutuhan hidup layak;
6. Menyusun dan melaksanakan sistem pemberian penghargaan dan sanksi (reward and punishment) kepada aparatur secara konsisten dan proporsional;
7. Memantapkan netralitas aparatur daerah dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Peningkatan kapasitas aparatur daerah ini (khususnya bagi tenaga honorer) harus didukung dengan reformasi sistem kepegawaian. Reformasi sistem kepegawaian dapat ditempuh melalui:

³¹ Tavip Agus Rayanto, 2009, *Kerancuan Paradigmatik dalam Reformasi Birokrasi di Tingkat Lokal Era Otonomi Daerah*, dalam buku *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, Hal. 81 – 88.

1. Mengembangkan dan melaksanakan sistem kepegawaian yang berorientasi kepada kinerja, serta menyediakan insentif bagi pegawai yang berprestasi dan penghargaan yang layak;
2. Menjamin administrasi kepegawaian yang dapat menyediakan informasi secara akurat guna memudahkan pengambilan keputusan yang tepat, obyektif dan transparan dalam perencanaan pegawai, pembinaan dan pengembangan pegawai yang bermuara sebagai instrumen akuntabilitas;
3. Menumbuhkan jiwa karsa serta mengupayakan sikap netral bagi seluruh aparatur daerah, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi adil dan non-partisan.

Dengan demikian, salah satu hal penting yang harus diutamakan oleh para perumus kebijakan publik terkait tenaga honorer di masa mendatang ialah sosialisasi dan memberikan pemahaman secara komprehensif kepada masyarakat bahwa pemerintah tetap memerlukan tenaga – tenaga pegawai yang handal agar pelayanan publik dapat dilakukan secara profesional. Dalam bidang pendayagunaan aparatur daerah harus membenahi hal – hal berikut ini:

1. Penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan organisasi perangkat daerah;
2. Peningkatan kapasitas aparatur daerah;
3. Implementasi *check and balance* sebagai upaya pengawasan aparatur daerah;
4. Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Jadi, formasi tenaga honorer maupun PNS di tingkat daerah tetap harus disesuaikan dengan kebutuhan riil dari organisasi pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagastawa, Saptadi. 2006. *Meraih Keunggulan Kompetitif Melalui Praktik Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Amara Books.
- David, Keith dan John W. Newstrom. 1985. *Perilaku Dalam Organisasi*. Jakarta: Erlangga
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ghufron, Ahmad dan Sudarsono. 1991. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

- Gomes, Gaustino Cardoso 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Harbani Pasolon., 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Henry Nicholas. 199. *Public Administration and Public Affairs (Fifth Edition)*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Jeddawi, Murtir. 2008. *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Jr, William B. Werther dan Keith Davis, 1989, *Human Resources and Personnel Management*, New York: McGraw Hill.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Komaruddin. 1990. *Pengadaan Personalialia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kreitner, Robert dan Angelo Kinicki. 2004. *Organizational Behavior*. New York: Mc Graw Hill/Irwin.
- Mathis, Robert L. dan John H. Jackson. 2004. *Human Resource Manajemen (Manajemen Sumber Daya Manusia)*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Rayanto, Tavip Agus. 2009. *Kerancuan Paradigmatik dalam Reformasi Birokrasi di Tingkat Lokal Era Otonomi Daerah*, dalam buku *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo.
- Tayibnapis, Burhannudin A. 1995. *Administrasi Kepegawaian: Suatu Tinjauan Analitik*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Wahyudi Kumorotomo, dalam artikel “Demokrasi Vs Meritokrasi: Mencari Jalan Tengah dari Kasus Pengangkatan Pegawai Honorer”, www.kumoro.staff.ugm.ac.id, diakses tanggal 25 April 2010, jam 10.10.

*P*elayanan Publik dan Etos Kerja Aparatur Pemerintah

Oleh :

Sugi Rahayu, M.Pd., M.Si.

Universitas Negeri Yogyakarta

ABSTRAK

Citra pelayanan publik di Indonesia, terutama oleh aparatur pemerintah, selalu mendapatkan sorotan dari masyarakat pengguna pelayanan. Sorotan terhadap pelayanan publik tersebut cenderung lebih dominan sisi negatifnya daripada sisi positifnya. Selain rantai birokrasi yang bertele-tele, aparatur yang merasa dibutuhkan kadang tidak profesional. Sudah tidak asing lagi bahwa kalau pelayanan publik di Indonesia dicitrakan sebagai salah satu sumber korupsi.

Buruknya pelayanan publik yang terjadi dari waktu ke waktu seakan menegaskan pendapat sejumlah kalangan bahwa organisasi penyelenggara pelayanan publik kurang tanggap terhadap keluhan masyarakat. Indikasinya, masalah yang sama terjadi dari waktu ke waktu secara berulang. Buruknya pelayanan publik tidak saja mengurangi kredibilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga mengganggu aktivitas baik sosial maupun ekonomi.

Permasalahan pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan kualitas pelayanan. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung kepada bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumberdaya manusia, dan kelembagaan. Dari sisi sumberdaya manusia atau dalam hal ini adalah aparat pemerintah, kelemahannya adalah berkait dengan profesionalisme, kompetensi, empathy, dan etika termasuk di dalamnya etos kerja.

Penyelenggaraan pelayanan publik kepada pelanggan adalah persoalan yang unik, karena setiap pelanggan mempunyai karakteristik yang berbeda dalam setiap kontak. Per-

bedaan ini muncul karena masing-masing mempunyai temperamen yang berbeda. Untuk itu dibutuhkan kemauan dan kemampuan profesional dalam melayani berbagai tipe pelanggan. Pelayanan yang baik sangat diharapkan oleh pelanggan. Pelanggan biasanya melakukan kontrol terhadap kualitas pelayanan dengan membandingkan harapannya dengan pengalamannya.

Etos kerja merupakan cara pandang yang diyakini seseorang di dalam bekerja. Keyakinan dalam bekerja tersebut bukan hanya untuk memuliakan dirinya, menampilkan kemanusiaannya tetapi sebagai perwujudan dalam amal perbuatan oleh karenanya mempunyai nilai ibadah yang luhur. Aparat pemerintah sebagai aparat pelayanan publik dalam kehidupan masyarakat perlu memiliki dan mengembangkan etos kerja agar dapat melaksanakan tugas pekerjaannya secara unggul maupun untuk pengembangan diri yang sebaik-baiknya. Etos kerja seseorang aparat tidak dapat tumbuh begitu saja, melainkan harus ditumbuh-kembangkan. Tulisan ini ingin mengkaji persoalan tersebut.

I. PENDAHULUAN

A. Pelayanan Publik

Pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan sebagainya.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) No. 63/KEP/M.PAN/2003, Pelayanan publik atau pelayanan umum didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik, yang dapat dibedakan lagi menjadi: yang bersifat primer dan yang bersifat sekunder.

Secara umum, pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Makalah ini lebih menekankan pembahasan tentang pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik, khususnya aparatur pemerintah. Hakikat pelayanan publik oleh aparatur pemerintah adalah pemberian pelayanan terbaik bagi masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang dapat memenuhi apa yang telah dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat pengguna layanan. Pelayanan yang baik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik (pelanggan) atas pelayanan yang diterimanya.

Menurut Moenir (1995: 8) dalam proses kegiatan pelayanan umum terdapat beberapa faktor yang saling mendukung jalannya kegiatan, yaitu :

1. Sistem, prosedur, dan metode, yaitu dalam pelayanan umum perlu adanya sistem informasi, prosedur, dan metode yang mendukung kelancaran dalam pelayanan.
2. Personil, terutama ditekankan pada perilaku operator, dalam pelayanan harus profesional, disiplin, terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.
3. Sarana dan prasarana, yaitu peralatan yang diperlukan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan umum.
4. Masyarakat sebagai pelanggan, yaitu masyarakat yang dilayani yang sangat heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Menurut Ismail Mohamad (2003) permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung kepada bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumberdaya manusia, dan kelembagaan. Dilihat dari pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki kelemahan, antara lain: kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi, birokratis, inefisien, dan kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat.

– *Sifat Pelayanan Publik*

Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh aparatur pemerintah untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi penting karena senantiasa berhubungan dengan kalayak masyarakat atau orang banyak dalam masyarakat.

Sistem pelayanan oleh aparatur pemerintah mempunyai sifat antara lain memerlukan adanya kepatuhan, dan tidak bisa dihindari oleh masyarakat. Artinya bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Pelayanan seperti ini lebih bersifat imperatif dan amat penting jika dibandingkan dengan pelayanan-pelayanan yang bisa diberikan oleh organisasi-organisasi non pemerintah.

Sifat sistem pelayanan aparatur pemerintah seperti disebut terdahulu, membuat perilaku aparatur pemerintah menjadi kaku, formal, hirarkhis, impersonal dan tidak memihak (rasional). Semula perilaku birokrasi seperti itu dijadikan *ideal-type* bagi sistem birokrasi pemerintah dimanapun adanya. Akan tetapi perilaku ini kadang-kadang tidak membuat senang dan menjengkelkan bagi yang kurang memahami birokrasi pemerintah. Akibatnya terjadilah polarisasi pemahaman birokrasi itu. Ada yang menganut paham birokrasi itu baik, dan ada pula yang mengikuti paham bahwa birokrasi itu jelek. Terjadinya polarisasi ini sebagian besar ditimbulkan oleh sikap dan perilaku aparat yang keterlaluannya untuk mengutamakan sifat formal, hirarkhis dan impersonal tersebut.

Pengalaman menunjukkan bahwa sifat formal dan impersonal yang agak keterlaluannya mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang inovatif dan dinamis. Jurisdiksinya senantiasa dibatasi dan ditegaskan oleh peraturan yang ada. Pengalaman sifat hirarkhis membawa akibat para aparat

Dengan warna aparatur pemerintah seperti dipaparkan di depan, dapat dipergunakan untuk menentukan kadar profesionalitasnya dalam pelayanan publik yang diidamkan. Perspektif profesionalitas aparatur pemerintah akan banyak tergantung pada sampai dimana kadar pengamalannya terhadap sifat-sifat birokrasi yang mempunyai sisi negatif seperti diuraikan di depan. Dan bila diinginkan adanya perbaikan ataupun peningkatan profesionalitas pelayanan publik dalam birokrasi kita, maka sudut-sudut kelemahan dari aparatur pemerintah yang telah disebut di depan bisa digunakan untuk terobosan perbaikan. Atau dengan kata lain harus diadakan reorientasi peran dan nilai-nilai birokrasi. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam makalah ini adalah pengembangan etos kerja birokrasi pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik.

B. Etos Kerja

Etos kerja berasal dari dua kata, yaitu etos dan kerja. Etos berasal dari Bahasa Yunani yang mempunyai arti sesuatu yang diyakini, cara berbuat, sikap serta persepsi terhadap nilai kerja (Toto Tasmara, 1995: 25). Selanjutnya dikatakan bahwa kerja adalah setiap aktivitas yang di dalamnya termuat sesuatu yang dicari, ada tujuan dan usaha yang sungguh-sungguh untuk mewujudkan aktivitas tersebut. Sedangkan menurut The Liang Gie, etos secara umum dalam kehidupan menunjukkan pada ciri perwatakan atau sifat kecenderungan yang pokok pada sesuatu hal. Kerja berarti keseluruhan pelaksanaan aktivitas-aktivitas jasmaniah dan rohaniah yang dilakukan manusia untuk mencapai tujuan tertentu, terutama berhubungan dengan kelangsungan hidup (1981: 33).

Hal senada juga dikemukakan oleh Mochtar Buchory seperti dikutip oleh Djoko Kus-tono pada Konggres Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia di Jakarta, bahwa etos kerja adalah sikap terhadap kerja, pandangan terhadap kerja, kebiasaan kerja, ciri-ciri tentang kerja atau sifat-sifat mengenai cara kerja yang dimiliki seseorang, suatu kelompok atau suatu bangsa (1991: 2). Dengan demikian etos kerja bukan hanya disandang oleh individu tetapi juga kelompok. Sehingga suatu lembaga disebut etos kerjanya tinggi karena individu-individu yang ada di dalamnya bekerja sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam etos kerja.

Nilai-nilai yang berhubungan dengan etos kerja adalah sebagaimana disebutkan oleh Mubyarto bahwa etos kerja sebagai faktor keras tidaknya dalam bekerja, pola hidup sederhana, perilaku hidup hemat. Salah satu indikator etos kerja adalah kerja keras. Ini adalah etos yang digalakkan dalam masyarakat berkembang yang sedang membangun. Dengan kerja keras ini diharapkan produktivitas akan meningkat. (1991: xiii).

Pendapat lain dikemukakan oleh Frans Seda yang dikutip oleh Joko Kustono bahwa etos kerja merupakan rangkuman dari etik kerja dan patos kerja. Etik kerja menyangkut nilai kerja dan penilaian terhadap kerja sebagai sesuatu yang memberikan nilai tambah pada derajat dan martabat di samping menambah harta dan suatu panggilan hidup dalam upaya mengembangkan bakat dan kepribadian secara penuh dan utuh. Dan etos kerja adalah kegairahan, semangat dan ketekunan dalam hal kerja dan pekerjaan. (1991: 15).

Dua pendapat di atas lebih mengarah kepada nilai-nilai yang terkandung dalam etos kerja seperti adanya kerja keras, perilaku hidup hemat, kegairahan, ketekunan dan semangat dalam bekerja. Nilai-nilai tersebut berhubungan dengan sikap mental seseorang dan tampak dalam pekerjaan yang mereka lakukan.

Manusia di mana pun ia bekerja, akan merasa dihargai seandainya hasil kerjanya mempunyai makna dan mendapat penghargaan atas aktivitas yang telah dilakukan. Penghargaan ini tentunya tidak hanya berupa materi tetapi juga immateri. Selama bekerja itu merupakan suatu kebutuhan dan meyakini sebagai bentuk ibadah kepada Allah SWT, maka hal itu akan memberikan kemuliaan di dunia dan di akhirat. Bahkan Mubyarto, dkk. menyebutnya bahwa kondisi orang yang meyakini kerja sebagai ibadah tersebut akan senantiasa memacu semangatnya (1991: 88-89).

Toto Tasmara mengemukakan tentang ciri-ciri orang yang mempunyai dan menghayati etos kerja akan tampak dalam sikap dan tingkah lakunya, yaitu: (1) memiliki jiwa kepemimpinan, (2) selalu berhitung, (2) menghargai waktu, (4) tidak puas dalam berbuat baik, (5) hidup hemat dan efisien, (6) memiliki jiwa wiraswasta, (7) memiliki insting bertanding dan bersaing, (8) keinginan untuk mandiri, (9) haus untuk memiliki sifat keilmuan, (10) berwawasan makro, (11) memperhatikan kesehatan dan gizi, (12) ulet, pantang menyerah, (13) berorientasi pada produktivitas, dan (14) memperbanyak jaringan silaturahmi (1995:

29-61). Lebih lanjut dijelaskan bahwa hal-hal yang menghambat etos kerja antara lain: (1) khurafat dan takhayul, (2) bersikap malas, santai, *alon-alon asal kelakon*, (3) menganggap mudah, (4) fasilitas, (5) berfalsafah *mangan ora mangan waton ngumpul*, (6) salah persepsi bahwa kerja kasar itu hina, dan (7) jimat atau maskot (1995: 125-133).

Dari ciri-ciri tersebut nampak bahwa sosok orang yang memiliki etos kerja tinggi, maka sikap dan tingkah lakunya adalah positif. Dengan sikap dan tingkah laku demikian orang akan menjadi mulia derajatnya. Bagi orang yang beragama (khususnya Islam) kemuliaan itu tidak hanya di hadapan manusia karena prestasi yang dimiliki, melainkan juga di hadapan Allah SWT, karena menurut Islam bekerja harus diniatkan sebagai ibadah kepadaNya.

Islam adalah agama yang secara tegas dan jelas mengajarkan kepada para pengikutnya untuk bekerja dan sekaligus beramal. Bekerja ditujukan untuk mencari keridhaan Tuhan Allah SWT, itulah sebabnya ketika memulai suatu pekerjaan seorang muslim membaca *Bismillahirrahmanirrahim*. Bekerja diniati sebagai ibadah kepada Allah. Prinsip bahwa hari ini harus lebih baik daripada hari kemarin dan besok harus lebih baik daripada hari ini merupakan konsep etos kerja yang sangat nyata.

Dengan etos kerja yang tinggi baik individu maupun kelompok akan mampu bersaing dengan individu atau kelompok lain. Terlebih menghadapi era pasar bebas baik pada tingkat regional maupun internasional harus disiapkan sumberdaya manusia yang handal dan memiliki etos kerja yang tinggi. Dalam konteks ini pulalah aparatur pemerintah pada jenjang manapun perlu dibangun kesadaran akan perlunya etos kerja dalam rangka melaksanakan ibadah yang tercermin melalui pelayanan yang terbaik bagi masyarakat yang dilayaninya.

B. Ciri-ciri Manusia Indonesia

Pada tanggal 2 Juli 2005, Budiarto Shambazy mengulas tentang manusia Indonesia di harian Kompas yang merupakan rangkuman dari tulisan Mochtar Lubis. Tulisan tersebut sangat menggelitik dan perlu direnungkan oleh bangsa Indonesia terutama oleh aparatur pemerintah. Disebutkan bahwa ciri-ciri manusia Indonesia adalah (1) munafik, (2) enggan bertanggung jawab, (3) feodal, (4) masih percaya takhayul dan jago bikin perlambang tanpa makna, (5) artistik, (6) punya watak lemah sehingga mudah dipaksa berubah keyakinannya demi kelangsungan hidup (2005: 15). Melihat ciri-ciri tersebut nampak bahwa manusia Indonesia cenderung memiliki ciri-ciri negatif.

Artistik adalah salah satu ciri positif yang dimiliki bangsa Indonesia, sehingga menurut Mochtar Lubis, disebut sebagai ciri yang mempesonakan, merupakan sumber dan tumpuan harapan bagi hari depan bangsa. Apabila dikomparasikan dengan ciri-ciri etos kerja, maka ciri-ciri tersebut mengindikasikan bahwa manusia Indonesia, termasuk di dalamnya aparatur pemerintah, cenderung tidak beretos kerja tinggi.

II. UPAYA MEMBANGUN ETOS KERJA APARATUR PEMERINTAH DALAM KAITANNYA DENGAN PELAYANAN PUBLIK

Etos kerja tidak secara otomatis dimiliki oleh setiap individu. Etos kerja harus dibangun dan ditumbuhkan, terlebih bagi aparat pemerintah yang secara umum memiliki ciri-ciri yang cenderung etos kerjanya rendah, seperti lazimnya manusia Indonesia. Bagaimana membangun etos kerja bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, karena menyangkut sikap mental seseorang. Beberapa upaya yang dapat dipertimbangkan untuk membangun etos kerja aparat pemerintah antara lain:

Pertama, merubah pola pikir (*mindset*) dan wawasan aparatur pemerintah. Setiap manusia sesungguhnya memiliki potensi dalam dirinya namun sering tidak menyadari dan mengembangkannya secara optimal. Dengan demikian diharapkan setiap pribadi sanggup mengaktualisasikan potensi terbaiknya dan dapat menciptakan kehidupan yang lebih baik, bernilai, dan berkualitas bagi dirinya sendiri maupun bagi masyarakat luas. Dalam konteks ini aparatur pemerintah diharapkan memiliki keseimbangan orientasi antara keberhasilan individualnya dan yang bersifat kebersamaan.

Kedua, membangun kepribadian aparat pemerintah yang matang, dinamis, dan kreatif yang memiliki visi jauh ke depan, berani menghadapi tantangan. Itu merupakan tuntutan utama dan mendasar di era globalisasi dan informasi yang sangat kompetitif dewasa ini dan di masa mendatang. Aparatur pemerintah perlu ditumbuhkan keyakinannya, bahwa bahwa kesuksesan yang hakiki berawal dari sikap mental untuk berani bertindak secara nyata, tulus, jujur, matang, sepenuh hati, professional, tidak bergantung dan bertanggung jawab.

Ketiga, menanamkan kesadaran akan hakikat bekerja. Bekerja adalah suatu bentuk aktivitas yang bertujuan untuk mendapatkan kepuasan. Kepuasan di sini dapat berupa kepuasan lahir maupun batin. Kepuasan lahir yaitu untuk mendapatkan penghasilan sehingga dapat memenuhi kebutuhannya. Sedangkan kepuasan batin adalah berkaitan dengan penghargaan dan pengakuan akan kebutuhan harga diri dan aktualisasi diri. Aktivitas yang disebut bekerja ini selalu melibatkan fungsi fisik maupun mental. Ini tidak berarti bahwa semua aktivitas itu adalah bekerja, karena tergantung pada motif yang mendasari dilakukannya aktivitas tersebut. Bekerja akan menjadi lebih bermakna apabila dilandasi dengan niat beribadah.

Keempat, dalam ketiga hal tersebut peran pemerintah sangat menentukan. Pemerintah perlu merumuskannya menjadi kebijakan yang dapat diimplementasikan menjadi gerakan nasional dengan mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak seperti lembaga pelatihan yang kompeten untuk itu dan menyediakan fasilitas pendukung yang kondusif.

III. PENUTUP

Membangun etos kerja aparatur pemerintah bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Bagi aparatur pemerintah etos kerja harus dibangun dan ditumbuhkan, terlebih karena bangsa Indonesia secara umum memiliki ciri-ciri yang cenderung etos kerjanya rendah. Oleh karena itu pola pikir (*mindset*) aparatur pemerintah perlu diubah. Untuk itu aparatur pemerintah sebagai abdi negara yang tugasnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat perlu ditumbuhkan keyakinannya, bahwa kesuksesan yang hakiki berawal dari sikap mental untuk berani bertindak secara nyata, tulus, jujur, matang, sepenuh hati, professional, tidak bergantung dan bertanggung jawab. Nilai-nilai yang terkandung dalam konsep etos kerja tersebut berhubungan dengan sikap mental seseorang dan tampak dalam pekerjaan yang mereka lakukan. Selama bekerja itu merupakan suatu kebutuhan dan meyakini sebagai bentuk ibadah kepada Allah SWT, maka hal itu akan memberikan kemuliaan di dunia dan di akhirat. Ini merupakan daya dorong aparatur pemerintah agar bekerja lebih baik dari waktu ke waktu. Apabila etos kerja ini telah menginternalisasi dalam diri aparatur pemerintah, maka niscaya pelayanan publik yang selama ini banyak dikeluhkan oleh masyarakat akan menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarto Shambazy. Ciri-ciri Manusia Indonesia. Kompas, 2 Juli 2005.
- Djoko Kustono. 1991. Etos Kerja Pekerja Industri Kota Madya Malang. *Tesis*. Jakarta: Program Pasca Sarjana.
- Jazim Hamidi. Belajar *Entrepreneurship* dari Pesantren. *Kedaulatan Rakyat*, 16 April 2004 : hal. 10
- Moh As'ad. 1995. *Psikologi Industri*. Yogyakarta: Liberty.
- Mubyarto, dkk. 1991. *Etos Kerja dan Kohesi Sosial*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Toto Tasmara. 1995. *Etos Kerja Pribadi Muslim*. Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf.

Mewujudkan GOOD GOVERNANCE

Melalui Pendekatan Spiritual sebagai Perspektif dalam Kerja

Oleh :

Rosidah, M.Si.

(Universitas Negeri Yogyakarta)

ABSTRACT

Good Governance represents the ideals of a nation that should be sought. Human Resources have being one of the significant factors in the process of achieving the objectives of the government. Moral values seem less recognized, in fact there are often happened mal administrative apparatus behavior / pathology bureaucracy, and other violations. Commitment, truth, integrity, honesty and responsibility are values that must be upheld, embedded and implemented in the performance of the apparatus. For the Ethics Administration can not be separated in analyzing the behavior of the apparatus.

Humans will not stop simultaneously satisfy the needs. Although already well off, there is an effort to meet the increasing needs and this is very natural. But it is possible to find offenses that far from word of conscience and it will take action that is not commendable for the sake of satisfying their needs. The understanding of human behavior in fulfilling their needs need to be straightened out with existing again domains needs: basic, social, self-actualization, and spiritual prestige in proportion and balance with the support of religious observances.

Behaviors of apparatus need to be made aware again of the importance of the above requirements, especially the spiritual dimension. The evolution of the forms of fraud and bureaucracy disease in the future will be able to be minimized / lost. Furthermore, the ideals of good governance will be realized.

Key words : good governance, spiritual dimension

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan menuju *Good Governance* menjadi cita-cita bangsa untuk bisa diwujudkan. Banyak aspek yang perlu dibangun dalam melandasi kebijakan-kebijakan pemerintah sesuai dengan otoritas politik dan kekuasaan yang dimiliki. Pandji Santosa (2008) mengatakan bahwa *Good Governance* (pemerintahan yang baik) mengandung arti hubungan sinergis dan konstruktif diantara Negara, sector swasta dan masyarakat. Ketiga elemen tersebut harus ada keseimbangan dalam proses penyelenggaraannya. Apabila terjadi saling menguasai dari elemen tersebut maka terjadi ketidakseimbangan dan hal ini akan memunculkan konflik kepentingan. *Good Governance* mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supermasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Tidak mudah mewujudkan hal tersebut. Banyak kendala yang dihadapi, antara lain dari social budaya dan system birokrasi. Faktor moral juga berpengaruh dalam menciptakan pemerintahan yang baik. Kedudukan moral dalam konstelasi hubungan Negara, swasta dan masyarakat yaitu mampu menghubungkan dan bertaut erat dalam proses penyelenggaraannya. Untuk menciptakan hubungan timbal balik secara harmonis, beberapa prinsip yang penting, menurut Idup Suhady dalam "Revitalisasi Otonomi Daerah Untuk Mewujudkan *Good Local Governance* Dalam Perspektid SANKRI" (LAN, 2005). meliputi: partisipasi, berdasarkan hukum (*rule of law*), transparansi, berdaya tanggap (*responsiveness*), berorientasi pada konsensus (*concencus orientation*), kesadaran (*equity*), *efektivitas* dan efisiensi, akuntabilitas, dan bervisi strategis. Dalam Undang undang No. 32 tahun 2004 juga disebutkan prinsip-prinsip tersebut yang meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggraan Negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabilitas, profesionalitas. Untuk melaksanakan itu maka moral menjadi landasan berperilaku supaya prosesnya saling memberikan kontribusi menuju pada kesempurnaan pencapaian tujuan. Dari uraian di atas memberikan gambaran bahwa untuk mewujudkan *good governance* eksisistensi moral sangat terkait dengan implementasi komponen pemerintahan, sector masyarakat dan swasta.

Aset yang paling penting dalam sebuah pemerintahan menuju *good government* adalah sumberdaya manusia. Semua operasionalisasi yang ada di dalamnya tidak lepas dari unsur manusia, baik ditinjau dari tingkat pengetahuan maupun ketrampilan yang dimiliki. Betapapun lengkap dan sempurna fasilitas-fasilitas serta berbagai sarana prasarana yang dimiliki oleh lembaga, manusia menjadi peran penting dalam proses pencapaian tujuan, yang menjadi orientasi dari setiap aktivitas yang ada. Sumber daya manusia menjadi factor Bergeraknya sumberdaya lainnya (modal, mesin, material, metode/struktur) yang ada pada lembaga. Eksistensi manusia dalam organisasi sering dipresentasikan pada orientasi produk/out put, yang sifatnya cenderung material. Pada peningkatan sisi non material

(aspek moral/spiritual) jarang mendapat perhatian. Demikian juga pembangunan birokrasi, khususnya pada sumber daya aparatur, cenderung diarahkan kepentingan pengembangan pengetahuan maupun ketrampilan teknis. Pada jangka panjang pendekatan ini kurang memberikan dampak positif pada aspek manusia. Secara instan maka orientasi manusia dalam bekerja hanya mengejar target/produk sesuai dengan aturan. Adanya ketidakseimbangan arah pengembangan maka kondisi tersebut akan mengikis aspek moral dan ekistensi spiritual yang ada pada diri manusia. Hal ini akan mengarahkan manusia dalam kehidupan yang hedonism dan pengambilan keputusan yang jauh dari dimensi spiritual.

Di dalam konsep pembangunan manusia harus meliputi keseimbangan jasmani dan rohani (spiritual), atau dimensi fisik dan non fisik. Ketidakseimbangan arah pembangunan tersebut akan berakibat tidak sempurnanya kehidupan manusia. Menurut teori Maslow kebutuhan manusia diperingkatkan mulai dari kebutuhan fisiologis, keamanan, social, harga diri, dan aktualisasi diri, Dalam upaya pembentukan *good governance* hirarkhi kebutuhan manusia menurut Maslow perlu dilakukan penghayatan, terutama pada ranah implementasi perilaku manusia dalam organisasi. Eksistensi manusia membutuhkan seluruh kebutuhan yang terdiri dari lima, yakni kebutuhan dasar, rasa aman, sosial, harga diri/prestise, dan aktualisasi diri, yang harus bersama-sama (dalam waktu yang sama) secara seimbang dan seirama. Kelima kebutuhan tersebut tidak dapat digambarkan secara pyramidal. Kebutuhan dasar, yang menurut pandangan Maslow yaitu makan, sandang papan apabila ditempatkan nomor satu maka secara terus menerus tidak akan terpuaskan sehingga kebutuhan yang lainnya terabaikan. Manusia secara simultan tidak akan berhenti memuaskan kebutuhan dasarnya tanpa berpikir bahwa kebutuhan lainnya adalah sangat penting dan menyatu dalam kehidupannya. Jadi kelima kebutuhan yang dikonsepsikan oleh Maslow dalam memotivasi kerja secara bersama-sama berproses dalam mekanisme pemenuhan kebutuhan realitas manusia.

Di sisi lain manusia didalam bekerja berupaya untuk memenuhi kebutuhannya yang bersifat pengembangan karir. Sebagaimana dikemukakan oleh David Mc. Cleland, yang diterangkan Ambar (2007) bahwa kebutuhan manusia meliputi: 1) kebutuhan akan kekuasaan (*need of power*), 2) kebutuhan untuk persahabatan (*need of affiliation*), 3) kebutuhan untuk peningkatan (*need of achievement*). Kenyataan tersebut perlu mendapat perhatian kepemimpinan/lembaga untuk menciptakan suasana yang kondusif dengan memfasilitasi kemungkinan yang dibutuhkan dalam pengembangan kualitas sumberdaya manusia yang bernurani. Menyikapi kebutuhan tersebut perlu tatanan dan pengendalian diri. Hal ini dibutuhkan pengendalian moral dan spiritual supaya tidak terjadi konflik kepentingan.

Lembaga Pemerintah (birokrasi) telah sering melakukan strategi pengembangan para pegawainya melalui berbagai jenis pendidikan dan pelatihan. Namun kenyataan yang dapat dilihat banyak pelanggaran yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi

ini mendorong untuk melakukan evaluasi terhadap bagaimana sesungguhnya eksistensi manusia dalam menjalankan kehidupannya. Dinamisasi lingkungan baik internal maupun eksternal telah memberikan pengaruh yang tidak sedikit pada perilaku manusia dalam organisasi. Eksistensi manusia perlu mendapat perhatian pada aspek perkembangan psikologisnya. Kondisi manusia sangat rentan/labil ketika terjadi perubahan drastis yang mereka alami. Kenyataan dalam kehidupan sering terjadi ketika pegawai bekerja tidak ada peluang untuk melakukan mal administrasi, pengaruh lingkungan yang negative belum kuat mempengaruhi dalam pribadinya mereka bekerja dengan baik: jujur, loyal, disiplin, dan sifat-sifat baik lainnya. Namun begitu mereka terpengaruh lingkungan negative, adanya desakan kebutuhan ataupun ada peluang untuk melakukan sesuatu yang menyimpang maka terjadi pertimbangan-pertimbangan moral yang mengarah pada kepentingan pribadi maupun kelompok. Bisa jadi keputusan pengambilan sikap/perilaku maupun kebijakan yang diputuskan akan menyimpang dari kebenaran dan kepentingan umum sehingga mengarah pada mal administrasi. Kondisi yang demikian perlu diantisipasi terutama bagaimana aparatur pemerintah menentukan keputusan untuk berbuat mengarah pada kebaikan/kebenaran/kebijakan. Dalam kasus tersebut maka dimensi spiritual perlu menjadi perspektif kerja bagi para aparatur dalam mengabdikan diri membangun bangsa. Dalam hal ini Ary Ginanjar (2003) mengemukakan tentang eksistensi kehidupan manusia dari tiga kecerdasan, yakni *Intelektual Question, Emotional Question dan Spiritual Question*. Spiritualisme merupakan pemahaman akan pentingnya kesadaran atas diri orang sejati, dengan mendalami hubungan dengan Tuhan dan segala ciptaannya. Perilaku aparatur ketika melaksanakan tugas tidak bisa lepas dari pertimbangan spiritualnya. Sesungguhnya hal ini selaras dengan Pancasila sebagai falsafah dasar manusia dalam menjalani kehidupan, yakni berketuhanan. Dimensi spiritual nampaknya belum mendapat perhatian yang lebih dalam pengembangan perilaku manusia dalam birokrasi. Aspek ini justru merupakan factor dominan dalam mempengaruhi keputusan aparatur untuk bertindak.

Kenyataannya bahwa perubahan paradigma dalam memaknai kehidupan tidak saja mengarah pada persoalan duniawi saja. Orientasi pada duniawi memberikan manusia yang tidak ada batasannya. Orang akan tidak hentinya mencari pemuas kebutuhan, yang selalu semakin meningkat seiring dengan pengaruh lingkungan dan perkembangan kekayaan yang dimiliki. Berbagai pelanggaran birokrasi, mal administrasi disinyalir salah satunya mengabaikan factor moral pegawai. Manusia tidak akan terpuaskan dan mereka cenderung berpikir kebendaan dan cenderung mengabaikan modal spiritual yang mereka miliki dalam pertimbangan pengambilan keputusan. Pengendalian akan kondisi di atas perlu mengeksiskan kembali dimensi spiritual dalam perilaku kinerja. Seharusnya dorongan untuk mencari makna sebuah kehidupan merupakan unsur yang mendasar dari motivasi pegawai dalam bekerja. Michael Persinger, seorang ahli saraf, dalam (Ary Ginanjar, 2003)

mengatakan bahwa God Spot atau pusat spiritual sudah *built in* dalam otak manusia. Pada dimensi spiritual ada energy ketuhanan yang merupakan inti dari kekuatan manusia dalam bertindak/berperilaku. Dimensi spiritual mengarah pada kata hati (nurani) yang berunsur pada kebaikan. Untuk membangun pemerintahan yang baik maka penting mengeksiksan dimensi ini menjadi pemenang dalam memutuskan perilaku.

Keberhasilan pemerintahan menuju *Good governance* juga tidak lepas dari perilaku kepemimpinan yang berjalan. Pemimpin adalah seorang yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi orang lain. Sehingga watak/kepribadian ataupun karakter menjadi panutan. Karena perannya dalam organisasi sangat berpengaruh maka kesan positif harus dibangun supaya bawahan mempunyai persepsi yang positif terhadap pimpinannya. Bawahan akan mengikuti kehendak pimpinannya apabila bawahan mempunyai persepsi yang positif. Dalam kondisi ini maka keteladanan factor kunci, sebagaimana ungkapan Ki Hadjar Dewantoro bahwa sebagai pemimpin harus: "Ing Ngarso sing tulodo, Ing Madya Mbangun Karso, Tut Wuri Handayani" (di depan sebagai teladan, ditengah membuat karya, dibelakang sebagai pengiring/pengawas). Pemimpin yang berpengaruh positif akan memberikan nilai tambah pada bawahannya. Dalam hal demikian bawahan akan selalu menggali hal-hal yang penting dan positif dari kepemimpinan sebagai arahan dalam bekerja. Dalam upaya menghidupkan eksistensi spiritual yang ada pada aparatur dan menjadi potensi pertimbangan perilaku maka pembangunan karakter (*character building*) sangat dimungkinkan untuk dilakukan di kalangan instansi pemerintah. Untuk itu kepemimpinan yang ada penting mengupayakan program-program terkait penumbuhan maupun /pengemangan karakter diajarannya.

II. DIMENSI SPIRITUAL SEBAGAI PERSPEKTIF PERILAKU BERNEGARA

Era spiritual tidak bisa dilepaskan dalam kehidupan manusia. Kenyataan ini seharusnya menjadi pemikiran manajemen untuk mengembangkan kualitas sumber daya manusia. Dimensi spiritual (*Spiritual Qoestion*) dibentuk oleh ihsan. Ihsan merupakan sifa-sifat terpuji (kebaikan) yang ada dalam hati sebagai factor penentu perilaku. Suara-suara hati milik sang Ilahi dinamakan *Spiritual Capital*. Selanjutnya bahwa *Spiritual capital* yang dimiliki manusia mempunyai fungsi *drive* dan *inner value system* yaitu berupa bisikan suara hati spiritual atau kalbu. Sikap profesional mengarah pada nilai-nilai spiritual. Menurut Ary Ginanjar (2003:28) diterangkan bahwa setiap diri manusia ada titik Tuhan (God Spot) yang di dalamnya ada energy berupa percikan sifat-sifat Allah Sang Pencipta. Gravitasi spiritual telah menjadikan seseorang memperhatikan nilai-nilai kebajikan. Dalam <http://erbesentanu.com/technospirituality/70-cara-efektif-membangkitkan-kecerdasan-spiritual> dijelaskan bahwa:

“Mengutip Tony Buzan, pakar mengenai otak dari Amerika, DR Jalaluddin Rakhmat menyebutkan bahwa ciri orang yang cerdas spiritual itu di antaranya adalah senang berbuat baik, senang menolong orang lain, telah menemukan tujuan hidupnya, jadi merasa rmemikul sebuah misi yang mulia kemudian merasa terhubung dengan sumber kekuatan di alam semesta (Tuhan atau apapun yang diyakini, kekuatan alam semesta misalnya)”. Jadi penting mengesksiskan dimensi spiritual dalam perilaku kerja.

Dimensi spiritual merupakan bisikan hati yang di dalamnya dipenuhi dengan system nilai mengarah pada kebaikan. Pengertian ini berlaku untuk moral karena moral pada dasarnya adalah nilai-nilai baik yang berlaku secara universal terkait dengan eksistensi manusia. Untuk menciptakan *good governance*, persoalan manusia terkait dengan hukum moral menjadi sangat penting artinya. Perkembangan masyarakat, ilmu dan teknologi menjadikan interaksi antar pegawai berlangsung secara kompleks. Agar proses social tersebut berjalan baik maka kaidah-kaidah moral perlu ditegakkan. Masing-masing orang harus sensitif dan peduli terhadap pelanggaran moral yang terjadi. Kepemimpinan dalam lembaga pemerintah harus waspada pada kinerja para pegawainya terhadap delik-delik pelanggaran moral yang muncul baik secara sporadic/laten atau individual/tersistem.

Pengembangan kualitas sumber daya aparatut pemerintah sudah waktunya memikirkan persoalan peningkatan moral melalui pengembangan karakter, meskipun tidak terpisahkan dengan pengembangan intelektual dan teknis. Dalam Pendidikan dan pelatihan pegawai mengacu pada kompetensi jabatan, yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 bahwa kompetensi jabatan adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS, berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku dalam pelaksanaan tugas dan jabatannya. Secara konsep pengembangan moral/ karakter di atas sudah dikemas pada aspek pengembangan sikap. Akan tetapi belum menjadi factor yang dominan dalam memberikan solusi fenomena pemerintahan yang berlangsung saat ini. Perlu penataan kembali manajemen dan kurikulum diklatpim sehingga mampu menjadikan aparatur yang bisa menjadi penggerak pembangunan yang pada akhirnya menjadikan *good governance*.

Di sisi lain kepentingan umum menjadi dasar dan tujuan dalam perilaku birokrasi. Setiap warga Negara mempunyai hak pelayanan yang sama. Nilai-nilai kepentingan umum menjadi prioritas diatas kepentingan pribadi dan kelompok. Tanggung jawab akhir tidak saja pada jabatan atau pada level di atasnya saja, melainkan kepada masyarakat umum sebagai bentuk asas demokrasi. Dalam melakukan pekerjaan, para pegawai pemerintah dibatasi oleh kode etik, yang telah menjadi pedoman dalam berperilaku. Esensi yang terkandung di dalamnya banyak/sarat dengan nasehat moral baik secara eksplisit maupun implisit menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan aktivitas kerja aparatur. Adanya kode etik mendorong keberhasilan organisasi. Perlu pembudayaan penanaman dan pe-

nyatuan jiwa dan rasa dalam mengimplementasikan kode etik pada perilaku aparatur dalam mengabdikan diri pada Negara.

Kode etik diucapkan terutama ketika mereka diangkat menjadi pegawai. Asas-asas kode etik seolah hanya perangkat formal seseorang yang telah diangkat dalam menduduki jabatan tertentu. Seiring dengan era spiritual kiranya perlu mengesksiskan item-item yang ada dalam Kode Etik tersebut menjadi bagian integral dan menyatu sebagai fondasi ketika mereka mengabdikan diri pada pembangunan bangsa. Dimensi etika bisa dipakai sebagai system sensor kinerja dalam administrasi pemerintahan. Bahkan dalam buku *Morality and Administration in Democrataic Government* dari paul Appleby (Yeremias T Keban, 2004) dikatakan bahwa diskresi administrasi menjadi *starting point* bagi masalah moral atau etika dalam dunia administrasi public. Dan masalah moral atau etika jauh lebih memprihatinkan dan lebih fatal akibatnya daripada kekeliruan manusia yang dilakukan dalam pemerintahan. Dalam hal ini berarti pengambilan keputusan oleh pejabat public akan sangat berarti dalam mengarahkan perilaku etis para bawahannya. Dengan kata lain bahwa masalah etika menjadi salah satu factor penentu keberhasilan. Bila moralitas pejabat pemerintahan rendah ada kecenderungan kebijakan yang dihasilkan juga kurang baik.

Kinerja pegawai harus dibangun dengan landasan kode etik. Patologi birokrasi yang terjadi salah satunya disebabkan karena aparatur mengabaikan kode etik. Oleh karena itu item-item yang ada pada kode etik tidak hanya sebagai slogan tetapi perlu menjadi pola/acuan dalam kinerja pegawai. Menjadi tanggung jawab pimpinan untuk merealisasikan rana-rana dalam kode etik, yang pada akhirnya menjadi budaya kerja. Hal ini juga ditekankan oleh Paul L. Leonard dalam "*Ethical Management in the Public Service management: an International Phenomenon*", yang disampaikan oleh Dadan Sidqul Anwar (LAN, 2005): *Ethics must come first. Without it, there is little or no respect for elected officials. Without respect there is no credibility. Without credibility leadership is imposible. And leadership is necessary to address the tough issues in the year ahead.* Upaya ini perlu didukung jajaran birokrasi baik dari level atas maupun bawah.

Pimpinan/pejabat menjadikan kedudukannya sebagai alat menapaki karir bukan sebagai tujuan. Mereka mempunyai kesadaran moral baik kepentingan profesional maupun spiritual. Kesadaran profesional menyangkut pemenuhan aturan-aturan teknis dalam pengambilan keputusan atau bertindak. Kesadaran Spiritual sebagai pisau analisis pertimbangan dalam memutuskan perilaku/kebijakan. Kesadaran spiritual yakni hal-hal yang berhubungan dengan nilai-nilai kearifan, kejujuran, integritas, keuletan, tanggungjawab serta akhlak yang terpuji lainnya. Keberadaan pimpinan sangat penting karena mempunyai pengaruh yang kuat kepada bawahan. Dalam membangun kultur organisasi, kebijakan dan integritas menjadi taruhan untuk bisa mempunyai daya pengaruhnya. Seperti dikatakan oleh John C. Maxwell & Jim Dorman (1997), bahwa seseorang yang berpengaruh memiliki

integritas dalam hubungan dengan orang lain. Sehingga faktor kepemimpinan merupakan faktor utama dalam mempengaruhi bawahan (aparatur) dalam bekerja.

Dalam perkembangan pemerintahan dan pengaruh factor internal dan eksternal pemerintahan item-item yang termaktub dalam kode etik juga perlu peninjauan ulang. Di samping ketentuan-ketentuan yang ada dalam kode etik, dalam sebuah lembaga/unit kerja, para pegawai harus mematuhi penilaian pelaksanaan pekerjaan, atau DP3, sebagaimana isi PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, yang meliputi kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketatatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, kepemimpinan, Keberadaan perangkat ini perlu dipikirkan dalam realisasinya. Bagaimanapun baiknya perangkat tersebut apabila dalam implementasinya tidak ada petunjuk pelaksanaan yang jelas dan pengawasan maka yang terjadi adalah pemborosan. Realitas ini menjadikan perhatian yang serius pada unsur kemauan keras dari tingkat pimpinan baik di pusat maupun daerah.

Upaya memperdayakan dimensi spiritual dalam kehidupan sehari-hari di kantor dalam sector public dapat dimulai dengan membudayakan organisasi sebuah pembelajaran. Disamping itu komitmen para anggota organisasi sangat dibutuhkan. Dalam Fred Luthans (1992:124) dijelaskan bahwa sikap komitmen didefinisikan sebagai: 1) *a strong disire to remain a member of particular organization*, 2) *a willilngness to exert high levels of effort on behalf of the organization*, 3) *a definite belief in, and acceptance of, the values and goals of the organization*. Pengembangan tersebut penting artinya dengan didukung pengembangan SDM yang sifatnya non teknis (aspek psikologis/spiritual). Tidak/kurang adanya pendekanan spiritual, kemungkinan bisa terjadai satu sisi tujuan atau misi birokrasi secara kalkulatif tercapai namun dengan perhitungan kerugian non teknis (adanya dekadensi moral dan mental pegawai) maka dalam jangka panjang akan sangat menghambat pembangunan bangsa. Kesadaran pengembangan dimensi spiritual ini semakin hari semakin dirasakan pentingnya.

Dalam *Good Governance* dibutuhkan pengembangan SDM yang mengarah pada pengembangan ranah psikologis dan sosiologis untuk kepentingan proses penyelenggaraannya. Adanya keseimbangan pencerahan dan peningkatan SDM dari dimensi tersebut akan menyempurnakan manusia baik jiwa dan raga. Imbasnya adalah ketika aparatur melakukan pengabdian pada nusa dan bangsa maka aspek-aspek spriritual, antara lain persoalan nilai-nilai dan moral akan melandasi kerja. Pemahaman nilai-nilai kebaikan dan moral selalu harus disuarakan dalam budaya kerja. Hal tersebut tidak kasad mata namun ada dalam jiwa para pimpinan dan anak buahnya. Komitmen, kebenaran, integritas, kejujuran dan tanggungjawab adalah nilai-nilai yang baik dan dijunjung tinggi, yang harus diamalkan ketika bekerja. Untuk itu Etika Administrasi penting untuk dieksiskan ketika proses pencapaian tujuan organisasi pemerintahan berlangsung. Ketika etika pe-

rilaku diekskiskan maka yang lebih dominan mempengaruhinya adalah kesadaran moral atau adanya kesadaran berketuhanan menjadi filter berbagai alternatif yang muncul dalam pemikiran manusia. Secara bertahap/evolusi maka bentuk penyelewengan dan penyakit birokrasi akan dapat diminimalisir/hilang dalam birokrasi pemerintahan. Selanjutnya cita-cita *good governance* akan terwujud.

III. KESIMPULAN

Membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) dibutuhkan modal spiritual, yang sarat dengan karakter. Spiritualisme merupakan suatu pemahaman akan pentingnya kesadaran atas diri yang sejati, dengan mendalami hubungan dengan Tuhan dan segala ciptaanya. Dimensi spiritual pembangunan sumber daya aparatur harus menjadi perspektif dan landasan dalam bekerja. Dibutuhkan pengembangan sumberdaya manusia tidak saja faktor pengetahuan dan ketrampilan akan tetapi menyangkut aspek psikologis, sosiologis dan spiritual. Dalam hal ini penting mengeksekikan nilai-nilai kode etik, serta penjabaran DP3 dalam perilaku kerja. Perlu adanya kesadaran untuk menginternalisasikan dimensi tersebut dalam budaya kerja supaya kebijakan dan proses pengabdian dalam membangun pemerintahan tidak saja beorientasi pada kepentingan kelompok/individu akan tetapi pada kepentingan masyarakat dan bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambar Teguh Sulistiyani, 2007. *Memahami Good Governance, Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media
- Ary Ginanjar, 2003. *ESQ Power*. Jakarta: Arga
- Amin Ibrahim, 2008. *Administrasi Publik & Implementasinya*, Bandung : Refika Aditama
- Fred Luthans, 1992. *Organizational Behaviour*. Singapore: McGraw-Hill.
- <http://erbesentanu.com/technospirituality/70-cara-efektif-membangkitkan-kecerdasan-spiritual>
- John C. Maxwell & Jim Dornan, 1997. *Menjadi Seseorang Yang Berpengaruh* (terjemahan). Nashville, Tennessee U.S.A: Thomas Nelson, Inc.
- LAN, 2005. *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Harapan Yang Tak Kunjung Bergulir*, LAN: jakarta
- Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000

Pandji Santosa, 2008. *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governace*. Bandung: Refika Aditama

PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan,

Undang undang No. 32 tahun 2004

Yeremias T Keban, 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Yogyakarta : Gava Media.

Upaya Pemberantasan Korupsi dalam birokrasi Indonesia

Oleh :

Chasidin, S.Sos & Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

ABSTRAK

Birokrasi telah menjadi lahan persemaian subur bagi benih korupsi di Indonesia. Birokrasi yang semula berkultur melayani dengan tulus kini melayani dengan fulus. Sampai saat ini pembangunan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia masih sebatas tekad dan belum menjadi sebuah gerakan. Korupsi di birokrasi pemerintahan tetap subur meski sudah ada mekanisme pengawasan melekat. Sistem penggajian yang selama ini selalu dijadikan kambing hitam korupsi di lingkungan birokrasi nyatanya dengan kenaikan gaji pegawai pun korupsi masih tetap ada, artinya, gaji bukan faktor dominan memicu korupsi.. Kesalahan juga dilimpahkan kepada sistem hukum yang berlaku. Sistem hukum negara ini belum mampu mencegah terjadinya korupsi, kolusi, nepotisme, dan penyalahgunaan jabatan lainnya. Karena itu, ditawarkan sistem hukum pembuktian terbalik dimana setiap orang harus bisa menjelaskan asal-muasal kekayaannya, nyatanya tidak efektif mencegah korupsi. Hukum harus ada aturan yang jelas, hukuman yang pantas bagi koruptor sehingga bisa menjadi efek jera bagi para pelakunya misalnya dengan memiskinkan koruptor, selain itu peningkatan akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat juga merupakan syarat mutlak apabila kita ingin memerangi korupsi di birokrasi. Dari segi budaya melalui pendidikan anti korupsi yang ditanamkan sejak dini sehingga tercipta generasi-generasi muda anti korupsi. Dengan melakukan pemberantasan korupsi di birokrasi secara menyeluruh diharapkan Indonesia bisa mewujudkan sistem tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih karena persaingan di era global ini sesungguhnya adalah persaingan sistem tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

Kata Kunci : birokrasi, korupsi, peran masyarakat, pendidikan anti korupsi

I. PENDAHULUAN

Korupsi telah menjadi fenomena umum, tidak hanya di negara kita tetapi hampir di setiap negara di dunia. Korupsi di Indonesia telah meresap baik di dalam pemerintahan, masyarakat dan dalam dunia bisnis. Hal ini menunjukkan bahwa korupsi telah menjadi sesuatu yang sistemik. Korupsi bukan hanya masalah moral, melainkan telah jauh mencapai dan menghancurkan konsekuensi praktis.¹ Berbagai survei yang dilakukan oleh sejumlah lembaga Internasional selalu menempatkan Indonesia dalam urutan negara korup di dunia².

Korupsi melanda sebagian besar dunia termasuk sektor publik di berbagai negara. Padahal korupsi di sektor publik dapat mengakibatkan dampak negatif yang besar bagi masyarakat maupun negara secara keseluruhan bahkan sistem dunia. Birokrasi telah menjadi lahan persemaian subur bagi benih korupsi di Indonesia. Birokrasi yang semula berkultur melayani dengan tulus kini melayani dengan “fulus”.

Hasil penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW) Semester I sejak Januari sampai Juni 2010, Jumlah kasus korupsi mencapai 176 kasus, sedangkan pada semester II periode 1 Juli sampai 31 Desember 2010 menunjukkan peningkatan Jumlah kasus korupsi mencapai 272 kasus yang sudah masuk penanganan penegak hukum. Sektor keuangan daerah menjadi catatan ICW sebagai sektor kasus tertinggi di semester I mencapai 38 kasus. Potensi kerugian negara yang ditimbulkan akibat kasus korupsi tersebut sebesar mencapai Rp 2,1 triliun pada semester I dan 1,5 triliun pada semester II. Jumlah tersangka korupsi meningkat dari 441 tersangka di semester I menjadi 716 tersangka di penelitian ICW semester II³.

Sehubungan dengan urgensi masalah korupsi yang akan memiliki dampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat maka dibutuhkan langkah antisipasi dan penanganan. Selama ini, Indonesia telah memiliki banyak instrumen dan menjalankan berbagai kebijakan

¹ Untuk isu korupsi secara umum dapat dibaca pada dua artikel menarik: D. Kauffman, 'Corruption: The Facts', Foreign Policy, No. 107, Summer 1997, pp. 114-31 dan P. Mauro, 'Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research', Finance Development, March 1998, pp. 11-14.

² Menurut Transparency International Indonesia (TII), Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2010 masih stagnan di skor 2,8 dan berada di posisi 110 dari 178 jumlah negara. Dari 13 hasil sumber survey yang dilakukan oleh 10 institusi independen sejak Januari 2009 hingga September 2010, Indonesia masih berada di posisi 110 dari 178 negara. Di peringkat pertama dipegang oleh Singapura, Denmark, Selandia Baru dan Finlandia dengan angka 9,3, Brunie Darussalam berada di peringkat 38 dengan angka 5,5, Malaysia berada di peringkat 56 dengan angka 4,4, Thailand berada di peringkat 78 dengan angka 3,5, dan Myanmar berada di peringkat 176 dengan angka 1,4. Sementara, Vietnam dengan angka 2,7, Timor Leste 2,5, Filipina 2,4, dan Kamboja 2,1. Di sisi lain, laporan Transparency International Indonesia (TII) mengenai indeks persepsi korupsi kota-kota di Indonesia menunjukkan rata-rata IPK 2004 = 4,69, IPK 2006 = 4,72, IPK 2008 = 4,48, dan terakhir IPK 2010 = 4,73. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi hanyalah strategi membangun citra dan cuma gemuruh di media tanpa menyentuh permasalahan korupsi itu sendiri. Tidak adanya perubahan yang signifikan, baik IPK Indonesia maupun rata-rata IPK kota-kota di Indonesia. Lebih lengkap lihat di <http://www.ti.or.id>

³ Lebih lengkap lihat di <http://www.antikorupsi.org/>

untuk mengurangi korupsi, tetapi hasilnya sampai sejauh ini belumlah memuaskan; korupsi seolah-olah menjadi bagian yang inheren dari kehidupan bangsa Indonesia. Sebagai contoh salah satu dari kebijakan antikorupsi itu adalah desentralisasi luas yang dijalankan sejak tahun 2001 dengan diiringi semangat untuk menegakkan *good governance*, tetapi kebijakan ini pun ternyata belum mampu mengikis penyakit korupsi yang menggorogoti Indonesia, justru lebih memperbanyak praktek-praktek korupsi di daerah.⁴ Selain itu, korupsi di birokrasi pemerintahan tetap subur meski sudah ada mekanisme pengawasan melekat. Sistem penggajian yang selama ini selalu dijadikan kambing hitam korupsi di lingkungan birokrasi nyatanya dengan kenaikan gaji pegawai pun korupsi masih tetap ada, artinya, gaji bukan faktor dominan memicu korupsi. Untuk itu perlu adanya upaya yang lebih sistematis agar korupsi bisa di minimalisir, khususnya di tubuh birokrasi kita.

II. UPAYA PEMBERANTASAN KORUPSI DI BIROKRASI

a. *Penguatan Akuntabilitas Publik menuju Good Governance*

Akuntabilitas merupakan tujuan penting dari reformasi sektor public untuk mengendalikan korupsi⁵. Hal ini dikarenakan secara definitif, kualitas pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) ditentukan oleh kedua hal tersebut ditambah dengan peran serta masyarakat, supremasi hukum serta pendidikan anti korupsi.

Akuntabilitas (*accountability*) adalah suatu keadaan yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Pemerintah bukan hanya dapat namun juga wajib untuk mempertanggungjawabkan setiap *policy* yang telah dihasilkan mulai dari perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. Di dalam akuntabilitas ini akan dinilai kinerja dari Pemerintahan itu sendiri dan kinerja itu kemudian dipertanggungjawabkan bukan saja kepada instansi namun juga kepada masyarakat, sehingga dipersyaratkan adanya hal dan adanya pihak yang bertanggung jawab sekaligus bertanggung gugat. Akuntabilitas pada sektor publik ini disebut sebagai *Multiple-accountability structure*.

⁴ Dalam literatur, desentralisasi dinilai sebagai salah satu langkah untuk mengurangi korupsi mengingat secara teoritis ia membuat pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat dan oleh karenanya masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Di Indonesia, meskipun tidak bisa dikatakan sebagai semata disebabkan oleh desentralisasi, korupsi tampaknya lebih sistemik dan ekstensif dengan banyaknya elit, politisi dan birokrat daerah di hampir semua provinsi dianggap melakukan tindak pidana korupsi setelah undang-undang desentralisasi diberlakukan pada tahun 2001. Lihat, <http://www.demosindonesia.org/diskursus/3044-satu-dasawarsa-korupsi-indonesia.html>

⁵ Akuntabilitas publik mempunyai peran yang cukup penting dan signifikan dalam upaya pemberantasan korupsi. Klitgaard (1998a, 1998b) mengembangkan definisi korupsi melalui formulanya yang sangat terkenal yaitu $C = M + D - A$, dimana Klitgaard melihat adanya hubungan Monoply of Power, Discretion dan Akuntability terhadap Corruption.

Ada lima dimensi akuntabilitas publik yang perlu dilakukan. *Pertama*, akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*). Akuntabilitas hukum terkait dengan dilakukannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi, dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat (*sound practice*).

Kedua, akuntabilitas manajerial. Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.

Ketiga, akuntabilitas program. Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga-lembaga public harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

Keempat, akuntabilitas kebijakan. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu dilakukan, siapa sasarannya, *stakeholder* mana yang terpengaruh, dan apa dampak dari kebijakan tersebut.

Kelima, akuntabilitas financial. Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga public untuk menggunakan dana public (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas financial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga public untuk membuat laporan Keuangan untuk menggambarkan kinerja financial organisasi kepada pihak luar.

b. Partisipasi Publik

Kerap dinyatakan bahwa salah satu kunci sukses upaya pemberantasan korupsi adalah partisipasi publik. Partisipasi publik dirasakan semakin berarti karena kita sadari bahwa pengawasan melekat dan pengawasan fungsional ditengarai tidak berjalan seperti diharapkan. Pemerintah memang telah menyusun pelbagai macam sistem atau prosedur, supaya uang rakyat tidak mudah dipindahkan atau dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi. Namun dalam kenyataannya beragam peraturan yang melekat dalam sistem atau prosedur tersebut berhasil disiasati sedemikian rupa, sehingga mereka masih dapat melakukan tindakan korupsi. Pemerintah memang telah mempunyai lembaga-lembaga yang mampu melakukan fungsi kontrol. Tetapi dalam kenyataannya acapkali kalah dengan kiat-kiat yang dibangun oleh koruptor.

Partisipasi Publik itu diwujudkan dalam bentuk memiliki hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi, hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, serta memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi. Masyarakat juga punya hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.

Partisipasi publik dalam mengontrol terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang menyimpang, bukan harus diletakkan pada konteks kewajiban publik, tetapi harus dilihat pada konteks tanggung jawab sosial publik. Dimana dalam konteks tanggung jawab sosial melalui adanya kesadaran kritis yang dibentuk atas pemahaman, pengenalan dan pendalaman terhadap sebuah realitas sosia.⁶ Kaitannya dalam upaya pemberantasan korupsi, maka partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi tersebut tentu menjadi relevan untuk beberapa hal. Pertama, secara filosofis, masyarakat sebagai sebuah komunitas yang memiliki tata nilai, setiap komunitas berhak untuk memperjuangkan hak-hak yang mereka miliki. Kedua, pada perspektif sosiologis, peran serta masyarakat menjadi sebuah prasyarat dalam menjalankan fungsi kontrol sosialnya (*social control*) dalam tata hidup bermasyarakat. Menjadikan kontrol sosial sebagai sebuah tata nilai yang terlembagakan setidaknya menjadi instrumen dalam meminimalisir lahirnya praktek a moralitas dalam masyarakat.

c. *Penegakan Hukum*

Penegakan supremasi hukum merupakan syarat mutlak agar korupsi di Indonesia bisa di minimalisir. Menurut Widjajabrata dan Zacchea (2004, 36), ada strategi yang berkaitan dengan supremasi hukum yang dapat dilakukan guna memberikan hasil yang berbeda dalam upaya pemberantasan korupsi, yakni : memfokuskan pada penegakkan hukum dan penghukuman terhadap pelaku; dan memperkuat aturan hukum, meningkatkan kualitas UU anti korupsi. Penerapannya dalam ranah hukum antara lain :

d. *Penggunaan Beban Pembuktian Terbalik*

Perilaku korupsi yang kian meluas dan dilakukan secara sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat, telah menjadikannya sebagai kejahatan yang luar biasa⁷. Selain itu korupsi juga telah merugikan keuangan negara, tindak

⁶ De Asis (2006, 6) menyatakan bahwa upaya mendorong partisipasi masyarakat merupakan salah satu instrumen penting dalam mengurangi korupsi di Pemerintahan Daerah.

⁷ Lihat penjelasan umum UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa, melainkan sudah dapat dikualifikasi sebagai *extra ordinary crimes*.

Tindak pidana korupsi yang telah dikualifikasi sebagai kejahatan yang luar biasa memerlukan metode penanganan yang luar biasa pula, salah satu contohnya adalah dengan beban pembuktian terbalik. Meski asas pembuktian terbalik, dianggap kontradiktif dengan kitab undang-undang kita, namun terdapat beberapa aspek hukum yang patut dijadikan pertimbangan dalam pemberantasan tindak pidana penggelapan, korupsi dan pencucian uang.

Jika beban pembuktian terbalik, diakomodasi dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, akan tetapi tetap dianggap bertentangan dengan aspek HAM, khususnya menyangkut asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*), lantas bisakah beban pembuktian terbalik diberlakukan ke dalam system hukum kita? tentu saja mengacu konteks dan situasinya. Jika beban pembuktian terbalik diberlakukan pada kasus penyalahgunaan uang negara (penggelapan, korupsi, pencucian uang), maka tidak ada alasan untuk menolak pemberlakuan beban pembuktian terbalik ini. Hal tersebut dapat dikuatkan dalam beberapa alasan, antara lain : *Pertama*, bahwa pejabat penyelenggara Negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam membuktikan kekayaan yang dimilikinya baik sebelum, sementara dan sesudah menjabat. Hal ini diatur dalam ketentuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, pasal 5 ayat (3), yang menyebutkan bahwa, “setiap penyelenggara Negara berkewajiban untuk melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan sesudah menjabat”. Dengan demikian, beban pembuktian terbalik dapat diberlakukan sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan uang Negara lainnya. *Kedua*, jika kita memaknai tindakan penyalahgunaan uang Negara, sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), maka sepatutnya pulalah asas pembuktian terbalik diberlakukan sebagai cara yang luar biasa pula, meski bertentangan dengan prinsip-prinsip praduga tak bersalah.

2. *Hukuman Pemiskinan bagi Koruptor*

Esensi penegakan hukum korupsi adalah pemulihan kerugian negara atau publik dan pembangunan efek jera bagi para pelakunya. Sayangnya, di dua aspek paling vital itu kita justru menghadapi kegagalan. Keroposnya integritas penegak hukum sangat memberikan kontribusi atas bebasnya banyak koruptor di pengadilan, bahkan sekalipun terbukti bersalah, hukumannya juga tidak terlalu berat sehingga tidak bisa membuat efek jera bagi pelaku dan masyarakat pada umumnya.⁸

⁸ Dalam Laporan Tahunan 2010, ternyata ada lebih dari 50% kasus pidana korupsi yang diajukan ke Mahkamah Agung (MA) yang hanya diputus satu hingga dua tahun saja. Selama 2010, MA menerima 1.053 perkara pidana

Inisiatif pemerintah yang tengah menggodok draf amandemen KUHAP dan KUHP yang menekankan pada pembangunan dasar hukum bagi pemiskinan koruptor, meski belum terlalu jelas konsepnya, ide memberikan denda berlipat-lipat dari nilai kejahatan korupsi yang didapat koruptor merupakan langkah maju yang perlu didukung dan dipercepat realisasinya. Supaya pembangunan hukum pemiskinan koruptor bisa didesain lebih komprehensif, pemerintah perlu mengidentifikasi beberapa persoalan mendasar yang menciptakan kesulitan tersendiri bagi efektivitas penegakan hukum pelaku korupsi. Sebagai contoh, dalam UU Antikorupsi No 31/1999 jo No 20/2001 diatur secara terbatas pengertian kerugian negara. Ruang lingkup kerugian negara yang sempit, hanya menyangkut soal anggaran/harta dan perekonomian negara tanpa menyinggung kerugian masyarakat/publik membuat perhitungan kerugian negara jadi terbatas. Pelaku korupsi hanya bisa dibebani denda sebatas nilai korupsi. Padahal, kejahatan korupsi tak hanya berdampak kerugian negara, tetapi kerugian lebih besar bagi publik. Selain itu, tak semua jenis kejahatan korupsi juga dapat dikenai pasal penggantian kerugian negara. Suap misalnya, hanya dikenai denda maksimal sesuai UU, selain penyitaan oleh negara atas uang suap yang berhasil diperoleh. Padahal, implikasi suap sangat luar biasa⁹.

Hal lain yang harus jadi prioritas bagi pemerintah agar usaha pemiskinan koruptor lebih konkret adalah membangun sistem hukum yang sejalan dengan prinsip-prinsip konvensi PBB Antikorupsi, 2003 (United Nation Convention Against Corruption/UNCAC). Dengan mengadopsi prinsip UNCAC, pemerintah dapat mengakses bantuan internasional bagi usaha-usaha perampasan, pembekuan, dan pengembalian aset kejahatan ke negara, termasuk membawa kembali koruptor yang kabur ke luar negeri.

3. Pendidikan Anti Korupsi

Di Indonesia sendiri, dalam pemahaman banyak orang, korupsi sudah dianggap sebagai kenyataan hidup. Korupsi justru dianggap sebagai salah satu bentuk *surviving in life*, misalnya untuk memenangkan tender suatu proyek, seorang pengusaha harus memberi uang pelicin, untuk mengurus surat-surat di kelurahan, kecamatan, kabupaten, provinsi hingga pusat, seseorang harus mengeluarkan uang ekstra. Tanpa itu, jangan berharap surat-surat yang diurusnya akan selesai dengan cepat. Dengan demikian, korupsi telah

korupsi. Angka ini naik 10,53% dari tahun sebelumnya, yang hanya 953 perkara saja. Sepanjang 2010, MA telah memutus 442 kasasi pidana korupsi. Dari 442 kasasi yang ditangani MA, ada 60,68% (269 kasus) yang diputus hanya satu hingga dua tahun saja. Bahkan ada 43 kasus (9,73%) yang diputus bebas). Lihat <http://www.antikorupsi.org>.

⁹ Contohnya dalam kasus suap pemberian izin penebangan hutan, yang terjadi akibat suap adalah penebangan liar yang dilegalisasi, sekaligus ancaman kerusakan lingkungan yang kadang kala disertai bencana alam berupa longsor. Jika aparat penegak hukum telah dibatasi UU, berbagai macam dampak kejahatan suap tak akan dapat diperhitungkan untuk dibebankan ke pelaku korupsi.

memasuki tahap yang kompleks, ia telah melanda seluruh lapisan pemerintahan, mulai dari tingkat yang paling rendah hingga tingkat yang paling tinggi, dari lembaga eksekutif hingga lembaga yudikatif. Jadi tidaklah mengherankan jika banyak kalangan menganggap bahwa korupsi di Indonesia tidak hanya menjadi semacam *surviving in life*, tetapi telah menjadi bagian dari budaya. Oleh karena itu perlu adanya strategi alternatif untuk mengubah *culture* tersebut.

Salah satu pilihan strategi yang dapat dijadikan alternatif adalah melalui pendidikan anti korupsi. Ada beberapa alasan yang kiranya dapat menjelaskan urgensi melibatkan pendidikan anti korupsi. Pertama, pendidikan memiliki seperangkat pengetahuan (*knowledge*) untuk memberikan pencerahan terhadap berbagai kesalahpahaman dalam usaha pemberantasan korupsi. Sejauh ini definisi korupsi baru sebatas pada pengertian yang bersifat legal-formal. Sementara praktik korupsi dalam berbagai bentuk yang telah tumbuh subur di tengah-tengah masyarakat. Dalam situasi seperti ini lembaga pendidikan dengan sumber daya yang dimiliki dapat menjadi referensi untuk mencerahkan problematika praktik korupsi. Sebagai contoh, budaya suap-menyuap yang merupakan salah satu bentuk korupsi, telah dipahami secara berbeda oleh masyarakat¹⁰.

Kedua, lembaga pendidikan penting dilibatkan dalam pemberantasan korupsi karena memiliki jaringan (*networking*) yang kuat hingga ke seluruh penjuru tanah air. Pelibatan lembaga pendidikan mulai tingkat dasar, menengah, hingga pendidikan tinggi akan menjadikan usaha pemberantasan korupsi dapat menjelma sebagai gerakan yang bersifat *massif*. Dengan gerakan yang *massif* ini diharapkan bahwa pada saatnya bangsa Indonesia dapat keluar dari problem korupsi.

Lembaga-lembaga pendidikan dapat dimaksimalkan fungsinya sehingga mampu memberikan sumbangan yang berharga untuk pemberantasan korupsi dan penegakan integritas publik (*public integrity*). Yang harus disadari, bahwa pemberantasan korupsi melalui pendidikan merupakan investasi jangka panjang. Maka, hasilnya pun tidak dapat dilihat dalam sekejap. Apalagi pengalaman menunjukkan bahwa kantin kejujuran di sekolah-sekolah yang dengan susah payah dibangun telah berguguran satu persatu. Pengadaan kantin kejujuran yang sejak awal diharapkan dapat membangun kultur jujur di kalangan civitas akademika sekolah ternyata mengalami kebangkrutan.

¹⁰ Suap dipahami masyarakat secara berbeda, bagi sebagian masyarakat menyatakan bahwa dalam kasus suap-menyuap sesungguhnya tidak ada pihak yang dirugikan. Pihak yang disuap beruntung karena memperoleh tambahan penghasilan di luar yang semestinya. Pihak penyuap pun merasa beruntung karena memperoleh kemudahan dalam mengurus persoalan. Sepintas jalan pikiran ini memang benar. Tetapi, jika diamati maka dapat dikemukakan bahwa dalam kasus suap-menyuap itu yang paling dirugikan adalah sistem. Hal ini karena budaya suap-menyuap dapat merusak sistem sehingga tidak dapat berjalan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*). Akibatnya, hanya orang berduit yang dapat mengakses kemudahan dalam pelayanan publik. Sementara mereka yang tidak memiliki uang harus memperoleh perlakuan berbeda.

Dalam membangun kultur jujur di lembaga pendidikan ternyata tidak mudah. Tetapi, sebagai investasi rasanya kita masih layak berharap pada lembaga pendidikan. Tantangan kita sekarang adalah menemukan strategi yang tepat untuk memasukkan nilai-nilai kejujuran dalam sistem pendidikan. Pilihan yang dapat diambil adalah menyusun materi pendidikan anti korupsi tersendiri sebagai mata pelajaran/ mata kuliah atau melalui strategi penyisipan (*inserting*). Melalui cara *inserting* ini pelaksanaan pendidikan anti korupsi dapat dilakukan lebih fleksibel. Dengan cara ini maka kita layak berharap agar anak-anak yang sedang menempuh pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi terlahir menjadi pejuang anti korupsi dan berintegritas.

III. PENUTUP

Upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam upaya pemberantasan korupsi dapat dikatakan masih cenderung parsial dan tidak memiliki desain strategi yang jelas sehingga dalam banyak hal tidak mampu mengurangi secara signifikan tingkat korupsi yang terjadi. Ada beberapa kemungkinan dari gagalnya suatu program anti-korupsi dalam mencapai tujuannya antara akibat kesalahan dalam mendesain program anti-korupsi yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang berpengaruh serta akibat diagnosa yang salah terhadap permasalahan korupsi yang dihadapi.

Terkait dengan penyusunan strategi anti-korupsi ini, strategi anti-korupsi juga harus diarahkan pada penguatan peran masyarakat dalam mengawasi pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik.¹¹ Selain itu, kepastian penegakan hukum dan sanksi yang berat seharusnya juga diterapkan untuk para koruptor, sehingga akan menjadi efek jera bagi pelaku dan masyarakat pada umumnya. Pendidikan anti korupsi juga mempunyai peran penting dalam mencetak generasi-generasi muda anti korupsi sehingga diharapkan ke depan Indonesia bisa meminimalisir tindak korupsi tersebut. Bersamaan dengan itu, komitmen pemerintah dan sikap optimis terhadap upaya-upaya pemberantasan korupsi di Indonesia juga harus ditingkatkan. Bangsa ini pun harus percaya bahwa 'penyakit' korupsi dapat disembuhkan.¹² Tanpa adanya kepercayaan itu, bangunan Indonesia masa depan yang maju dan dinamis tidak akan berdiri dengan sempurna.

¹¹ Lihat Klitgaard, 1998a, 4-5; 1998b, 91

¹² Salah satu artikel yang menarik dalam konteks ini adalah Dwight Y. King, 'Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?', *Journal of International Affairs*, vol. 53, no. 2, Spring 2000, pp. 603-24. Sementara itu, dokumentasi perkembangan mutakhir upaya pemberantasan korupsi di Indonesia dapat dilihat pada Davidsen, et al, "*Curbing Corruption in Indonesia 2004-2006: A Survey of National Policies and Approaches*", USINDO and CSIS, Jakarta, 2006.

DAFTAR PUSTAKA

- Apaza, C. R. (2007). Does Accountability Reduce Corruption in a Corrupt Political Environment?. *the annual meeting of the American Political Science Association*. Chicago.
- Daidsen, et all. (2006). *Curbing Corruption in Indonesia 2004-2006: A Survey of National Policies and Approaches*, USINDO and CSIS, Jakarta.
- De Asis, Maria Gonzales. (2006). Reducing Corruption at the Local Level, *Washington: World Bank Institute*
- Dwiyanto, A. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Indonesia: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Gould, David J., and Joe A. Amaro-Reyes. (1983). The Effects of Corruption on Administrative Performance. *World Bank Staff Working Paper*. No. 580, Washington, DC.
- Kauffman, D. (1997). Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, No. 107, Summer, pp. 114-131
- King, D. Y. (2000). Corruption in Indonesia: A Curable Cancer? *Journal of International Affairs* vol. 53 Spring, no. 2 , pp. 603-624.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press. Berkeley, CA.
- _____. (1998a). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*. Volume 35, No. 1
- _____. (1998b). Combating Corruption. *United Nations Chronicle*. Volume 35, No.1
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2006). *Memahami untuk Membasmi : Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. KPK, Jakarta.
- Kurniawan, T. (2009). Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan: Perspektif Teoritis. Konferensi Nasional Administrasi Negara. FISIP Unair, Surabaya.
- Lubis, M. (2001). *Manusia Indonesia : (Sebuah Pertanggungjawaban)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mauro, P. (1998). Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further. *Research Finance Development*, March, pp. 11-14.
- Shah, Anwar, (Ed). (2007). *Performance Accountability and Combating Corruption*. The World Bank, Washington DC.
- Snape, F. R. (1999). Corruption, Collution and Nepotism in Indonesia. *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3

Widjajabrata, Safaat and Nicholas M Zacchea, 2004, "International Corruption: The Republic of Indonesia is Strengthening the Ability of Its Auditors to Battle Corruption", *The Journal of Government Financial Management*, Volume 53, No.3.

BAGIAN II

BIDANG KEBIJAKAN PUBLIK

Liberalisasi dalam Formulasi Kebijakan Tata Ruang Kota/Wilayah

Studi tentang alih fungsi lahan pertanian ditepi Kota Surakarta
(Suatu Tinjauan Perspektif Ekonomi Politik)

Oleh :

Drs. BudimanWidodo, M.Si.

(Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi ASMI Solo)

ABSTRACT

This research aim at the rule of space region at a phery-phery city of Surakarta residence. How rule to made and whom oportunities from its, peasant, company or even the beuraucracy as decision maker. The rule will be implemented but its contrains by the factors dominant are social resistance, interest of elite power or preasure group content and contex policy is core of public policy sector.

Impact of the regulation of space is transfotmation land use from agricultural land use transfer to non agricultural. Phenomenon the located very strategic change to high economic, mayority its lands are agriculture land use tranfer to business oriented is very high. Three elements which very dominate in changing are peasant, bereaucracy, state and developer.

The several of research indicated that the region of phery-phery is more economic priority than law enforcement the transfer agricultural will be sustainable. Existence agricultural land and peasant are marginal and its loss, and have impact national "food stock" policy is emergecence.

Change of agricultural land is impact increasing of city. More population choice life in phery-phery, because land price in city is very cheap. Property and market much in the located. At last the peasant will be marginalized. State very dominant in the regulation than society. So the peasant have not ability to access or powerless

Key Words : policy, marginalized, change transfer

I. Latar Belakang

Permasalahan besar dunia saat ini adalah masalah energi, pangan dan lingkungan akibat perubahan iklim global, ke depan Negara-negara di dunia harus memikirkan tiga persoalan besar tersebut, (Sri Mulyani, Harian Bisnis Indonesia : 2 Juni 2010). Tiga persoalan besar yang mengancam eksistensi kehidupan bangsa cukup relevan dengan persoalan yang terjadi di Indonesia, terutama persoalan di bidang pangan dan perubahan iklim global. Permasalahan ketahanan pangan menjadi perdebatan yang terus terjadi diantara para pembuat kebijakan, pilihan antara menjaga stok pangan melalui kebijakan impor beras atau terus meningkatkan produksi beras melalui intensifikasi dan perluasan lahan pertanian sawah semakin menarik untuk dianalisis, dengan argumen masing-masing. Pendapat kedua yang mempunyai argumen bahwa ketahanan pangan harus dijaga melalui peningkatan produksi beras dalam negeri agar Indonesia tidak tergantung pada luar negeri, yang ujung-ujungnya akan mengganggu stabilitas harga artinya Negara harus mempunyai kedaulatan dibidang pangan.

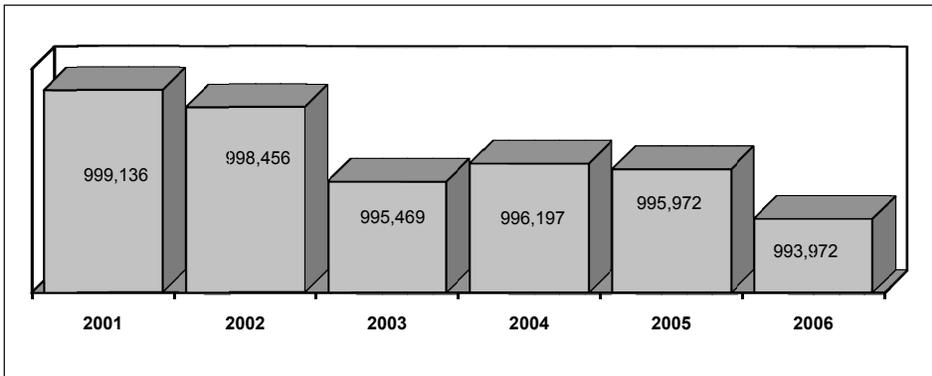
Kebijakan mendorong impor beras melalui pembebasan bea masuk beras adalah bentuk jalan pintas yang dilakukan Negara yang bersifat jangka pendek. Kebijakan ini akan semakin membuat Indonesia semakin tergantung pada luar negeri dibidang pangan. Alasan perlunya menjaga stabilitas harga pokok, Kompas 18 juli 2010, menunjukkan kurangnya perhatian terhadap petani, dan lebih berpihak pada kemampuan modal. Kebijakan seperti ini mempunyai Implikasi pada lemahnya motivasi petani yang berakibat pada turunnya produksi pangan nasional. Di sisi lain pertumbuhan penduduk terus meningkat (1,49%) pertahun memerlukan produksi beras 47,84 juta ton pertahun. Untuk memenuhi kebutuhan beras itu diperlukan penambahan 5,3 juta hektar sawah baru dari 13 juta hektar sawah yang ada sekarang. Jika tidak produktivitas sawah harus ditingkatkan hingga 40% dari produktivitas sekarang menurut rencana strategis pembangunan pertanian 2013-2035.

Mengacu pada Badan Pertahanan Nasional pencetakan tanah baru tidak mudah dilakukan. Selama 1994-2004, luas sawah di Jawa berkurang 36.798 hektar atau rata-rata 3074 ha pertahun artinya tiap hari berkurang 10 hektar sawah berubah fungsi. Data Direktorat Jendral Pengolahan air kementerian pertanian menyebutkan pengurangan luas panen di Jawa pada 2009-2010 mencapai 60.652 hektar. Namun di luar Jawa justru terjadi penambahan 16.360 hektar luas panen. Hal itu berarti perluasan sawah sudah tidak mungkin dilakukan di Jawa pada hal produktivitas sawah di Jawa lebih besar 1,5 kali dari produktivitas di luar Jawa, oleh karena itu perluasan tanah harus segera dilakukan. Setiap satu hektar sawah di Jawa yang hilang harus diganti dengan 1,5 hektar sawah diluar Jawa. Jika tidak ancaman krisis pangan sudah didepan mata (Kompas, 11-Januari-2011)

Kedaulatan di bidang pangan akan terwujud bila ada komitmen yang kuat dari pembuat kebijakan dan dukungan dari para *stake-holder*. Komitmen dan dukungan akan terlihat dari produk-produk regulasi yang dibuat. Regulasi yang mengatur tata guna lahan di Indonesia melalui rencana Tata Ruang/Wilayah cenderung tidak memberikan perlindungan terhadap tanah sebagai sumber produksi pangan. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, sebagai akibat proses pembangunan yang bias sektoral dan memarjinalkan petani berkembang dengan cepat. (Khudori, 2003, Sodikin dan Sowfan, 2007).

Terdapat kecenderungan semakin menyempitnya luas lahan pertanian terutama sawah sebagai akibat alih fungsi di Pulau Jawa, sementara pencetakan sawah baru, selama 17 tahun terakhir sawah di Pulau Jawa hanya 52 %, data lain Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 5 tahun terakhir tanah pertanian di Pulau Jawa yang mengalami alih fungsi seluas 81.176 hektar dengan rincian 33.429 hektar untuk perumahan dan 47.747 hektar untuk industri. Di samping menghadapi persoalan alih fungsi tanah, Indonesia secara keseluruhan dan Pulau Jawa khususnya juga menghadapi masalah ketimpangan agraria. Hal itu terlihat dari struktur penguasaan tanah < 0,5 hektar, baik milik sendiri maupun menyewa. Menurut hasil penelitian ini petani gurem di Indonesia ada 13.663.000, sementara pengguna lahan sebanyak 24.176.000, dalam kurun waktu 10 tahun 1993 – 2003 jumlah petani gurem pada tahun 2003 meningkat menjadi 13.1663.000 demikian juga di Pulau Jawa jumlahnya meningkat dari 8.067.000 pada tahun 1993 menjadi 9.989.000 pada tahun 2003. hal yang sama terjadi di wilayah Jawa Tengah dimana setiap tahun berkurang lahan pertanian menjadi perumahan dan pabrik. Penyusutan lahan pertanian sawah di Jawa tengah selama tahun 2001 – 2006 tampak pada grafik di bawah ini :

Grafik 1
Jumlah Lahan Pertanian Sawah
Propinsi Jawa-Tengah Th. 2001 – 2006



Sumber : BPS –Prop Jateng

Data Grafik I menunjukkan untuk wilayah-wilayah provinsi Jawa Tengah telah terjadi penyusutan lahan sawah yang cukup signifikan selama 5 tahun dari tahun 2001-2006 telah terjadi penyusutan luas lahan sebesar 8.164 Ha, di samping faktor regulasi terdapat potensi hilangnya sawah akibat perubahan iklim berupa naiknya permukaan laut mengancam hilangnya sawah sebesar 346.808 Ha seperti yang tampak pada tabel di bawah ini :

Tabel 1
Ancaman Naiknya Permukaan Air Laut terhadap Kehilangan Luas Sawah

No	Provinsi	Luas Sawah (ha)	Potensi Kehilangan Luas Sawah (ha)	
			Air Laut Naik 1 m	Persen
1	Jawa Barat	1.070.648	63.270	5,91
2	Kalimantan Barat	237.968	56.388	23,70
3	Sulawesi Selatan	609.629	50.752	8,33
4	Jawa Tengah	1.060.623	25.592	2,41
5	Bali	105.952	21.546	20,34
6	Banten	253.681	20.280	7,99
7	Kalimantan Selatan	268.138	18.994	6,64
8	Sulawesi Tengah	186.463	17.194	9,22
9	NAD	193.698	11.089	5,72
10	Sumater Selatan	410.146	11.063	2,70

Sumber : KOMPAS 20 juli 2010

Tabel 2
Potensi Kehilangan Luas Lahan Pertanian Sawah

Permukaan Air Laut	Potensi Kehilangan Luas Sawah	
	Indonesia	Pulau Jawa
Meningkat 50 cm	322.091 ha (4,67 %)	111.894 ha (32,62 %)
Meningkat 1 meter	346.859 ha (5,03 %)	119.463 ha (34.83 %)

Sumber : KOMPAS 20 juli 2010

Kondisi yang hampir sama juga terjadi di wilayah Solo Raya, khususnya meliputi area tiga wilayah yaitu kabupaten Karanganyar, Sukoharjo, Boyolali merupakan tiga wilayah kabupaten mempunyai wilayah daerah perbatasan dengan kota Surakarta provinsi Jawa Tengah (lokasi penelitian) wilayah kabupaten Karanganyar mempunyai wilayah yang berbatasan langsung dengan kota Solo, khususnya di kecamatan Colomadu yang terletak di-

sebelah barat kota Solo, lahan sawah susut 1, 09 Ha per tahun, dan bahkan untuk wilayah desa Baturan yang berbatasan langsung dengan kota solo selama lima tahun terakhir telah terjadi penyusutan lahan sebesar 67 % dan terjadi alih fungsi lahan ini diperuntukan bagi bangunan, yang berupa perumahan dan pabrik (SOLOPOS : 18 Nov 2007) dan untuk pembangunan jalan TOL Solo-Mantingan menghabiskan 118,63 ha lahan yang sebagian besar berupa areal pertanian (SOLOPOS : 2 Maret 2010)

Tabel 3
Penggunaan lahan sebagai bangunan (dalam Ha)

No	Tahun	Total penggunaan lahan bangunan	Kenaikan (Ha)	Kenaikan (%)
1	2004	20.457		
2	2005	20.488	31	
3	2006	20.569	81	
4	2007	20.631	62	
5	2008	20.659	28	
6	2009	20.704	45	
			247	1,20%

Sumber : Karanganyar dalam angka 2009

Di wilayah kabupaten lain yang berbatasan dengan kota solo yang cukup besar terjadi alih fungsi lahan pertanian adalah kabupaten Sukoharjo, terutama di tiga kecamatan, yakni kecamatan Kartosuro, Baki dan kecamatan Grogol, menurut kepala dinas pekerjaan umum kabupaten Sukoharjo terdapat 73 lokasi lahan pertanian yang diperuntukan bagi perusahaan di kecamatan kartosuro, 47 lahan di kecamatan Grogol dan 42 lokasi di kecamatan Baki (SOLOPOS : 20 April 2010). Khusus kecamatan Kartosuro, telah terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian terjadi di wilayah subur. Total luas lahan pertanian diwilayah kartosuro yang semula berjumlah 550 ha pada tahun 2009, tinggal tersisa sebanyak 515 ha atau telah terjadi penyusutan sebesar 44ha untuk lahan non pertanian berupa ruko, dan perumahan. Dan yang paling banyak terjadi penyusutan lahan di desa Gonilan dan Pabelan yang berbatasan langsung dengan kota Solo (SOLOPOS : 25 Feb 2010).

Menyusutnya lahan pertanian sawah di tepian kota Surakarta tidak terlepas dari perkembangan kota Solo yang sudah tidak mampu lagi menyediakan lahan bagi penduduk kota yang terus meningkat secara tajam, dimana menurut hasil perhitungan sementara sensus penduduk tahun 2010 tercatat angka 11.300 jiwa/km² dan merupakan kota paling padat di Jawa Tengah, melebihi kota Semarang sebagai Ibukota Provinsi

Kebijakan ketataruangan/wilayah (RTRW) sebagai antisipasi terhadap terus menyusutnya lahan pertanian perlu dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang ada, perencanaan perkotaan yang komperenhensif dan terintegrasi antar wilayah kota dan kabupaten perlu dilakukan, namun kenyataan yang terjadi adalah perencanaan yang bersifat spasial, perencanaan yang dibuat tidak melibatkan semua sektor dan jenis-jenis kegiatan dalam suatu kawasan geografis, menunjukkan bersifat *region* atau kewilayahan seperti perencanaan kota dan perencanaan kabupaten yang bersifat lokal masing-masing kota dan kabupaten, sedangkan pendekatan regional lebih bersifat *spatial* dan merupakan jembatan untuk mengaitkan perencanaan pembangunan dengan rencana tata ruang. Rencana tata ruang berisikan kondisi ruang/penggunaan lahan saat ini (saat penyusunannya) dan kondisi ruang yang dituju, misalnya 25 tahun yang akan datang. Rencana pembangunan wilayah RPJM, merencanakan berbagai kegiatan pembangunan selama kurun waktu 5 tahun dan nantinya dituangkan lagi dalam rencana tahunan yang semestinya langsung terkait dengan anggaran. Dengan demikian, cukup jelas bahwa RPJM semestinya mengacu kepada rencana kondisi ruang yang dituju seperti tertera pada tata ruang. Peran para aktor pembangunan diluar pemerintah cukup besar, dan sesuai dengan mekanisme pasar, seringkali aktivitas dalam penggunaan ruang tidak mengarah kepada apa yang tertuang dalam rencana. Pada satu sisi, pemerintah ingin mendapatkan manfaat yang terkandung dalam mekanisme pasar. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah seringkali terpaksa menempuh jalan kompromi. Artinya, arah penggunaan ruang sesuai mekanisme pasar masih dapat ditolerir sepanjang tidak mengganggu kelestarian lingkungan hidup. Seringkali rencana tata ruang terpaksa dikorbankan dalam arti kata dilakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir. Dalam kondisi seperti ini perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan wilayah menjadi lebih rumit karena harus memperhatikan mekanisme pasar. Perencanaan tata ruang adalah perencanaan jangka panjang. Dalam hal ini, perlu dibuat suatu kebijakan tentang hal-hal apa dari tata ruang itu yang dapat dikompromikan dan hal-hal apa yang tidak dapat dikompromikan. Hal-hal yang tidak dapat dikompromikan, misalnya kelestarian lingkungan hidup (termasuk jalur hijau), penggunaan lahan yang mengakibatkan kehidupan kelak menjadi tidak sehat atau tidak efisien, penggunaan lahan di daerah perkotaan yang pincang, misalnya terlalu luas untuk hanya satu kegiatan tertentu, yang dianggap membawa dampak buruk terhadap kehidupan.

Kebijakan penggunaan lahan Kota Surakarta hingga tahun 2006 menunjukkan, penggunaan untuk perumahan mencapai 61 persen, sedang area persawahan hanya 4 persen dan kondisi ini terus mengalami penyusutan dari tahun ke tahun secara signifikan, hal ini di tandai menurunnya jumlah produksi padi sawah Kota Surakarta dari 18 ribu ton gabah pada tahun 2000 turun menjadi 11 ribu ton gabah pada tahun 2005. Kondisi ini menunjukkan hubungan yang signifikan antara meningkatnya jumlah penduduk dengan ketersediaan

an lahan Kota Surakarta sudah tidak mampu lagi menyediakan lahan untuk permukiman bagi penduduknya, ataupun kawasan industri yang cukup memadai.

Kondisi demikian secara alamiah berpengaruh terhadap pola penggunaan lahan. Pada struktur keruangan kota penggunaan lahan seluruhnya berorientasi pada non agraris. Yunus (2005) mengemukakan Kota Regional tidak lain merupakan wilayah tertentu yang keberadaannya jauh lebih luas dari pada Kota Lokal dan secara morfologis meliputi seluruh daerah-daerah di sekitar kota yang terkena pengaruh bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan. Sejauh mana penetrasi bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan tergantung banyak faktor kemudahan transportasi dan komunikasi dari dan ke daerah-daerah sekitar kota utama, kondisi topografis dan ada tidaknya *zoning regulations* adalah faktor yang mempengaruhi jarak jangkauan penetrasi.

Penggunaan lahan sebagai salah satu produk kegiatan manusia menunjukkan variasi yang sangat besar. Pemahaman bentuk-bentuk penggunaan lahan yang mewarnai daerah terbangun daerah peralihan kota-desa serta daerah pedesaan sendiri merupakan suatu hal yang prinsipal untuk melakukan deferensiasi struktur keruangannya. Dilihat dari kebijakan tata ruang/wilayah kabupaten yang memiliki wilayah di daerah terbangun (tepian kota) tidak dibuat RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota), karena RUTRK yang dibuat hanya sampai di wilayah Ibu Kota Kecamatan (IKK). Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan perencanaan wilayah tepian kota (daerah terbangun).

Pembiaran dalam arti tidak adanya kebijakan yang mengatur penggunaan lahan di tepian kota menyebabkan wilayah ini menjadi tidak terkontrol penggunaannya, dan akan mengikuti hukum pasar yang ada (*market mechanism*) hal ini sangat bertentangan dengan pemikiran *founding father* Negara Indonesia

Ketimpangan lainnya menyangkut perbedaan persepsi dan konsepsi, yakni terdapat perbedaan pandangan antara pendekatan legalistik dan pandangan fungsional penggunaan lahan pertanian. Ketimpangan terjadi ketika tata cara penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria tidak memperhatikan aspek apa yang telah lama dipraktikkan oleh masyarakat setempat.

Usaha ke arah Reformasi Agraria (*Land Reform*) tercatat hanya sekali dilakukan pada th 1960 melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 1960) Semangat Land Reform dilandasi pemikiran oleh *founding father* negara Indonesia Sukarno Hatta, dimana kedua tokoh nasional ini mencetuskan ide pemikiran beliau sebagai berikut:

“Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang-orang diserahi menggarap tanah itu”. “Jangan mengira landreform yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya mau-

pun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan” (Soekarno, 1960)

“Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaknya peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya.” (Mohammad Hatta, 1943)

Seperti dikemukakan dalam moto di atas, penulis menganjurkan penggunaan prinsip bahwa belajar harus dimulai dengan meralat. Apa yang harus diralat adalah ajaran-ajaran, cara berpikir dan tindakan sebagaimana dipraktekkan oleh rejim Orde Baru yang lampau yang jelas – jelas menghasilkan perubahan-perubahan agraria yang sangatlah drastis, yang pada pokoknya menghasilkan krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas (Sangkoyo, 2000; Zakaria, 2001).

Krisis keadilan adalah menyangkut tindakan penguasaan berbagai kelompok sosial rakyat (berdasar kelas, gender, etnis, dll) terhadap tanah beserta tumbuhan dan apa yang terkandung di bawahnya, berbagai usaha dan organisasi beserta kehidupan di atas tanah. Krisis keadilan ini ditandai oleh – disatu pihak – semakin banyaknya rakyat yang menjadi pengungsi-pengungsi pembangunan (*development refugees*) akibat hilangnya penguasaan mereka atas tanah dan kekayaan alam yang menyertainya; dan dipihak lain tanah dan sumber daya alam mereka diusahakan secara eksklusif oleh badan-badan raksasa atas nama pembangunan. Krisis keadilan ini pulalah yang membawa pada krisis kesejahteraan rakyat berupa merosotnya penghasilan dan konsumsi rakyat dari tanah dan sumber daya alamnya disatu pihak dan berkelimpahannya perolehan kekayaan dan konsumsi mewah-mewahan dari orang-orang dan badan usaha luar yang ikut serta memanfaatkan tanah dan sumber daya alam itu.

Krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan ekosistem segala makhluk akibat intervensi proyek-proyek pembangunan yang beresiko pada keberlanjutan ekosistem kehidupan segala makhluk (bukan hanya manusia). Krisis ini ditandai oleh pengambilan manfaat atas sumber daya alam oleh pihak luar rakyat disatu pihak; dan diterimanya bencana kerusakan alam dan sampah-sampah yang tak mampu direhabilitir oleh alam itu sendiri.

Sedangkan krisis produktivitas rakyat menyangkut mandeknya kemampuan usaha (*productive forces*) rakyat mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi barang yang berguna baginya dan barang yang dapat dipertukarkan disatu pihak dan melesetnya ba-

dan usaha raksasa untuk mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi modal dalam sistem produksi yang sama sekali asing bagi rakyat setempat.

Orang yang mencoba memahami kompleksitas ketiga krisis itu di Indonesia sekarang ini sama sekali tidak dapat mengabaikan kelakuan otoritarian dari rejim Orde Baru yang lampau dan kelakuan kolonial dari badan-badan internasional global. Dalam posisi terakhir sekarang ini, diakhir kekuasaan rejim Orde Baru dan setelahnya, mesin-mesin globalisasi berbalik arah memusuhi rejim otoritarianisme dan sisa-sisanya. Dengan bendera pasar bebas, *good governance*, *civil society* dan lainnya, mereka berusaha mengempeskan peran dari pemerintahan birokrasi nasional dalam dunia ekonomi, termasuk mengempeskan peran pemerintahan – seperti yang secara mulia tercantum dalam pasal. 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Republik Indonesia – untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat - sebagaimana tercermin dalam pertarungan dalam mengamandemen pasal. 33 UUD 1945.

Agenda pembaharuan agraria secara nyata memiliki relevansi sosial dengan kehidupan petani. Pemahaman awam tentang petani adalah orang dan/atau keluarga yang memiliki dan atau menggarap sawah, mengusahakan produksi barang pertanian dari tanahnya dan memperoleh hasil dari usahanya. Orang-orang yang tidak berhubungan dengan petani, sering menyeragamkan bahwa petani dari dulu hidupnya tetap begitu saja. Padahal, sesungguhnya. Petani bukanlah suatu golongan yang homogen.pendapat umum yang mengganggapnya sebagai golongan yang homogen mengandung bahaya.

Petani bekerja pada suatu cara produksi tertentu petani hidup dalam suatu konteks bangunan ekonomi politik tertentu. Bangunan tersebut mengkondisikan nasib kaum petani. Nasib petani dalam bangunan ekonomi feodalisme, berbeda dengan nasib petani dalam bangunan kapitalisme kolonial kapitalisme. Berbeda dengan petani dalam bangunan kapitalisme paska-kolonial. Dalam konteks suatu bangunan tertentu pun, nasib petani berbeda-beda. Dalam masa Orde Baru, petani yang tak memiliki tanah (buruh tani) berbeda nasibnya dengan petani yang memiliki tanah luas. Perbedaan nasib petani juga ditentukan oleh praktek program revolusi hijau, berbeda nasibnya dengan petani yang terkena oleh program PIR-Bun (Perusahaan Inti Rakyat-Perkebunan).

Dalam cara produksi tertentu, petani selalu berhubungan dengan golongan lain. Posisi petani selalu menggantungkan nasibnya terhadap golongan lain dalam masyarakat. Sulit sekali untuk menemukan petani yang semata-mata bergantung pada kondisi internal saja, kecuali pada kantung-kantung masyarakat adat, seperti masyarakat Baduy di Jawa Barat, atau sejumlah masyarakat adat di Kalimantan, Sulawesi dan Irian. Dalam bangunan feodalisme, petani yang menjadi penggarap tanah nasibnya selalu bergantung pada mekanisme bagi hasil dan pajak yang dibebankan oleh kolonial. Nasib petani ditentukan oleh program-program agraria oleh kekuatan-kekuatan ekonomi politik yang bertarung pada tingkat nasional. Sedangkan masa Orde Baru, nasib petani ditentukan oleh modal dan kekuasaan negara.

Antara kekuatan ekonomi dan politik bukanlah yang terpisah, walaupun bisa dibedakan antara keduanya, ekonomi adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat dari ekstraksi surplus (penghisapan) dalam produksi, distribusi dan konsumsi, sedangkan politik adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat-akibat dari penggunaan kekuasaan untuk pengaturan kehidupan manusia. Pertemuan antara ekonomi dan politik sangat jelas. Pendekatan ekonomi politik (*political economy*) berguna untuk melihat ekonomi dan politik sebagai suatu kesatuan.

Teori ekonomi politik telah berkembang pesat karena dianggap relevan dengan praktik formulasi kebijakan maupun kegiatan ekonomi sehari-hari. Kegiatan-kegiatan masalah ekonomi dengan instrumen analisis ekonomi politik telah diterima sebagai alternatif yang cukup kredibel. Salah satu sumber kemajuan teori ekonomi politik juga dari kenyataan gagalnya teori ekonomi konvensional untuk memetakan dan mencari solusi persoalan-persoalan ekonominya. Banyak kebijakan yang bersumber pada pendekatan ekonomi konvensional gagal merampingkan masalah yang mengemuka. Bahkan alih-alih soal ekonomi yang handal diselesaikan itu bisa sembuh, justru yang terjadi penambahan bobot masalah, atau muncul masalah baru yang tidak kalah rumit. Dalam situasi inilah teori ekonomi politik masuk untuk memberikan alternatif pemecahan.

Salah satu pendekatan teori yang populer dalam konteks kebijakan adalah teori *public choice*, teori ini berusaha mengkaji tindakan rasional dari aktor-aktor politik, baik di lembaga parlemen, lembaga pemerintah. Teori pilihan publik, melihat aktor-aktor individu sebagai pusat kajian. Teori ini mendeskripsikan bahwa secara tipikal ahli ekonomi politik melihat politik dalam wujud demokrasi yang memberi ruang untuk saling melakukan pertukaran diantara masyarakat parpol, pemerintah dan birokrat (Rachbini, 2002 : 80)

Petani selalu memberikan reaksi-reaksi terhadap perlakuan (*intervensi*) yang datang dari konteks luarnya. Para penguasa memiliki siasat untuk selalau memobilisasi petani agar bisa terintegrasi dengan program-program agraria yang dipraktikkannya. Sering dianggap bahwa petani sulit berintegrasi dengan usaha-usaha inovasi. Diabaikan bahwa kaum petani memiliki penolakan/perlawanan resistensi yang kuat terhadap upaya-upaya tersebut. Tingkat penolakan/perlawanan ini bisa berwujud menjadi gerakan, bila bertemu dengan kondisi-kondisi pelengkapannya. Bentuk pergerakan petani bukan hanya yang bersifat pemberontakan terbuka, seperti pemberontakan Petani Banten 1888. banyak pergerakan petani yang bersifat tersembunyi dan diam-diam (sehingga sulit/ tidak terdokumentasikan). Dengan kata lain tanah mempunyai fungsi sosial.ekonomi, makasudnya antara kepentingan sosial dengan kepentingan ekonomi harus seimbang. Sato dan Smith (1996), membedakan paradigma *New development :organizing for implementation* bahwa dalam konsep pembangunan yang ideal adalah menciptakan keseimbangan antara faktor spiritual, sosial dan ideologi dan satu sisi dengan faktor ilmu pengetahuan teknologi, poli-

tik dan ekonomi dalam membangun manusia seutuhnya, tiga faktor pertama dimaksudkan untuk membudayakan *democratic organizing* sedang tiga faktor selanjutnya diperlukan untuk menumbuhkan *Sensitivity to the Total Environment* selanjutnya dalam kerangka konseptual tujuan pembangunan dalam implementasinya dapat melibatkan partisipan dari sumber daya yang ada, sebagai fungsi kontrol, keterpengaruhan akan saling bersinergi dan dukungan akan menguat.

Aspek kehidupan sosial manusia adalah tersedianya tanah, problem tanah muncul diakibatkan jumlah yang tidak pernah bertambah, sedang untuk menopang kehidupan jumlah tanah penduduk selalu bertambah, untuk itu dibutuhkan regulasi yang mengatur peruntukannya terutama fungsi sosial tanah yang sangat urgen. Pasal 6 UU No 5 Tahun 1960 tentang UUPA dan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penata Ruangan maka tanah di Indonesia tidak boleh dibisniskan. Selanjutnya undang-undang No.26 tahun 27

Pasal 11 :

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :
 - a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten kota;
 - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. Kerjasama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf B meliputi:
 - a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota
 - b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten kota
 - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten

Pasal 50 :

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan dalam 1(satu) wilayah kabupaten dapat dilakukan pada tingkat wilayah kecamatan atau beberapa wilayah desa atau nama lain yang disamakan dengan desa yang merupakan bentuk detail dari penataan ruang wilayah kabupaten.
- (2) Rencana tata ruang kawasan perdesaan yang mencakup 2(dua) atau lebih wilayah kabupaten merupakan alat koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan yang bersifat lintas wilayah.
- (3) Rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berisi struktur ruang pola ruang yang bersifat lintas wilayah administratif.

Pasal 60 :

Dalam penataan ruang setiap orang berhak untuk :

- a. Mengetahui rencana tata ruang
- b. Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
- c. Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan ayang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayahnya;
- e. Mengajukan tuntutan pembatalan ijin dan pemberhentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang;
- f. Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang ijin apabila kegiatan pembanguann yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Selanjutnya Roberts and King (1980) menyatakan bahwa, pelaksanaan dari sebuah konsep dalam prakteknya tidaklah sesederhana, di lapangan dijumpai berbagai macam hambatan baik itu datang dari dalam masyarakat sendiri maupun yang datang dari luar yang sebagian berupa faktor-faktor eksternal yang tidak mudah diperhitungkan. Kepentingan masyarakat sering sekali terkait dengan kepentingan luar yang tidak mudah diidentifikasi dan diprediksikan. Meskipun demikian bukan berarti bahwa ide atau gagasan tertentu baik hambatan internal maupun eksternal dapat dikelola dan ditempatkan sebagai tantangan yang harus dihadapi bukan untuk dihindari.

Jon Pierre (2000:241) menyatakan:

.... in the centrifugal model of governing however the state seeks to increase its point of contact with its" external environment as a means of conveying its objectives to the surrounding society. Important elements of this persuit have been deregulation deconcentration, and decentralization, and giving local authorities, agencies, and quangor opportunities to operate more closely to actors outside the political sphere in society

Maksudnya adalah bahwa dalam pembuatan regulasi oleh pemerintah dengan model sentrifugal selalu bersentuhan dengan lingkungan eksternal sebagai sarana untuk mencapai keberhasilan tujuan sehingga masyarakat sekitar yang menjadi obyek dari regulasi tersebut atau dengan kata lain ini merupakan elemen penting dalam pembuatan regulasi di luar aktor pembuat regulasi.

Permasalahan muncul ketika regulasi dibuat secara umum kebijakan yang merupakan pengejawatahan dari sebuah regulasi menempatkan Negara pada posisi sentral dan dominan, karena kedekatan eksekutif dalam proses implementasi di sisi lain. Kontrol yang

dilakukan legislatif cenderung bersifat pasif dan menunggu. Dengan kata lain proses formulasi kebijakan menempatkan Negara dalam posisi menentukan, Negara lah yang memutuskan design dan arah kebijakan dalam teori *governance* yang kemukakan (Fredericson, 1989), posisi sektor privat dan masyarakat ditempatkan dibawah pemerintah, meskipun semangat pelibatan dua sektor tersebut mulai menunjukkan peningkatan, namun inisiatif lahirnya sebuah kebijakan datangnya diawali dari pemerintah .Dalam prakteknya pembuatan kebijakan inisiatif yang datang dari legislatif lebih berperan sebagai lembaga legislasi.

Kondisi demikian membuat peran sektor privat dan masyarakat hanya bersifat formal partisipasi sektor privat dan masyarakat hanya bersifat prosedural tidak substantif. Praktik-praktik pembuatan rencana dari bawah lewat musrenbang banyak digugat oleh masyarakat. Tidak terakomodasinya tuntutan masyarakat menjadi kian kuat, dibutuhkan payung yang berupa peraturan pemerintah untuk mengawal mulai dari proses formulasi, implementasi dan evaluasi sebuah kebijakan munculnya konflik antara pemerintah dengan public (birokrasi>publik) di tingkat implementasi tak terhindarkan bahkan konflik antara privat dan publik yang berbeda kepentingan publik yang lebih berorientasi pada *social justice* sedangkan privat lebih berorientasi pada *economic macro* pada tataran evaluasi bargaining position masyarakat menjadi lemah, proses untuk merubah sebuah regulasi menggunakan waktu yang lama .Secara normatif peraturan perundang-undangan akan dikaji mulai 5 tahun sekali.

Grindle dan Thomas (1980) mengemukakan dalam proses formulasi kebijakan dirumuskan agenda setting, dalam perumusan agenda dipengaruhi oleh konteks lingkungannya yang pada awalnya akan membentuk karakter kebijakan dalam tahapan ini akan terjadi tarik menarik kepentingan antara birokrasi dan publik namun jika terjadi sinergi antara keduanya akan semakin memperkuat policy yang dibuat.Sedangkan menurut Usman (2004 : 298) ada empat faktor yang harus diperhitungkan dalam kegiatan perencanaan dan implementasi program yaitu : keadaan penduduk, pola pemilikan dan penguasaan lahan, ketenaga kerjaan dan struktur sosial.

Faktor pertama penduduk berkaitan dengan aspek pola pemukiman penduduk, terkonsentrasi atau menyebar. Apakah petani didaerah ini bertempat tinggal menyatu dengan sawah atau lahan pertanainnya, atau petani bertempat tinggal di kawasan tertentu yang terpisah dengan lahan pertanian mereka.

Pola pemukiman tersebut mempengaruhi model-model sosialisasi yang dijalankan. Homogenitas atau heterogenitas yang menyangkut aspek pendidikan, agama, sosial, ekonomi budaya akan menentukan model-model partisipasi program yang diintroduksir .

Sedangkan pola-pola pemilikan dan penguasaan lahan penting untuk diketahui pertama, dari pola pemilikan dan penguasaan lahan dapat ditelusuri seberapa jauh sebenarnya ketergantungan masyarakat terhadap lahan untuk mencukupi kebutuhan hidup dasarnya,

lahan yang dimiliki lebih bersifat individu atau kolektif. Bila bersifat individu maka orientasinya adalah pemilik bersifat kebutuhan ekonomis. Artinya pemilik akan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan ekonomi mereka beserta keluarganya. Kedua dari pola pemilikan dan penguasaan lahan dapat diperkirakan bentuk respon masyarakat terhadap program-program yang kelak di implementasikan. Respon masyarakat yang sekedar mengharap dengan respon masyarakat yang menguasai sekaligus memiliki lahan.

Dalam paradigma baru pendekatan pembangunan adalah sejauh mana masyarakat ikut dalam proses perencanaan dan implementasinya. Partisipasi merupakan bagian penting terhadap keberhasilan sebuah program. Disamping faktor adanya kepuasan untuk dapat mengaktualisasikan dan kepentingan mereka yang akan diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik (Howlett dan Ramesh, 1998 : 122). Pelibatan masyarakat secara langsung dalam program implementasi sangat penting, mengingat kedepan kepentingan masyarakat yang menjadi target sasaran program, sejauh mana dampak yang ditimbulkan dari adanya aksi program baik secara kelompok maupun individu.

Memperhatikan aspek-aspek sosial dalam kajian dampak sebuah program sangat diperlukan bagi para pengambil kebijakan. Pertama, keberadaan suatu usaha atau kegiatan mempunyai dampak baik itu bersifat positif ataupun negatif terhadap kehidupan masyarakat sekitarnya. Kegagalan mengidentifikasi dan mengantisipasi dampak negatif tidak hanya dapat mengganggu kelangsungan usaha atau kegiatan tersebut, melainkan juga dapat mengganggu keharmonisan hidup masyarakat. Kedua, penilaian atau respon masyarakat terhadap keberadaan suatu usaha atau kegiatan beragam atau berubah-ubah.

Sesuatu yang dianggap bermanfaat oleh lapisan atau kelompok tertentu tidak selalu dianggap bermanfaat oleh lapisan masyarakat atau kelompok lainnya. Dan sesuatu dianggap baik dalam kurun waktu tertentu, tidak selamanya dianggap baik pada kurun waktu selanjutnya. Ketiga dalam kurun waktu yang sama, kehidupan masyarakat boleh jadi bersentuhan dengan beberapa usaha atau kegiatan sekaligus sentuhan ganda semacam ini dapat menciptakan penilaian atau respon masyarakat.

Dengan demikian aspek sosial dalam kajian program dilandasi oleh (1) bentuk dan sifat penilaian atau respon masyarakat terhadap suatu usaha atau kegiatan dan (2) perubahan penilaian atau respon masyarakat terhadap usaha atau kegiatan tersebut. Hal ini menunjukkan perubahan terhadap program masyarakat mencakup tentang kegiatan yang meliputi tahap pra konstruksi, konstruksi dan pasca konstruksi dengan memperhatikan tujuan dan target yang hendak di capai.

Analisa sosial perlu dilakukan untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan terhadap suatu usaha atau kegiatan kehidupan masyarakat sekitarnya, yang kemudian dapat dimanfaatkan untuk membantu proses pengambilan keputusan dalam memperhitungkan resiko yang dihadapi, serta memperbaiki kebijakan yang merugikan dengan menawarkan

alternatif-alternatif tindakan yang terjangkau, dengan mengurangi resiko yang serendah mungkin. Karena yang ditawarkan adalah pretensi untuk mencampuri tujuan-tujuan yang telah dirumuskan atau target yang hendak di capai, tetapi berusaha menyempurnakan kebijakan agar lebih sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Dengan memperhitungkan faktor aspek-aspek sosial resistensi masyarakat terhadap sebuah program dapat diminimalisir, khususnya kepentingan petani. Resistensi petani sebetulnya merupakan suatu reaksi defensif akibat tidak terjaminnya kehidupan petani. Dengan tidak terjaminnya kehidupan petani, maka perilaku resistensi tersebut dipakai sebagai *survival strategy* dalam menghadapi sebuah ketidak pastian. Perilaku ini bukan saja menggambarkan tindakan pengingkaran petani terhadap pemegang kebijakan yaitu negara, melainkan juga menjadi pertanda aksi yang penting selamat ditengah ketidak pastian terjaminnya kehidupan mereka jika terus patuh terhadap kebijakan negara yang tidak pernah menguntungkan petani kecil.

Manifestasi ketidak puasan terhadap berbagai kebijakan negara itulah yang melatarbelakangi resistensi sebagian besar petani pada umumnya. Mereka menganggap resistensi tersebut sebenarnya muncul karena ingin menolak kebijakan dibidang pertanian yang cenderung eksploitatif, suatu hal yang ironis hal ini terjadi pada negara Indonesia yang agraris ini (Mustain, 2007).

Eksplorasi terhadap tanah tepian kota seperti yang dikemukakan Sumardjono (2008 : 220-223), bahwa tanah yang mempunyai ciri bersegi dua yakni sebagai benda dan sumber daya alam, membuat terjadinya konflik kepentingan, dimana pada lokasi tepian kota akan terjadi benturan kepentingan dengan kota. Lahan tepian kota merupakan lahan pertanian sedangkota membutuhkan lahan bagai tersedianya infrastruktur dan sarana permukiman bagi penduduknya yang mempunyai lahan sangat terbatas hal ini ditandai dengan pesatnya pertumbuhan penduduk perkotaan.

Menurut perhitungan sementara hasil sensus penduduk tahun 2010, penduduk perkotaan kota Solo mencatat tingkat kepadatan penduduk sebesar 11.300 jiwa per km meningkat dibandingkan hasil sensus penduduk tahun 2000 sebesar 10.000 jiwa per km, angka ini menunjukkan kota Solo sebagai kota paling padat di propinsi (SOLOPOS 19 Juni 2010). Konsekuensi tingginya angka kepadatan penduduk kota Solo berimbas pada daerah sekitarnya (tepiian kota). Ironisnya wilayah tepian kota tidak satupun yang mempunyai Rencana Tata Ruang Kota, atau kecamatan, karena kebijakan ketata ruangan wilayah hanya sampai ditingkat kota/kecamatan tidak menyentuh sampai ditingkat desa.

Mandegnya pembahasan rencana tata ruang wilayah (RTRW) merupakan indikator lemahnya peraturan tata guna lahan diwilayah pedesaan yang berbatasan dengan perkotaan. Seperti yang terjadi di kabupaten Sragen Jawa Tengah, sebagai salah satu wilayah penyangga pangan nasional atau sebagai lumbung padi nasional mengalami penyusutan

lahan pertanian sebesar 200 ha per tahun, namun pembahasan Rencana Tata Ruang Wilayah belum tuntas dalam menetapkan lahan lestari karena terkendala belum adanya produk hukum di atasnya lantern pemerintah pusat dan propinsi dalam waktu bersamaan juga sedang menggodok peraturan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (SOLOPOS 1 Maret 2010).

Menurut Turner 2006 (dalam Susilo dan Sulistyaningsih : 14–15) mengatakan, teori pertukaran (*Exchange Theory*) bahwa dalam transaksi sosial manusia selalu berusaha mendapatkan keuntungan melalui perhitungan *cost and benefit*. Sementara Emerson (ibid) mengemukakan serangkaian teori yang disebut *the initial theorins*, dimana pada prinsipnya manusia dalam interaksi sosialnya senantiasa berinisiatif untuk mendapatkan reward. Ia menambahkan, bahwa seseorang akan memiliki kekuasaan atas orang lain, jika dia memiliki rewards yang diinginkan oleh orang lain. Bahwa inisiatif itu selalu dilakukan oleh orang yang tergantung bukan oleh orang yang memiliki kekuasaan. Dalam hubungan pertukaran akan tercipta ketidakseimbangan, tetapi dalam perjalanan waktu, para aktor akan berusaha menciptakan keseimbangan yang baru.

II. IDENTIFIKASI MASALAH

Mencermati latar belakang yang diuraikan di atas maka dapat diidentifikasi hal-hal berikut :

1. Terjadi alih fungsi lahan pertanian sawah menjadi non pertanian seperti perumahan, industri, jalan TOL, khususnya di pulau Jawa, Jawa Tengah, dan wilayah Surakarta. Intensitasnya semakin meningkat pada wilayah tepian kota.
2. Pendekatan terhadap masalah pertanahan lebih menekankan pada aspek *legal aproach* dari pada *political aproach* dan aspek *equity* lebih berpihak pada kapitalis dari pada petani marjinal (orientasi pada kepentingan kota yang lebih bersifat makro ekonomi).
3. Kebijakan ke Tata Ruang Kota Wilayah (RTRW) sebagai bentuk peran Negara cenderung melemahkan kapasitas institusi petani tanpa melibatkan partisipasi petani.

III. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan identifikasi masalah maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Tata Ruang di design oleh pemerintah, lebih berorientasi pada kepentingan pengembangan kota (makro ekonomi). Bagaimana dengan konsep Tata Ruang Tepian Kota yang potensial sebagai lahan pertanian, akankah petani selalu termajinalkan, dan berimplikasi pada alih fungsi lahan pertanian, karena terjadinya proses pelemahan institusi?.

Oleh karena itu pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah : Mengapa kebijakan *legal approach* belum memberikan peran dan manfaat yang besar kepada masyarakat petani. Kajian akan dilakukan melalui perspektif kebijakan sehingga selanjutnya pertanyaan penelitian tersebut dapat diuraikan menjadi beberapa pertanyaan yang lebih rinci yaitu :

1. Mengapa formulasi kebijakan Tata Ruang/ wilayah di tepian kota Surakarta bersifat Top Down, dan bagaimana peran partisipasi lain? Bagaimanakah dialog antar partisipasi dalam formulasi kebijakan Tata Ruang/ Wilayah di tepian kota Surakarta ?
2. Apakah terdapat perlawanan terhadap kebijakan Tata Ruang/ wilayah di tepian kota Surakarta dan bagaimana bentuknya ?
3. Bagaimana model formulasi kebijakan Tata Ruang /Wilayah yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat di tepian kota Surakarta

IV. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan:

1. Peran negara dan partisipasi lain dalam proses formulasi kebijakan Tata Ruang/ Wilayah di tepian kota Surakarta.
2. Perlawanan masyarakat terhadap kebijakan Tata Ruang/ Wilayah di tepian kota Surakarta.
3. Mencari model kebijakan Tata Ruang Kota Wilayah atau konstruksi, Rekonstruksi teori kebijakan tata ruang

V. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan dari peneltiaan ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat diantaranya adalah :

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa sumbangan berupa pengembangan konsep dan Rekonstruksi kebijakan publik. Seperti dalam mewujudkan era *good governance* yang tidak sekedar dalam perspektif namun menuju ke realita. Terjadinya perubahan mind set dari old public administration ke new public service sebagaimana direkomendasikan (Hood, 1998) dan (Fredericson, 1997). Termasuk lensa ekonomi politik di Indonesia masa kini yang bias ke kota. Fox (1996), yang mengakibatkan terjadinya arena konflik birokras-politik. Grindle (1980) serta pemahaman kajian kebijakan secara interdisipliner termasuk didalamnya kajian sosiologis Tom Bottmore (1980).

2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk membangun sebuah model kebijakan pengelolaan lahan pertanian produktif berbasis masyarakat yang dapat memenuhi tujuan ekonomi. Keadilan, pemberdayaan para partisipan dan kelestarian lahan

VI. FOKUS PENELITIAN

Fokus penelitian ini adalah masalah terjadinya alih fungsi lahan pertanian sawah produktif menjadi non pertanian seperti bangunan, kantor, industri, perumahan, pasar/ruko. Dengan mengkaji aspek perkembangan wilayah yang dirancang dengan kebijakan ketata ruangan, dimana design ketata ruangan tersebut mempunyai kecenderungan menggeser kepentingan pertanian dalam arti luas ke arah kepentingan yang bersifat makro, yaitu kepentingan ekonomis. Siapa yang menikmati/ diuntungkan dengan kebijakan ketata ruangan yang pro investasi daripada kepentingan sosial (*Social justice*). Dengan analisa biaya dan manfaat siapa yang dominan diantara pemerintah pengusaha/pengembang dan petani.

Fokus Penelitian :

1. Liberalisasi dalam pembuatan kebijakan Tata Ruang wilayah
 - a. Peran Negara dalam hal ini, eksekutif yang dipresentasikan oleh birokrasi dan legislatif dalam pembuatan kebijakan yang berupa peraturan-peraturan daerah (formulasi kebijakan)
 - b. Peran sentral birokrasi dalam formulasi kebijakan.
 - c. Komitmen (*good will*) Negara terhadap masukan-masukan dari *stake holder* (*Feed Back*)
2. Peran Masyarakat/Partisipasi Masyarakat dalam pembuatan kebijakan Tata Ruang Wilayah
 - a. Partisipasi masyarakat dalam memberi masukan saat formulasi kebijakan
 - b. Peran masyarakat dalam proses formulasi kebijakan .
 - c. Sikap masyarakat dalam menyikapi yang terjadi, seperti terjadinya alih fungsi lahan pertanian
 - d. Peran masyarakat dalam mencari solusi alternatif akibat adanya alih fungsi lahan pertanian.
3. Dialog Antar Partisipan dalam Proses Pembuatan kebijakan Tata Ruang Wilayah
 - a. Dialog antar partisipan yang meliuti Birokrasi, BPN, Petani dan Pengembang (developer) dalam proses formulasi kebijakan.

- b. Peran lembaga-lembaga/organisasi kemasyarakatan dalam mempengaruhi kebijakan baik saat kebijakan diformulasikan, diimplementasikan, maupun dievaluasi.
4. Perlawanan masyarakat terhadap kebijakan Tata Ruang Wilayah
 - a. Reaksi dari masyarakat yang mewakili kepentingan petani, kepentingan masyarakat penghuni atau buruh pabrik, maupun kalangan pengembang (developer) perumahan terhadap kebijakan Tata Ruang/ wilayah untuk melakukan pressure soal kebijakan Tata Ruang/Wilayah di formulasikan
 - b. Mengidentifikasi bagaimana bentuk-bentuk perlawanan yang mereka lakukan dari masing-masing kelompok kepentingan.
 - c. Melalui cara apa mereka melakukan perlawanan, baik cara legal atau illegal dimungkinkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Alford.R, & Friend, R. 1990. *Power of Theory, Capitalis, the State, and Democracy*, Cambridge University, California
- Awang, San Afri. 2002. *Relevensi Paradigma Social Forestry*, Warta Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat Vol 5 No. 7 Juli 2002
- Carnea, Michael M. 1985. *Putting People First, Sosiological Variables Indonesia Rural Development*, Oxford Universiti Pres. USA
- Chocran, Charles L and Eloise F. malone. 1995. *Public Policy, Perspectives and Chioses*, MCGraw Hill College. Boston.
- Cullen B. Ronald and Cushman P Donald, 2000, *Transition to Competitive Government*, State University, New York
- Denhard, Janet V. and Robert D. Denhardt. 2003. *The New Public Servics: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe.
- Dunn, William N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan)*,Edisi Kedua. Gajah Mada University press. Yogyakarta.
- Dwiyanto Agus, dkk, 2003, Reformasi Birokrasi Publik, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM – Yogyakarta.

- Engel, Frederich (1984), *The Orign Of The Family. Private Property and The State*, New York; International Publisher
- Evers, Hans Dieter, 1995. *Sosiologi Perkotaan*, LP3ES, Jakarta
- Fox, Charles. J. 1996, *Reinventing Government as Apostmodern Symbol Politik In Public Administration Review*.Vol 56 No.3 P. 256-261
- Frederickson,H. George. 1971. *Toward a New Public Administration Indonesia* Frank Marini (Ed). *Toward Public Administration : the Minnowbrook Perspektive*, Chandler Publishing Company.
- _____ 1997, *the Spirit Of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers San Fransisco
- _____ 2002, *The Public Administration Theory* Priner, university Of Kansas
- Fukuyama, Francis, 2005. *Memepererat Negara seri Terjemahan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society. The Outline of The Theory of Structuration*. Polity Press Cambridge –UK.
- Goggin, Malcom L. dkk, 1998, *Implementation Theory anf Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresman and Company, Illinois.
- Gransci, Antonio, 2003. *Negara dan Hegemoni*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Grindle, Marike S, (ed), 1980, *Politics and Apolicy Implementation on the Third World*, New Jersey: Prince Town University Press.
- Griesgraber, Jm and Bernhard G.Gunter (ed) , 2004, *development*,pleeto press,London
- Haberman, Jurgen, 2004. *Krisis Legitimasi (Seri Terjemahan)*, Qalam, Yogyakarta
- _____ 2006. *Teori Tindakan Komunikatif I: Rasio dan Rasionllisasi masyarakat*. Kreasi Wacana. Yogyakarta.
- _____ 1975. *Legitimation crisis*, Beacon Press
- Haryanto Andik, 2000, *Jurnal Pembaharuan Desa*, Kajian Agraria IPB, Bogor.
- Hernando de soto, *The Other Path : The Revolution in the World ; seri terjemahan yayasan Obor Indonesia*
- Hegel (1821), 1952. *Hegel's Philoshofy Of right*. Tr. T.M Knox. Oxford: Oxford University Press

- Hoffman, John, 1995, *Beyond the State, An Introduction Critique*, Polity Press, Cambridge
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. Toronto-Newyork Oxford.
- Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- _____ 2006 "*Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*", bahan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang
- Jones, C.O (1970) *An Intruduction to The Study of Public Policy*, Wadsworth, Belmont, Cal
- Kautsky, Jhon H *The politcs of Aristocratic Empires*, Chopel, Hill, University North of Carolina Press 1982
- 04, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep Teori dan Isu*, GAVA MEDIA, Yogyakarta.
- Keban, Y, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep Teori dan Isu*, GAVA MEDIA, Yogyakarta.
- Keynes, J.M (1936) *General Theory Of Emploiment, Iterest and money*. New York: Harcourt, Bracl & World.
- Koontz, Tomas M. and Elizabeth Moore Johnson. 2004. *One Size Does Not Fitt All: Matching Breadth of Stakeholders Participation to Watershed Group Accomplishments*. Policy Science 37, 2004: 185-204.
- Lasswell, H.D. (1971), *A Pre-view Of Policy Sciences*, Elsevier, New York
- Lindblom, Charles E (1977). *Politics and Markets* : nem York : Basic Booles
- Marx, Karl. (1859) 1904. *Contribution Of The Critique Of Political Economy*, Tr.N. I Stone, Chicago : Charles Kerr.
- Mill, Jhon S. (1848) *Principles Of Political Economy*. London
- Minogue, M,(ed), 2003,*Regulatory governace in developing countries,University of Manchester,Uk,London*.
- Musgrave, R. A, and A.P Peacocle ed (1958) *Ssics in The Theory Of Public Finance*, New York. SE. Martin Is Press

- Mustain, 2007, *Petani vs Negara Gerakan sosial petani melawan Hegemoni Negara*, AR-RUZZ Media Yogyakarta
- Nugroho, Riant. D, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Nurudin Rachmad K. Dwi Susilo dan Tri Sulistyanyingsih, 2006, *Kebijakan Elitis Politik, Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Osborne, D. & Gabbler, T, 1992. *Reinventing Government*, A Plume Book. California
- Robert. C. Nancy and King J. Paula, 1996. *Transforming Public Policy*, Jossey – Buss Publisher, San Fransisco
- Smith, Adam. (1776) 1937 *The Wealth Of Nation*, New York : Modern Library
- Sosialismanto, Duto, 2001. *Hegemoni Negara Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*. Lapera. Yogyakarta
- Sumardjono. S.W. Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, KOMPAS, Jakarta
- Tom. Bootmore, 1992, *Sosiologi Politik Seri Terjemahan*, Rineka Cipta Jakarta
- Usman, S, 2004, *Pembangunan & Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Wahab. A, 2004. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

Jurnal :

1. Administrative Reform Policy: *The Chalange of Turning Symbols Into Practice Tom Christensen Public Organization Review: A Global Journal* 3: 3 – 27 (2008), Kluwer Academic Publishers Manufactured in the Netherlands.
2. Brazil: *Land Reform Under Assul, Falling Short of Goals*. Mario Osavo Global Information Network. New York : Nov 12, 2008
3. Development – Namibia : *Land Reform Bear Fruit Despite Snogs*. Brigitte Weedlich. Global Information Network. New York : Nov 12, 2008
4. *Land and Poverty reforming East Asia*, Martin Ravallion, Dominique Van de Walle. Finance & development. Washington : September 2008. vol. 45, iss 3; pg 38, 4 pgs.
5. Leaders: *Still not to the Tiller; Land reform China Anonymous*, The Ecoomist London. Oct 25 2008. Vol 389 iss. 8603

6. *On the Fast Track to Land Degradation? A Case study of the impact of the fast track land reform Programme in Kadoma District, Zimbabwe.* R. C Fox, E Chigumira, KM Rowntree. *Geography*. Sheffield : Aunum 2007. Vo. 92, iss.3; pg 208, 13 pgs.
7. *Policy Paradigms Should be consistent with the complexity of Reality*, F Gregory Hayes & Lincoln Nebraska, 2008
8. *Paraguay Politics : Land Conflicts Escalate EUI ViewsWire*. New York: Dec 1, 2008
9. *Q&A: Bolivia LIMITS Size of Estate in Land Reform Struggle.* Franz Chvez. *Global Information Network*. New York: Jan 28, 2009.
10. *Reforming Public Administration in Southeast Asia: Trends and Impacts* M. Shamsul Haque. *Public Organization review: A. Global Journal* 4: 361 – 371 (2007) *Facture in the Netherlands*
11. *Social and Environmental Reporting and Auditing in Indonesia, Maintaining Organizational Legitimacy?* Anies S. Basmalah & Johnny Jeremias, *gajah Mada International Journal of Business*, Januari – April 2005 Vol. 7. NO. 1 PP 109 – 127
12. *Social Informatics and the political economy of communications*, Robin Manseel, *Information technology & People* Vol. 18 No. 1, 2005, PP 21 – 25, Emerald Group Publishing Limited 0959 – 3845.
13. *Southern Africa: Researchers Find Land Reform Success Stories.* Stephanie Nieuwoudt. *Global Information Network*. New York: Aug 13, 2008.
14. *The Role of The State in Land Reform Processes, The Case of Brazil*, by Eliza Botella Rodriguez, University of salamanca, Span. Juni 2006.

Suatu Tinjauan Tentang Simbolisasi Agama dalam Kebijakan Pendidikan di Sekolah Kota Padang

Oleh .:

Siska Sasmita, MPA

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

The administration period of Mayor Fauzi Bahar marked by the released of religious-oriented policies in Padang municipal. Several broad programs under the spotlight are pesantren ramadhan, kewajiban berjilbab, wirid remaja, and subuh mubarakah that must followed by Islamic students in the elementary school level to senior high school level. This policy received positive reactions from a part elements in Padang municipal because the religious programs could anticipated youth's moral degradation. But a counter reaction came from school with non-Islamic basis. There are indications that this policy backdrop of political content than the orientation towards advancement of education in Padang municipal.

This article will highlight the religious symbolism in the school at Padang from public policy perspective. In this context various shades of religious program in the school will review by the educational policy framework.

Keywords: religious symbolization, educational policy.

I. PENDAHULUAN

Posisi Kota Padang dalam Konteks ke-Minangkabau-an

Kota Padang secara administratif tergabung dalam Propinsi Sumatera Barat, sekaligus menjadi ibukota propinsi ini. Meski ditilik dari sisi kewilayahan Minangkabau, Padang bukanlah bagian dari wilayah asli Minangkabau –yang terdiri atas daerah Darek dan Luhak– namun hingga kini warga Kota Padang mengklaim dirinya sebagai bagian dari masyarakat Minangkabau karena sebagian warga Padang masih menghubungkan asal-usulnya dengan nenek moyang mereka yang berasal dari nagari-nagari dataran tinggi pedalaman Darek (Graves, 2007).

Ikatan erat dengan daerah Darek dan Luhak Minangkabau yang berpondasi Islam memengaruhi nilai-nilai yang dianut warga dan pemerintah Kota Padang. Mengacu pada filosofi “*adat basandi syara’, syara’ basandi Kitabullah,*” beberapa kebijakan pemko diwarnai nuansa keagamaan.

Di tataran empiris hal yang mendorong bergemanya kembali filosofi adat ini adalah fenomena mengejutkan yang sangat bertolak belakang dengan pencitraan orang Minangkabau yang religius muncul sejak satu dasawarsa terakhir. Keberadaan Kota Padang kini dinilai tidak berbeda dengan kota-kota lain di Indonesia. Persoalan asusila seperti perjudian, narkoba, HIV/AIDS, dan pekerja seks komersial mewarnai masalah-masalah sosial di Kota Padang. Dalam berbagai kesempatan para pejabat pemerintah sering mengatakan bahwa telah terjadi pelapukan budaya Minang yang sungguh mengkhawatirkan. Data tahun 2004 memperlihatkan bukti semakin menipisnya pemahaman agama dan adat orang Minang. Dari 5.833 pasangan yang dinikahkan oleh Departemen Agama Padang sepanjang tahun 2004, 1.000 pasangan (17.14%) diantaranya tidak bisa baca tulis AlQuran, 1.169 (20.04%) bisa baca tulis AlQuran namun terbata-bata, dan sisanya lancar baca tulis AlQuran. Di kalangan generasi muda kondisinya lebih memprihatinkan. Sekitar 60% peserta didik/generasi muda tidak bisa baca tulis AlQuran, pemahaman terhadap masalah keagamaan, ketahanan akidah, ibadah, dan akhlak sangat minim.¹

II. PEMBAHASAN

Simbolisasi Agama dalam Tataran Kebijakan Pendidikan

Mempergunakan pendekatan analisis isi secara kualitatif dipahami bahwa program pesantren ramadhan, wirid remaja, dan shubuh mubarakah di Kota Padang menekankan

¹ Meningkatkan Ketakwaan, Menjawab Akar Persoalan Moral dan Sosial. <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0502/22/daerah/1576008.htm>

pada peran pemerintah sebagai pelaku utama dalam pembangunan pendidikan. Kebijakan ini mempunyai dua makna. *Pertama*, secara relasi formal merupakan pengejawantahan pasal 30 (3) Undang-Undang No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional perihal pendidikan agama bahwa pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Maka dianggap wajar jika kemudian pemerintah Kota Padang melaksanakan pesantren ramadhan, wirid remaja, serta shubuh mubarakah dalam jalur pendidikan nonformal dan informal yang bertumpu pada pendidikan berbasis masyarakat sesuai dengan kekhasan agama dan budaya Minangkabau yaitu *adat basandi syara', syara' basandi Kitabullah*. *Kedua*, keberadaan instruksi Walikota Padang Nomor 451.1739/Binsos-2008 tetap berada dalam koridor pendidikan yang ada yaitu pasal 50 (5) Undang-undang No.20 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang berbasis keunggulan lokal, dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang pada pasal 103 (3) menyebutkan bahwa urusan pendidikan merupakan kewenangan Pemda (daerah otonom) karena tidak termasuk dalam kelompok urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Atas dasar otonomi daerah ini pula peluang mengembangkan kembali identitas dan ciri khas lokal menjadi tak terbandung. Kebijakan pendidikan bernuansa agama seperti instruksi walikota tentang pesantren ramadhan secara konseptual dan substansial mengandung pesan yang baik dari pemerintah dalam membentengi aqidah dan akhlak generasi muda dan mengaktualisasikan *local wisdom* yang menjadi ciri masyarakat Minangkabau.

Lahirnya beberapa instruksi walikota yang bernuansa syariat, termasuk kebijakan pesantren ramadhan merupakan tindak lanjut dari Peraturan Propinsi Sumatera Barat Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Maksiat. Dalam Bab V Pasal 21 huruf (c) terkandung maksud tentang pengawasan dan pembinaan yang dilakukan pemerintah daerah terhadap segala kegiatan yang berhubungan dengan pencegahan dan pemberantasan maksiat yang diarahkan untuk mencegah generasi muda terlibat dalam perbuatan maksiat.

Analisis terhadap proses perumusan kebijakan menemukan bentuk kombinasi dalam perumusan kebijakan bernuansa syariat. Dalam pemahaman penulis, proses perumusan kebijakan bernuansa syariat lebih diwarnai oleh model elitis dan pendekatan normatif. Dye dan Ziegler mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa.² Oleh karena itu sebenarnya para elit membentuk opini luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas membentuk opini elit. Artinya

² Seringkali dikatakan bahwa kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari "rakyat," namun apa yang dikatakan tersebut adalah mitos dan bukan merupakan realitas masyarakat demokrasi.

kebijakan pendidikan yang bernuansa agama seringkali menjadi formalitas tanpa disadari sepenuhnya oleh masyarakat. Dalam konteks pendekatan normatif, elit politik menggunakan argumen-argumen yang lihai dan (kadang-kala) secara selektif menggunakan data untuk mengajukan suatu posisi politik untuk meyakinkan pihak lain bahwa posisi mereka dalam suatu pilihan kebijakan yang layak. Hasil penelitian Pusaka Padang mengungkapkan bahwa peraturan daerah yang bernuansa syariat islam termasuk di bidang pendidikan lahir bukan karena persoalan ideologis melainkan lebih pada pragmatisme politik. Para penguasa memanfaatkan isu-isu pemberlakuan peraturan daerah syariat islam untuk mempertahankan kekuasaannya.³ Untuk kasus ini, fenomena Kota Padang amat jelas buktinya. Dengan mengusung isu keberhasilan program pesantren ramadhan, kewajiban berbusana muslim, dan shubuh mubarakah, Fauzi Bahar berhasil melanggengkan posisinya sebagai walikota di periode kepemimpinan kedua. Dalam bedah visi misi sebagai calon walikota pada bulan Agustus 2008 lalu, Fauzi Bahar dari Partai Amanat Nasional dan pasangannya Mahyeldi Ansharullah dari Partai Keadilan Sejahtera mengusung program pendidikan pesantren ramadhan sebagai isu sentral untuk memenangkan Pilkada Padang 2008.

Politik, Pendidikan, dan Agama

Hubungan antara politik dan pendidikan hadir dalam format yang berbeda-beda sesuai dengan *setting* sosial politik dimana hubungan tersebut terjalin. Jika politik dipahami sebagai 'praktek kekuatan, kekuasaan, dan otoritas dalam masyarakat dan pembuatan keputusan-keputusan otoritatif tentang alokasi sumber daya dan nilai-nilai sosial' (Harman, 1974:9), maka jelaskan bahwa pendidikan tidak lain adalah sebuah bisnis politik. Dengan kata lain, politik adalah bagian dari paket kehidupan lembaga-lembaga pendidikan (Sirozi, 2005: 19).

Dewey menyatakan bahwa sekolah umum/publik adalah simbol demokrasi, dan sangat penting untuk menghindari kekuatan memecah belah dalam aktivitas negara, oleh karenanya perlu bagi peserta didik mempertajam kesadaran terhadap perbedaan agama (Viteritti, 2007:96). Dalam kasus negara sekuler, intervensi negara terhadap pendidikan memang dibatasi karena keberadaan sekolah lebih berkaitan dengan transfer ilmu pengetahuan. Namun untuk kasus Indonesia umumnya dan Kota Padang khususnya netralitas institusi negara dalam memberikan pelayanan pendidikan ternyata sulit dihindari. Aktivitas negara menjadi tidak netral melainkan merupakan hasil perangkat negara yang diambil alih, digunakan, sebagai instrumen kelas penguasa (*rulling class*).

Apple dan Dale (Sirozi, 2005:67) bahkan menyatakan bahwa institusi-institusi pendidikan berperan dalam mengembangkan legitimasi dan pola produksi, dua hal yang san-

³ <http://www.wahidinstitute.org/indonesia/content/view/199/52/>

gat fundamental dalam upaya membangun hegemoni negara. Hegemoni bukanlah fakta sosial yang muncul begitu saja tetapi suatu proses dimana kelas dan kelompok dominan berupaya memenangkan konsensus aktif dengan orang-orang yang mereka kuasai.

Pro-Kontra, Hasil, dan Dampak Implementasi Kebijakan Bernuansa Syariah di Kota Padang

Walaupun hasil pooling Sumatera Barat Intellectual Society (SIS) pada bulan September 2008 lalu menunjukkan mayoritas responden (75%) mengapresiasi positif kegiatan pesantren ramadhan namun hal itu belum menjadi jaminan akan efektivitas kegiatan. SIS mencoba melihat beberapa faktor penyebab peserta pesantren mengapresiasi positif kegiatan tersebut. Apresiasi positif responden terhadap kegiatan pesantren ramadhan 1429 H salah satunya dipengaruhi oleh kualitas/kapabilitas para pelaksana dan pengisi acara. 70% responden menyatakan narasumber menguasai materi yang disampaikan, sedangkan 24% menjawab responden tidak menguasai, sedangkan 6% lainnya menjawab tergantung siapa narasumbernya. Penguasaan materi tentu tidak cukup sebagai modal keberhasilan narasumber/pemakalah dalam menyampaikan materi. Cara penyajian materi turut memengaruhi penerimaan oleh santri. Sebanyak 71% responden menyukai cara narasumber dalam menyajikan materi, sementara 29% lainnya tidak menyukainya. Hal yang terutama membuat santri betah mengikuti pesantren ramadhan adalah metode pengajaran yang diselingi dengan permainan (*games*), simulasi, dan menonton film. Model pembelajaran yang bervariasi ini ternyata memberi pengaruh positif bagi keberhasilan pembelajaran dalam kegiatan pesantren ramadhan. Mengenai aspek kedisiplinan waktu dalam pesantren ramadhan, 84% responden menyatakan kegiatan pesantren dilaksanakan sesuai jadwal yang telah disusun, sementara 16% lainnya menilai kegiatan tersebut tidak tepat waktu.⁴

Mesjid/musholla yang mampu menyediakan instruktur yang kompeten dan memiliki dana mandiri untuk pelaksanaan pesantren ramadhan cenderung melakukan inovasi pembelajaran dalam kegiatan pesantren, seperti melakukan kegiatan *outbond*. Sementara sebagian besar santri di mesjid/musholla lainnya seringkali merasa jenuh dengan kegiatan pesantren yang dari tahun ke tahun menurut mereka tidak mengalami perubahan. Mereka merasa kurikulum yang ditawarkan kurang menarik. Bahkan ada santri yang mengaku terpaksa mengikuti pesantren ramadhan agar mendapat sertifikat dan tidak memperoleh nilai jelek di raport.

Walikota Padang pernah menyatakan bahwa limapuluh persen komponen penilaian mata pelajaran agama berasal dari penilaian selama pesantren ramadhan. Pelajar yang tidak

⁴ Dinas Pendidikan Kota Padang. Pesantren ramadhan butuh variatif. 28 September 2008. <http://www.diknas-padang.org>

mengikuti pesantren ramadhan terancam tidak naik kelas, dan untuk membayar kelalaian tersebut siswa yang tidak mengikuti pesantren ramadhan diharuskan menuliskan ayat-ayat pendek sebanyak tiga buku. Para guru pendamping juga mengalami kejenuhan serupa. Di beberapa mesjid/musholla kegiatan pesantren dilaksanakan tidak sesuai dengan alokasi waktu yang ditetapkan. Biasanya alokasi waktu dipotong sekitar tiga puluh menit atau satu jam dari waktu harian yang telah digariskan, atau ada juga kegiatan yang diakhiri sebelum mencapai jumlah hari yang ditetapkan dalam instruksi walikota.

Ada indikasi bahwa keikutsertaan guru sebagai pendamping dalam pesantren ramadhan lebih dikarenakan adanya kewajiban dari Dinas Pendidikan. Guru yang tidak berkontribusi dalam pesantren ramadhan akan diberikan sanksi tegas. Tunjangan daerah bisa saja dipotong jika melanggar.⁵ Sebagian guru lagi mengaku mengikuti pesantren ramadhan sebagai ajang melengkapi portofolio sebagai prasyarat sertifikasi guru. Dari pihak sekolah sendiri sempat terdengar kritikan sehubungan dengan waktu pelaksanaan pesantren ramadhan yang menyita waktu belajar mengajar di sekolah sehingga setelah libur lebaran usai, guru harus memadatkan waktu belajar untuk mengejar ketertinggalan materi belajar siswa. Tak sedikit guru yang mengeluhkan tentang para siswa yang lupa terhadap materi pelajaran karena selama tidak sekolah mereka tidak melakukan belajar mandiri di rumah. Kondisi yang tentu saja menyulitkan bagi siswa, guru, dan pihak sekolah.

Selama empat kali pelaksanaan pesantren ramadhan di Kota Padang, hasil yang dicapai baru terlihat dari penguasaan siswa terhadap beberapa ayat AlQuran, Asmaul Husna, dan praktek ibadah namun belum secara signifikan memberikan kontribusi terhadap peningkatan iman dan takwa serta perubahan perilaku ke arah yang lebih positif. Di luar waktu pelaksanaan pesantren, mesjid/musholla tetap saja kosong tanpa aktivitas berarti, dan hanya diisi oleh santri MDA/TPA/TPSA.

Secara garis besar tantangan kebijakan pendidikan bernuansa agama lahir dari kelemahan sistem yang menopang implementasi sehingga implementasi kebijakan seringkali hadir karena dorongan keterpaksaan dan bukan kesadaran masyarakat. Makna dari berbagai kebijakan yang selama ini dijalankan Pemko Padang masih dipahami sebatas formalitas. Tujuan pelaksanaan pesantren ramadhan misalnya juga masih jauh dari harapan. Jika ukuran yang digunakan adalah untuk meredam aktivitas yang merusak nilai puasa seperti asmara subuh, secara kasat mata hal ini memang berhasil. Namun tujuan jangka panjang berupa penurunan tindakan maksiat di Kota Padang masih dipertanyakan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan KPI, penerapan kebijakan yang bernuansa syariat tidak berdampak pada penurunan tindakan maksiat di Kota Padang.⁶ Banyak juga siswa yang tertangkap

⁵ Dinas pendidikan Kota Padang. Malas, Tunjangan Guru Dipotong. 13 September 2008. <http://www.diknas-padang.org>

⁶ Sama dengan catatan kaki no.6 hal.6

melakukan perbuatan asusila saat dan di luar jam sekolah. Razia yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Paraja (Satpol PP) Kota Padang acapkali menangkap siswa yang berjudi, bermain bilyard, atau melakukan perbuatan mesum di seputar Bukit Lampu, Pantai Pasir Jambak, dan tempat-tempat lain yang teridentifikasi sebagai tempat maksiat. Meskipun begitu Pemerintah Kota Padang melalui Wakil Walikota Yusman Kasim mengklaim telah tercapainya peningkatan kualitas pendidikan di Kota Padang berkat kegiatan pesantren ramadhan, dengan menggunakan ukuran prestasi siswa melalui kegiatan ekstrakurikuler seperti MTQ dan pekan olahraga. Kota Padang juga disinyalir menjadi pusat perhatian nasional dan percontohan bagi daerah lain di Indonesia. Sebuah ukuran yang kurang sah terhadap keberhasilan sebuah kebijakan.

III. KESIMPULAN

Dalam kerangka hubungan antara politik dan agama, simbolisasi agama dalam kebijakan pendidikan dilihat sebagai bagian dari strategi politik penguasa untuk menata sistem pendidikan di daerah. Walaupun dalam retorika penerapannya sarat dengan nilai-nilai dan semangat kependidikan, namun motivasi dasarnya bisa saja untuk mewujudkan nilai-nilai dan kepentingan politik tertentu, bukan nilai-nilai dan kepentingan pendidikan.

Otonomi daerah menyediakan sebuah konteks baru bagi perkembangan Islam, menghadirkan ekspresi religiusitas dalam term etnik lokal (Minangkabau). Pada saat yang sama otonomi daerah menghadirkan pemimpin dan politisi yang mendiktekan konsep pendidikan Islam dalam interpretasi penguasa. Dialektika agama dan budaya perlu dilakukan untuk mencari pencerahan dan kebenaran tentang kebijakan dan merasionalisasikannya secara utuh kepada masyarakat sehingga didapat persepsi yang sama perihal kebijakan pendidikan yang bernuansa agama. Dengan penjelasan yang komprehensif kebijakan pendidikan bernuansa agama semestinya tidak saja memberikan konsekuensi formalitas secara kasat mata tetapi juga memberikan konsekuensi pemahaman kepada masing-masing individu bahwa ada nilai-nilai yang harus dijaga dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan tatanan adat dan agama.

DAFTAR PUSTAKA

- Chan, Sam M dan Tuti T.Sam. 2005. *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Graves, Elizabeth E. 2007. *Asal Usul Elit Minangkabau*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Hooker, Virginia dan Yasrul Huda. 2007. *Starting Early*. Inside Indonesia 90. <http://www.insideindonesia.org>
- Nugroho, Riant. 2008. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul Kasus Pembangunan Pendidikan di Kabupaten Jemberana 2000-2006*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Siska, Widya. 2006. *Setahun Perda Syarat di Padang*. Voice of Human Right News Centre. <http://www.vhrmedia.net>
- Tilaar, HAR. 2003. *Kekuasaan dan Pendidikan; Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*. Jakarta:IKAPI.
- Sirozi, M. 2007. *Politik Pendidikan*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Viteritti, Joseph P. 2007. *The Last Freedom, Religion From The Public School to The Public Square*. New Jersey: Princeton University Press.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta:PT. Buku Kita.
- Dinas Pendidikan Kota Padang. Pesantren ramadhan butuh variatif. 28 September 2008. <http://www.diknas-padang.org>
- Meningkatkan Ketakwaan, Menjawab Akar Persoalan Moral dan Sosial. <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0502/22/daerah/1576008.htm>
- Visi, Misi dan Program Prioritas Dinas Pendidikan Kota Padang. <http://www.padang.go.id>
<http://www.wahidinstitute.org/indonesia/content/view/199/52/>.

”*Rent Seeking Behaviour*” dalam Relasi birokrasi dan Dunia Bisnis

Oleh :

Syamsul Ma’arif, S.IP., M.Si.

(Universitas Lampung)

ABSTRACT

Private sector is one of the important element in the economic system driven by market mechanism. It means that development process needs the entrepreneur group which is characterized as competitive and independent. However in Indonesia, this faction never grew yet since Indonesia took independence. What happened in Indonesia is the rise of group named “client entrepreneur” (client businessmen) which their existence is highly dependent on the “patronage” and protection given by the state. While economic globalization which recently wide spreads over the world demands governments to reduce their involvement in many economic activity in order to increase the role of private sector. This last phenomenon happened since too large involvement of government bureaucracies have resulted failure and un-efficiency. That’s why numerous countries, including to Indonesia, conducted economic reforms to open the greater room to market mechanism.

Keywords : businessmen, bureaucracy, economics

I. PENDAHULUAN

Pelibatan sektor swasta dalam kegiatan pembangunan dan pelayanan publik dilakukan dengan asumsi bahwa sektor swasta lebih efisien dibanding pemerintah. Namun kri-

sis ekonomi yang melanda Indonesia sejak 1998 membuktikan betapa swasta Indonesia ternyata lebih rapuh dibanding pemerintah. Banyak perusahaan swasta besar jatuh dihantam krisis. Hutang sektor swasta yang sangat besar menjadi penyebab utama terjadinya krisis. Akibatnya hampir 70 persen perusahaan swasta besar tak mampu lagi menjalankan roda usahanya. Konsep *good governance* yang memadukan pendekatan berorientasi pasar untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi kemudian diyakini sebagai solusi untuk keluar dari krisis. Konsep *good governance* itu bisa terwujud bila sektor swasta, selaku salah satu pilar pendukungnya, memiliki sifat kompetitif, otonom, dan bebas dari ketergantungan atas pemerintah. Sedangkan fenomena yang terjadi di Indonesia justru memperlihatkan gejala yang sebaliknya. Berbagai praktek konspirasi antara pengusaha dan penguasa tumbuh subur terutama pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Baru. Banyak kebijakan ekonomi dikeluarkan rezim Soeharto dengan menggunakan justifikasi "demi kepentingan nasional", padahal kebijakan tersebut sejatinya hanya demi menguntungkan kelompok-kelompok tertentu. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya distorsi dan inefisiensi dalam kehidupan ekonomi.

Gejala konspirasi di antara pengusaha dan penguasa, dalam kajian ekonomi politik, disebut dengan istilah perilaku perburuan rente (*rent seeking behaviour*) Perilaku semacam ini sudah berlangsung sangat lama di Indonesia. Menurut Didik J. Rachbini (2001), praktek *rent seeking behaviour* di Indonesia ditandai oleh sejumlah ciri utama, yaitu: pertama, maraknya pertumbuhan perusahaan-perusahaan "modal dengkul" (*highly leveraged firm*) tetapi mengerjakan bidang pekerjaan spekulatif dalam skala besar; dan kedua, utang luar negeri swasta dalam skala nasional yang semula kecil tiba-tiba membengkak sangat besar sejak 1990-an dan kemudian bahkan melebihi utang pemerintah. Ini berarti sebagian besar penyebab krisis bersumber dari perilaku para aktor di negeri ini.

II. *RENT SEEKING BEHAVIOUR*

Dalam literatur ekonomi, Nicholson (1999) menyebut rente atau sewa ekonomi atas faktor produksi tertentu sebagai kelebihan pembayaran atas biaya minimum yang diperlukan untuk tetap mengkonsumsi faktor produksi tersebut (Deliarnov, 2006:59). Contoh rente adalah laba yang diterima oleh sebuah perusahaan monopoli dalam jangka panjang. Laba ini tercipta karena adanya kekuatan monopoli atas faktor produksi tertentu sehingga menyebabkan tingginya pembayaran atas faktor produksi tersebut dari jumlah yang mungkin diterima seandainya faktor tersebut juga dimiliki oleh perusahaan lain. Sejak itu, segala bentuk keuntunganksesif (*super normal*) yang berhubungan dengan struktur pasar monopolistis disebut rente.

Perusahaan yang bisa menciptakan halangan masuk pasar (*barrier to entry*) dengan cara menguasai sumber daya strategis atau mengupayakan agar tidak ada barang pengganti (substitusi), akan dapat menikmati laba super normal atau rente yang lebih tinggi. Untuk memperoleh rente yang lebih tinggi, kadang-kadang pengusaha berkolusi dengan penguasa agar mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan pengusaha. Sebagai balasannya, pengusaha memberikan imbalan, baik berupa uang tunai maupun "hadiah".

Dalam literatur ekonomi politik, imbalan yang diterima penguasa melalui kekuasaan yang dimilikinya dan digunakan untuk mengejar kepentingan pribadinya juga disebut rente. Sedangkan perilaku aparat pemerintah atau penguasa yang mengharapkan "imbalan" atas kebijakan yang dikeluarkannya disebut perilaku perburuan rente (*rent seeking behaviour*). Mengenai "*rent seeking behaviour*", Gordon Tullock mendefinisikannya sebagai "*Collusive pursuit by producers of restriction on competition that transfer consumer surplus into producers surplus*" (dalam Deliarnov, 2006 : 60).

Dalam konteks Indonesia, perspektif *patrimonialism* dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena "*rent seeking behaviour*" yang terjadi di antara birokrasi pemerintah dan dunia bisnis di masa lalu. *Patrimonialism* merujuk pada sistem politik di mana para penguasa mencari dukungan yang dibangun berdasarkan pertukaran kepentingan materi, sebagai imbal jasa bagi penghormatan dan loyalitas bawahan kepada atasannya (Crouch, 1979 : 571-587). Perspektif *Patrimonialism*, menurut Mackie (1984) berargumen bahwa kekuasaan terpusat di sekitar jajaran ekonomi-politik teratas yang sekaligus menguasai sumber-sumber alam, lisensi, kredit, dan faktor-faktor kunci lainnya yang menentukan akumulasi kekayaan (Irwan, 2000:68). Perspektif ini digunakan Robinson untuk mengamati karakteristik politik Indonesia semasa Orde baru yang menampakkan watak dirigisme (dalam Saidi, 1998:54).

Terminologi dirigisme ini merujuk pada kecenderungan negara untuk melakukan intervensi pada pengelolaan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan maupun ekonomi (Saidi, 1998:54). Menurut Robinson, watak dirigisme dalam era Orde Baru bersifat dwimuka: satu muka berupa intervensi negara merkantilistik dan muka yang lain adalah kecenderungan untuk mengontrol ekonomi secara patrimonialistik (dalam Saidi, 1998 : 54). Namun justru karena kuatnya intervensi negara itu pula, rezim Orde Baru menampakkan wataknya selaku negara predator, yaitu negara di mana birokrasi menguasai dan mendominasi masyarakat, tetapi tidak mampu mewujudkan ide dan kemauan politik, karena dikuasai oknum-oknum yang korup dan hanya berkolusi dengan sektor swasta untuk kepentingan *vested interest* kolusi antar oknum. Negara predator ini tidak mampu melakukan lompatan sinergi yang efektif dalam menghasilkan kinerja yang bersaing dengan negara lain (Wibisono, 1996:8).

Weber memandang bahwa dalam birokrasi semacam ini bercorak patrimonial, di mana individu-individu dan golongan-golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan

otoritas jabatan untuk kepentingan politik dan ekonomi mereka. Ini berbeda dengan jenis otoritas birokratis dalam kapitalis industri modern, yang didefinisikan di dalam kerangka legal-rasional di mana pejabat-pejabat yang diangkat untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dipisahkan dari sarana-sarana produksi dan administrasi (Muhaimin, 1991:9). Birokrasi patrimonial menurut kajian yang dikemukakan Eisenstadt memiliki ciri-ciri: *pertama*, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; *kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan; *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik atau administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; *keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Santoso, 1993 : 22-23).

Menurut Vroom (1982:35), tipe birokrasi bergaya tradisional ini akan ditanamkan sebagai “wajar” dalam kultur setempat. Tipe ini pun dipandang layak bagi situasi-situasi lainnya, seperti misalnya dalam perusahaan-perusahaan bisnis atau wiraswasta. Kekuasaan dipusatkan pada puncak-puncak organisasi. Orang-orang yang mengurusnya umumnya para pemilik atau kaum kerabat, dan cenderung menggunakannya sebagai milik pribadi. Dalam hubungannya dengan penguasa, para pengusaha berusaha untuk menjaga kondisi-kondisi yang yang sestabil mungkin. Sebaliknya penguasa pun menggunakan posisinya untuk memanfaatkan perusahaan bisnis tersebut demi kepentingan pribadinya.

Dalam pandangan Weber, lingkungan patrimonial dari sistem ini tidak perlu merupakan hambatan bagi pertumbuhan ekonomi pada tahap-tahap awal pembangunan. Dalam suasana seperti itu, penanaman-penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, akan memperoleh keamanan yang mereka perlukan dengan jalan menempatkan diri mereka di bawah perlindungan patron-patron yang berkuasa di kalangan elit birokrasi. Akan tetapi untuk jangka panjang, jenis struktur ini mungkin menjadi hambatan serius bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, karena adanya ketidaksesuaian yang melekat pada struktur ini, antara kebutuhan suatu sistem kapitalis industri yang sulit diramalkan dengan gaya pemerintahan yang patrimonial (Muhaimin, 1991:10).

III. NEGARA & PEMBANGUNAN

Peran negara sangat menentukan dalam fase-fase awal pembangunan seperti yang pernah terjadi di Jepang. Pada abad ke-19, pemerintah Meiji menempuh kebijaksanaan untuk memberikan proteksi dan subsidi guna mendorong pertumbuhan suatu kelompok borjuasi industri nasional dalam suatu situasi yang mirip dengan yang terdapat di Indonesia, di mana sumber-sumber daya kelas pengusaha nasional tidak dapat menandingi apa yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan asing. Pemerintah Meiji memberikan modal, kontrak-kontrak dan proteksi kepada kelas pengusaha pribumi dan juga menyediakan

pabrik, perlengkapan, dan modal perusahaan-bagi kelompok industrialis nasional. Berbagai upaya pemerintahan Meiji itu berhasil menumbuhkan suatu kelas pengusaha nasional yang mandiri, kuat dan efektif dalam suatu sistem birokrasi yang modern, tidak patrimonial (Muhaimin, 1991:7).

Peran negara di Indonesia belum mampu menyamai peran yang telah dimainkan oleh negara di Jepang. Peran negara di Indonesia justru hanya memunculkan hubungan-hubungan patron-klien antara elit politik dalam birokrasi dengan para pengusaha serta kelompok-kelompok usaha tertentu. Di sini para elit birokrasi memberikan modal, kontrak, konsesi dan kredit kepada pengusaha-pengusaha nasional tertentu dengan imbalan berupa dukungan atas kekuasaan. Pengusaha-pengusaha jenis ini beroperasi di bawah proteksi berbagai jaringan kekuasaan pemerintah. Mereka mempunyai patron dalam kelompok kekuasaan politik-birokrasi dan mereka sangat tergantung kepada konsesi dan monopoli yang diberikan pemerintah. Mereka lahir di luar aparat birokrasi, namun bergantung kepada birokrasi.

Upaya pemerintah Indonesia menumbuhkan suatu kelas borjuasi pribumi telah dimulai pada periode Demokrasi Parlementer melalui kebijakan yang terkenal dengan Program Benteng. Program Benteng diperkenalkan sebagai bagian dari “Program Industrialisasi Mendesak” oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1952) dan ditindaklanjuti oleh Iskaq Tjokroadisurjo, Menteri Urusan Ekonomi dalam kabinet Ali Sastroamidjojo I (Agustus 1953-November 1954). Tujuan program ini adalah untuk mendorong “nasionalisasi”, atau lebih tepat “Indonesianisasi” sistem ekonomi; mengembangkan usaha-usaha pribumi sehingga bisa menggantikan peran ekonomi pengusaha Belanda dan Cina. Dalam kerangka program Benteng, pemerintah mengharapkan tumbuh dan berkembangnya kelas pengusaha pribumi yang dapat menguasai sektor perdagangan dan industri, sementara pemerintah akan tetap menguasai cabang-cabang industri berat, dan modal asing diberi kesempatan “membantu” kegiatan pengusaha pribumi pada sektor industri yang tidak penting (Choirie, 2004:91).

Namun ternyata Program Benteng gagal menciptakan kelas pengusaha pribumi yang kuat. Menurut Mackie (Santoso, 1993:58), ada sejumlah faktor penyebab: *pertama*, karena faktor patrimonial masyarakat sehingga pemerintah tidak selektif dalam memberikan kredit dan hak-hak istimewa pada golongan pribumi. Hampir seluruh pengusaha pribumi yang mendapatkan kredit dan keistimewaan usaha perdagangan bukanlah yang memiliki keahlian berwiraswasta serta memiliki jiwa *entrepreneurship*, tetapi hanya yang dekat atau mempunyai hubungan tertentu dengan pejabat birokrasi. Hal ini mengakibatkan penyalahgunaan wewenang aparat birokrasi, sehingga membuat birokrasi menjadi korup dan tidak bertanggungjawab. *Kedua*, kegagalan tersebut diperhebat dengan tumbuhnya pengusaha dan perusahaan yang disebut “Ali Baba”. Dalam jaringan kegiatan ekonomi seperti itu,

pengusaha pribumi yang telah mendapatkan lisensi dari pemerintah berusaha menjualnya kepada orang Cina. Di sini orang pribumi hanya menjadikan dirinya sebagai “tameng” belaka, sedangkan yang menjalankan kegiatan usaha ekonominya adalah orang Cina tersebut.

Program Benteng membawa dampak amat luar biasa. Perusahaan impor banyak yang bermunculan, tetapi sama sekali tidak membantu pemulihan ekonomi karena lebih banyak makelar daripada perusahaan yang sungguh-sungguh menjalankan usaha. Timbulah resesi ekonomi diiringi dengan merebaknya aksi separatisme di berbagai daerah, terutama di sebagian Sumatera dan Indonesia Bagian Timur. Instabilitas politik dan ekonomi makin meningkat ketika konflik seputar Irian Barat yang berdampak nasionalisasi perusahaan pelayaran antar pulau milik Belanda, telah menyebabkan andalan Indonesia berupa ekspor hasil produksi perkebunan dan pertambangan menurun secara tajam. Di tengah situasi *chaos* tersebut, golongan komunis mencoba untuk merebut kekuasaan, namun upaya tersebut justru membuat golongan komunis mengalami kehancuran. Akibat berlangsungnya krisis ekonomi dan politik itulah, kekuasaan Presiden Soekarno akhirnya jatuh.

Berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno di tahun 1966 telah menempatkan golongan militer pada posisi strategis di lingkungan birokrasi pemerintah Orde Baru. Pada periode Orde Baru, perhatian pemerintah lebih terfokus ke masalah pembangunan ekonomi. Pemerintah meyakini bahwa kebangkrutan ekonomi dapat diatasi melalui pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi. Penataan kembali kehidupan politik melalui strategi depolitisasi, deideologi, dan deparpolisasi, dengan birokrasi pemerintah sebagai kekuatan utamanya, kemudian dilakukan demi terwujudnya stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Adapun atribut utama birokrasi pemerintah yang sentralistis adalah monoloyalitas dan kemampuan melaksanakan perintah atasan. Pemerintah Orde Baru berpendapat bahwa birokrasi pemerintah akan dapat berperan selaku motor pertumbuhan ekonomi jika birokrasi mempunyai struktur komando yang sentralistis. Maka birokrasi tidak dituntut untuk peka atas aspirasi rakyat. Bahkan fungsinya lebih diarahkan sebagai mobilisator massa ketimbang sebagai artikulatur massa. Pilihan terhadap birokrasi ini sejalan dengan pendapat Saul M. Katz (dalam Santoso, 1993 : 133) bahwa birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang mungkin sekali memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber nasional. Oleh karena itu, pada umumnya pemerintah dengan birokrasinya memiliki lebih banyak kemampuan untuk melaksanakan pembangunan daripada organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Pembangunan sebagai proses perubahan dalam berbagai aspek kehidupan manusia membutuhkan *agent of change* yang benar-benar memiliki kekuasaan dan sumber daya yang besar. Justru karena itu, pemerintah melalui birokrasinya merupakan contoh terbaik untuk itu.

Dalam upayanya menata kehidupan ekonomi, pemerintah Orde Baru berusaha keras melindungi kepentingan dan perusahaan asing. Hal ini berkaitan dengan pilihan strategi pembangunan ekonomi yang “berorientasi keluar”. Pemerintah juga tidak secara formal melakukan diskriminasi terhadap golongan Cina. Sebaliknya, pemerintah berusaha untuk mendorong dan memajukan sektor-sektor usaha swasta. Pada masa ini patronase pengusaha dilakukan terhadap golongan militer yang memegang posisi strategis di dalam birokrasi negara. Para elit birokrasi ini menguasai sumber daya, kesempatan investasi, pintu masuk pasar, kredit-kredit bank negara, dan berbagai konsesi. Keuntungan yang diperoleh dari usaha-usaha ini jarang digunakan untuk akumulasi modal produksi, melainkan lebih sering digunakan untuk memelihara dukungan politik dalam birokrasi sipil maupun militer. Dengan dana itulah jaringan-jaringan pengikut setia dibiayai sehingga kelanggengan kekuasaan dapat dipertahankan. Dengan demikian terbentuklah apa yang oleh Hans Dieter Evers (1990) disebut sebagai “kelompok-kelompok strategis”.

Sejumlah pengusaha klien yang timbul pada periode Benteng dan dapat bertahan pada periode-periode berikutnya, terus bertahan di bawah pemerintahan Orde Baru. Pengusaha klien yang muncul pada periode Orde Baru pada umumnya berasal dari kalangan yang mempunyai hubungan dekat dengan elit-elit militer, karena yang paling menentukan keberhasilan dalam dunia bisnis adalah patronase politik, disamping modal. Kemampuan mereka untuk terus beroperasi hampir seluruhnya berkat keberhasilan mereka membina hubungan dengan elit-elit birokrasi Orde Baru, atau karena mereka memasuki bidang patungan dengan modal-modal asing. Sebagian klien-klien itu mengawali usaha sebagai pejabat yang memanfaatkan kekuasaannya untuk mendirikan perusahaan –mereka sering disebut sebagai “pengusaha birokrat” atau “kapitalis birokrat”- sebagian yang lain mengawali usahanya sebagai pengusaha pribumi yang independen, yang menggunakan kemahiran mereka dalam mengadakan persekutuan dengan patron birokrasi (Muhaimin, 1991).

Para pengusaha pribumi beranggapan bahwa sumber-sumber keuangan berupa konsesi, kredit, dan lisensi yang masih dikuasai elit-elit militer harus direbut oleh golongan pribumi, dan bukan orang-orang Cina. Maka setiap pengusaha pribumi yang memerlukan sumber keuangan harus mampu mengadakan hubungan pribadi dengan elit-elit birokrasi dan militer. Terjadilah suatu pertarungan tersembunyi antara kelompok-kelompok klien pribumi dengan pengusaha Cina. Dalam persaingan tersebut, pengusaha pribumi cenderung merosot dibanding dengan pengusaha Cina. Menurut Richard Robinson (dalam Santoso, 1993:60-61), kecenderungan ini harus dilihat ke dalam tatanan kelas kapitalis Cina di Indonesia. Apabila pemberian fasilitas atau kemudahan kepada golongan pribumi lebih didasarkan karena alasan politik atau kekeluargaan, maka pemberian fasilitas kepada pengusaha Cina dilakukan karena satu alasan saja, yaitu mereka dipandang sebagai

orang-orang yang efisien, dapat dipercaya, dan pandai menghasilkan keuntungan. Karena itu golongan Cina lebih mampu memanfaatkan kesempatan perluasan penguasaan modal dibanding kebanyakan golongan pribumi yang sering tidak lebih dari sekedar pencari kemudahan belaka.

Dapat dikatakan bahwa pola patronase, seperti berlangsung pada era Program Benteng, kembali terwujud di era Orde baru kendati dalam cara yang berbeda. Para elit birokrasi menawarkan berbagai kontrak yang sangat menguntungkan, konsesi-konsesi hutan, manufaktur, lisensi ekspor-impor, dan kedudukan monopoli kepada pengusaha pribumi tertentu, atau kepada pengusaha asing dan pengusaha Cina yang menyelenggarakan usaha-usaha patungan dengan partner pribumi atas nama elit itu. Berkembanglah kemudian apa yang disebut dengan *the crony capitalism*, kapitalisme kekerabatan. Dalam sistem seperti itu, mereka yang berkembang secara ekonomi lebih ditentukan oleh *lobby* politiknya dan kedekatan atau kekerabatannya dengan pusat kekuasaan. Seperti halnya periode Benteng, pengaturan itu menimbulkan apa yang oleh Fred Riggs (dalam La Palombara, 1963:142) dinamakan sebagai “suatu simbiotik antara pejabat birokrasi dan para pengusaha swasta”. Menurut Pande Raja Silalahi (dalam Hariandja, 1999:68), pemihakan pemerintah kepada pengusaha nasional ternyata tak kunjung mendewasakan sebagian besar dari mereka. Munculah konglomerasi yang lahir bukan akibat berlakunya hukum besi pasar bebas (*free fight competition*), melainkan karena perlindungan politik dan fasilitas birokrasi. Konsentrasi modal di tangan konglomerat Indonesia sudah sedemikian besar dan amat merisaukan. Menurut laporan Bank Dunia (dalam Hariandja, 1999), omzet 10 konglomerat terbesar di Indonesia diperkirakan sekitar 30 persen dari PDB. Jadi sebanyak 200-300 konglomerat telah menguasai sekitar 60 persen PDB. Akibatnya, terjadi kenaikan harga komoditas yang semakin mempersulit kehidupan 40 persen penduduk berpendapatan rendah. Sedangkan, konglomerasi yang menjadi-jadi telah mengakibatkan banyaknya usaha kecil menengah yang gulung tikar karena tidak mampu bersaing.

Sementara itu, di tubuh birokrasi sendiri, kuatnya kecenderungan sentralisasi telah menyebabkan birokrasi pemerintah Orde Baru dihinggapi budaya birokrasi yang bersifat kounter-produktif terhadap pembangunan nasional. Berbagai praktek budaya patrimonial telah menguasai hubungan-hubungan antar birokrat maupun hubungan antara birokrat dengan komponen lain. Dalam hubungan seperti ini kemajuan karir birokrat tergantung pada kecerdikannya memanfaatkan dan memelihara hubungan pribadi dengan atasan. Karena itu timbul kecenderungan untuk memuaskan atasan dengan cara-cara berlebihan. Sementara itu hubungan birokrasi dengan kekuatan ekonomi telah merubah hakekat birokrasi menjadi *comprador* yang berkolusi dengan kekuatan ekonomi tadi untuk memperkaya diri. Kesemuanya mengarah pada apa yang oleh Soedjatmoko (dalam Tjokrowinoto, 2001:6) disebut sebagai “*disjunction between power and morality*” yang ditandai dengan

dominasi nilai-nilai materialisme serta hedonisme dalam tubuh birokrasi. Indonesia menjadi salah satu negeri terkorup di dunia, dan mencerminkan fenomena yang oleh Bank Dunia (dalam Tjokrowinoto, 2001:6) disebut *bad governance* dengan ciri-ciri: (1) *Failure to make a clear separation between what is public and what is private, and hence a tendency to divert public resources for private gain*; (2) *Failure to establish a predictable framework of law and government behaviour conducive to development, or arbitrariness in the application of rules and laws*; (3) *Excessive rules, regulation, licencing requirement and so forth which impede the functioning of markets and encourage rent seeking*; (4) *Priorities inconsistent with development, resulting in misallocation of resources*; (5) *Excessisively narrowly based or non transparent decision making*.

IV. GOOD GOVERNANCE

Pada akhirnya pola hubungan kolusif dan nepotis yang mewarnai sentralisme kekuasaan rejim Orde Baru mengantarkan Indonesia menuju krisis multidimensi 1997-1998. Runtuhnya rejim Orde Baru dan lahirnya era Reformasi memberi peluang dan harapan bagi proses perubahan mendasar menuju ke arah yang lebih baik. Pemerintah transisi, seperti dinyatakan Presiden B.J. Habibie pada tanggal 11 Agustus 1998, mengakui bahwa sumber dari segala krisis ekonomi adalah kekeliruan kebijakan ekonomi selama tiga dasawarsa. Kebijakan ekonomi yang keliru tersebut misalnya mengejar pertumbuhan ekonomi dengan mengabaikan pemerataan sehingga terjadi konglomerasi yang menyebabkan kekuatan ekonomi terpusat pada sejumlah pengusaha. Terbaikannya pembangunan basis perekonomian rakyat sebagai pondasi ekonomi nasional menyebabkan bangunan ekonomi tersebut mudah hancur diterpa krisis (Media Indonesia, 11/8/1998). Sejumlah langkah perubahan telah dilakukan, sejak dari amandemen Undang-Undang Dasar, pencabutan lima paket undang-undang politik, pelaksanaan kebijakan desentralisasi & otonomi, pelaksanaan privatisasi, stabilisasi ekonomi, pelonggaran kebebasan pers, pemberantasan korupsi, larangan praktek monopoli, hingga reformasi birokrasi. Meskipun kebijakan dan strategi pembangunan yang dianut pasca Orde Baru masih belum terkristalisasi, namun agaknya tidak ada pihak yang berkeratan untuk mewujudkan apa yang dikenal dengan *good governance*, yang memadukan pendekatan ekonomi berorientasi pasar untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi.

Secara konseptual *Good governance* didefinisikan Meier (dalam Mas'ood, 1994:59) sebagai cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab kepada publik. *Good governance* juga dikonsepsikan Khan (dalam Tjokrowinoto, 2000:2) sebagai sebuah kerangka institusional yang menyeluruh, yang di dalamnya masyarakat diizinkan untuk berinteraksi dan bertransaksi secara bebas pada semua tingkatan untuk

menyalurkan aspirasi politik, ekonomi, dan aspirasi sosial mereka. Konsep ini, menurut Achwan (2000), menghendaki kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat, sehingga perlu ada sebuah redefinisi peran dan hubungan di antara ketiga institusi tersebut di atas yang pada akhirnya diharapkan akan memunculkan hubungan yang harmonis di antara ketiganya. Hubungan yang harmonis ini diharapkan akan menghasilkan pemerintah yang bersih dan responsif, maraknya masyarakat sipil, dan kehidupan bisnis yang bertanggungjawab.

Misi utama *good governance* adalah merubah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena yang ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela yang menghormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai (Achwan, 2000). Konsekuensinya perlu dilakukan dilakukannya pembagian kekuasaan dari pemerintah kepada lembaga-lembaga lain (pasar dan masyarakat), sehingga pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang menjalankan fungsi *governing*. Dalam konsep ini pemerintah hanya menjadi salah satu aktor yang diharuskan bekerjasama dengan aktor-aktor non pemerintah. Sehingga wilayah politik tidak hanya dikuasai oleh satu kelompok dan menjadi arena penegasan identitas kelompok tertentu yang berkuasa dalam pemerintahan, tetapi menjadi sebuah wilayah yang demokratis.

Dengan demikian konsep *good governance* sesungguhnya identik dengan *democratic governance*, bahkan di antara keduanya dapat dipertukarkan. Badan PBB untuk program pembangunan, UNDP, menegaskan bahwa paradigma *good governance* yang menekankan keseimbangan interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*), ditandai oleh adanya karakteristik atau prinsip-prinsip: Partisipasi (*Participation*); Aturan Hukum (*Rule of Law*); Transparansi (*Transparency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*); Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*); Berkeadilan (*Equity*); Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*); Akuntabilitas (*Accountability*); Bervisi Strategis (*Strategic Vision*); dan Saling Keterkaitan (*Interrelated*) (Soeharyo dan Fernanda, 2003:31-34).

Menurut Yates (dalam Thoha, 2000), tata pemerintahan yang demokratis, mengandung asumsi-asumsi bahwa: *pertama*, terdapat banyak kelompok kepentingan yang beranekaragam, dan saling berkompetisi satu sama lainnya dalam proses politik; *kedua*, pemerintah seharusnya menawarkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut suatu akses dan sarana berpartisipasi; *ketiga*, pemerintah seharusnya melakukan penyebaran pusat-pusat kekuasaan yang banyak untuk menjamin terselenggaranya desentralisasi baik vertikal maupun horizontal dan terselenggaranya proses *check and balance*; *keempat*, saling kompetisi di antara institusi pemerintah dan non pemerintah dapat menghasilkan proses bargaining dan kompromi yang sehat dan pada gilirannya nanti dapat membuahkan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Oleh karena itu kesamaan derajat di antara komponen pemerintah, masyarakat, dan usahawan akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya ketidakseimbangan konstelasi di antara ketiga komponen tersebut akan berdampak menghambat terciptanya tata pemerintahan yang baik. Di dalam tatanan pemerintahan yang baik ini, komponen masyarakat sipil (*civil society*) memang memperoleh peran yang utama. Namun jika peran masyarakat sipil terlalu kuat, pengalaman Indonesia di tahun 1950-an membuktikan bahwa hal itu ternyata menimbulkan situasi *chaos* dan anarkhi. Demikian pula sektor swasta turut berperan penting menciptakan tata pemerintahan yang baik. Namun jika peran sektor swasta melebihi dua komponen lainnya, keadaan seperti ini akan menciptakan corak sistem administrasi publik yang kolusif dan nepotis. Kemungkinan lain yang bisa terjadi adalah bila kekuasaan negara melebihi dua komponen tersebut. Jika hal ini terjadi, maka akan timbul sistem administrasi publik yang sentralistik dan otokratis.

V. AGENDA PERUBAHAN

Belajar dari kesalahan pemerintah di masa lalu, pemerintah kini dihadapkan pada sejumlah tuntutan reposisi. *Pertama*, pemerintah diharapkan mampu menjembatani hubungan pasar (sektor swasta) dengan masyarakat. Peran ini menuntut pemerintah untuk mampu melindungi masyarakat dari kemungkinan praktek-praktek bisnis yang tak fair yang dilakukan sektor swasta. *Kedua*, pemerintah diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara dan pasar (sektor swasta). Peran ini menuntut pemerintah untuk mampu melakukan intervensi ke pasar dengan pertimbangan selektif agar pasar tetap berfungsi secara sehat dan menjamin perlakuan adil atas semua pelaku bisnis. Ada sejumlah agenda yang harus ditempuh pemerintah:

Pertama, menegaskan kembali peran populis pemerintah. Guna mewujudkan cita-cita ekonomi Indonesia, pemerintah harus menempatkan diri sebagai regulator. Pengertian regulator tentu berbeda dengan konsepsi kaum neoliberal yang mengasumsikan pemerintah sebatas bertindak sebagai wasit. Pemerintah memang harus mengatur para pelaku dunia usaha agar tidak berlaku curang, melakukan monopoli, ataupun berbagai tindakan yang mengganggu mekanisme persaingan sehat. Namun lebih dari itu birokrasi juga harus memastikan bahwa setiap interaksi bisnis berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan, kemakmuran, dan rasa keadilan. Dalam konteks ini, pemerintah harus memperhatikan keberpihakan kepada sektor usaha kecil, menengah, dan koperasi, yang terbukti mampu bertahan dari hantaman krisis. Dengan kata lain pemerintah harus berpihak dengan memprioritaskan kepentingan publik. Penegasan ini merupakan suatu keniscayaan karena konstitusi telah mengamanatkan hal itu.

Kedua, berupaya membangun kemandirian birokrasi pemerintah. Dalam konteks hubungan kekuasaan, birokrasi pemerintah pada dasarnya menjembatani hubungan negara dengan masyarakat. Birokrasi pemerintah pada dasarnya merupakan “mesin pemerintah” yang bekerja untuk melaksanakan setiap kebijakan publik dalam rangka merealisasikan kepentingan publik. Sebagai “mesin pemerintah”, birokrasi pemerintah jelas tidak netral dari pengaruh pemerintah. Namun hal ini tidak berarti birokrasi pemerintah tidak memiliki kemandirian. Justru karena tugasnya selaku “mesin” pemerintah inilah maka birokrasi pemerintah memerlukan kemandirian. Kemandirian birokrasi pemerintah dapat dipahami sebagai netralisasi dari pengaruh kepentingan partai politik atau kekuatan politik tertentu yang sedang memerintah, yang diukur dari sejauh mana birokrasi pemerintah dapat bertindak dan berpihak kepada seluruh masyarakat. Dengan demikian, dalam ketidaknetralannya itu, birokrasi pemerintah tetap memiliki kemandirian fungsional, yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Ia menempatkan diri lebih sebagai “abdi masyarakat” daripada “abdi negara”, atau setidaknya ada keseimbangan diantara keduanya. Upaya ini ditempuh dengan membebaskan birokrasi dan aparat birokrasi dari keterkaitan struktural dengan partai politik atau kekuatan politik manapun, serta menerapkan sanksi tegas atas segala bentuk politisasi birokrasi. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi pemerintah tak dapat dilepaskan dari reformasi sistem pemerintahan secara keseluruhan.

Ketiga, reposisi hubungan birokrasi-swasta. Pola hubungan dengan sektor swasta yang sebelumnya diwarnai pola-pola patronase harus dirubah menjadi pola hubungan yang berpijak pada prinsip kemitraan. Ada sejumlah prinsip yang harus menjadi pegangan manakala bermitra dengan Swasta : (1) Tetap seiring dengan azas, tujuan, sasaran dan wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional; (2) Saling membutuhkan, memperkuat, dan menguntungkan; (3) Meningkatkan efisiensi dan kualitas pembangunan dan atau penyelolaan infrastruktur; (4) Mendorong pertumbuhan ekonomi; (5) Meningkatkan kualitas pelayanan dan memberi manfaat kepada masyarakat; (6) Pemilihan mitra swasta melalui tender yang terbuka dan transparan akan mendorong semakin berkembangnya iklim investasi yang kondusif.

Untuk itu ada sejumlah faktor penting yang harus diperhatikan sebelum kemitraan dilaksanakan: (1) Adanya kebutuhan dan permintaan yang tinggi atas jasa dari pelayanan yang akan dimitrakan; (2) Adanya disain teknis yang inovatif; (3) Adanya proposal pembiayaan proyek yang menarik; (4) Merupakan kegiatan strategis; (5) Bermanfaat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; (6) Adanya persiapan teknis yang lengkap; (7) Terdapatnya kajian analisis; (8) Terdapatnya kajian terhadap pilihan bentuk kontrak kerjasama; (9) Adanya kajian mengenai unsur risiko.

VI. PENUTUP

Keberhasilan dalam meningkatkan partisipasi sektor swasta tak bisa dilepaskan dari dukungan birokrasi yang bersih. Bahkan birokrasi yang bersih merupakan salah satu prasyarat untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi sektor swasta. Apalagi kini dunia dihadapkan pada persaingan global di mana masing-masing negara berlomba-lomba menarik sebanyak mungkin investasi sektor swasta. Dalam konteks ini pembaharuan birokrasi di Indonesia mutlak diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Choirie, A. Effendy, 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Deliarnov, 2006, *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel, 1990, *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta: yayasan Obor Indonesia.
- Hariandja, Denny B.C., 1999, *Birokrasi Nan Pongah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Irwan, Alexander, 2000., *Jejak-Jejak Krisis di Asia, Ekonomi Politik Industrialisasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Mas'oe'd, Mochtar , 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, *Birokrasi dan Civil Society*, Malang: UMM Press.
- Muhaimin, Yahya A., 1991, *Bisnis dan Politik, Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.
- Rachbini, Didik J., 2001, "Ekonomi Politik Kelembagaan: Mencari Jawaban Atas Krisis Ekonomi dan Politik", dalam *Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol 4(3): hlm. 11-23.
- Riggs, Fred W, "Bureaucrat and Political Development: A Paradoxical View, dalam La Palombara (ed), 1963, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press.
- Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik Ulur Perubahan Kebijakan Ekonomi Pasca 1980-an*, Bandung: Mizan.
- Santoso, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Soeharyo, Salamoen, dan Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Bahan ajar Diklat Prajabatan Golongan III, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Thoha, Miftah, 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Materi Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001, Yogyakarta 4 September.
- Vroom, C.W., 1982, "*Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah Ulang tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia*", Prisma 6, Jakarta: LP3ES.
- Wibisono, Christianto, 1996, *Anatomi BUMN Di Indonesia, Sejarah, Masalah dan Prospek*, KELOLA No. 13/V.
- Achwan, Rochman , 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel, KOMPAS 28 Juni.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2000, "Pengembangan Sumber Daya Birokrasi", Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Perspektif Multidimensional dalam Kebijakan Publik

Oleh :

Dra. Sri Djoharwinarli, SU

(Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Abstract

Public administration scientist usually see public policy in heavy technocratic perspective. Policy become a perfect policy when technocrat fulfill every single procedures on policy cycle. But, there are also other dimension to see public policy—but most of scientist ignore their presence. First, democratic governance dimension; second, conflict managerial dimension; and third, advocacy view. This paper will explore multidimensional perspective of public policy regarding the “Musyawarah Rencana Pembangunan” phenomenon. The conclusion, public policy is not only about fulfill procedur on policy cycle but also about managing political process.

Keywords : public policy, multidimensional, democratic-governance, conflict managerial, advocacy

Public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individuals and organizations. It is often shaped by earlier policies and is frequently linked closely with other seemingly unrelated decisions (Howlett dan Ramesh, 1998)

I. PENGANTAR

Analisis kebijakan publik pasti mengenal nukilan kalimat Thomas Dye '*What the government choose to do or not to do*'. Seperti mantra, kalimat ini hampir pasti menjadi jawaban baku bagi pertanyaan sederhana '*apa itu kebijakan publik ?*' Fakta ini sekaligus menegaskan bahwa ada tradisi cukup kuat yang menganggap perumusan dan analisis kebijakan publik menjadi ruang kekuasaan para teknokrat administrasi negara.

Pendapat tersebut bukan tanpa alasan. *What the government choose to do or not to do* seringkali diartikan bahwa; *pertama*, pemaknaan pentingnya sebuah masalah publik untuk dihiraukan '*to do*' dan diabaikan '*not to do*' menjadi milik negara. *Kedua*, (hanya) *government*-lah yang punya kekuasaan untuk memutuskan '*to do*' atau '*not to do*'. Padahal urusan kebijakan publik bukanlah monopoli para teknokrat—administratur negara. Bukankah sesuatu dikatakan publik karena menjadi masalah bersama, melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan dan memiliki dampak yang luas.

Artikel ini secara umum menjadi penting karena bertujuan memberikan alternatif cara pandang tentang kebijakan publik yang sangat berkiblat pada dimensi administrasi negara. Dalam praktiknya kebijakan publik memiliki banyak dimensi yang seringkali luput dari pembahasan dan bermuara pada kualitas kebijakan yang kehilangan sisi multidimensionalnya. *Pertama*, dimensi *democratic governance* yaitu cara pandang yang menganggap bahwa kebijakan publik merupakan arena bersama milik negara-pasar. *Kedua*, dimensi konflik dimana kebijakan publik diartikan sebagai sebuah proses politik untuk mencapai win-win solution. *Ketiga*, dimensi advokasi yang menganggap bahwa kebijakan publik adalah usaha untuk mendesakkan nilai-nilai *social justice* dalam setiap kebijakan yang diambil.

Dengan tujuan untuk memudahkan alur membaca, tulisan akan dibagi dalam tiga sub pembahasan. *Bagian pertama* tulisan ini fokus membedah tiga dimensi dalam kebijakan publik yang sering luput dalam analisis kebijakan publik. *Bagian kedua* tulisan ini berisi deskripsi corak proses perumusan kebijakan publik di Indonesia yang meskipun sudah memasuki era reformasi masih saja menitikberatkan urusan publik di tangan-tangan negara, walaupun aktor dan dimensi di luar negara pelan-pelan mulai masuk dalam proses perumusan kebijakan. Di akhir, tulisan akan ditutup dengan semacam catatan kecil berisi penegasan kembali tentang pentingnya sisi multidimensional dalam proses *policy cycle*.

II. KEBIJAKAN PUBLIK YANG MULTIDIMENSIONAL

Tidak ada yang dapat melihat adonan bumbu dalam sayur. Akan tetapi tiap orang bisa merasakan kehadiran bumbu-bumbu tersebut, sehingga bisa berkomentar bahwa rasa sayurnya pedas, kurang garam, atau terlalu asam. Begitu juga dengan sisi multidimensional dalam kebijakan publik. Sisi tersebut sulit sekali terlihat karena menjadi blur begitu

saja, rancu, tumpang tindih dengan dimensi-dimensi yang lain (Brunsson, 1994). Akan tetapi kehadiran-ketidakhadirannya dalam siklus kebijakan akan terasa karena dimensi-dimensi tersebut adalah ruh dalam proses kebijakan.

Dimensi kebijakan yang dibahas dalam artikel ini adalah *democratic governance*, konflik, dan advokasi. Meskipun di level praksis kebijakan ini tidak pernah berjalan sendiri-sendiri—mereka blur begitu saja bersatu dengan dimensi yang mendapat perhatian lebih berat yaitu teknokratis.

Teknokrasi Administratif

Dimensi yang paling banyak mempengaruhi kajian kebijakan publik di berbagai negara termasuk Indonesia adalah teknokrasi. Dye, Brewer dan Laswell yang berdiri pada dimensi ini menganggap kebijakan publik adalah seni membuat keputusan tepat setelah melakukan identifikasi lapangan dan serangkaian proses administratif prosedural. Teknokrat selalu menganggap bahwa masalah publik bisa diselesaikan dengan menmpuh prosedural administrasi *policy cycle* (Howlett dan Ramesh, 1998). *Pertama*, mengidentifikasi apa yang sebenarnya sedang terjadi—proses menentukan mana yang disebut masalah (agenda setting). *Kedua*, proses membuat preferensi-preferensi solusi (perumusan kebijakan). *Ketiga*, *decision making* dari berbagai tawaran pilihan yang muncul ketika perumusan kebijakan. *Keempat*, implementasi kebijakan di lapangan. *Kelima*, proses evaluasi kebijakan.

Policy cycle sendiri banyak dipengaruhi oleh cara pikir *rational choice*. Dimana keputusan diambil dengan mempertimbangkan nilai untung-rugi-impas (Soenarko, 2000). Teknokrat menganggap telah mengambil keputusan tepat apabila dapat meminimalisasi kerugian dan mengoptimalkan keuntungan. *Jadi*, jika teknokrasi merupakan cara menyelesaikan masalah melalui ketepatan pengambilan keputusan, maka administrasi adalah melakukan prosedur langkah-langkah penyelesaian tersebut.

Democratic Governance

Akan tetapi skenario *policy cycle* yang dibayangkan teknokrat untuk menyelesaikan masalah publik banyak dikritik. Perumus kebijakan bukanlah aktor yang tak bisa diintervensi oleh lingkungan (Howlett dan Ramesh, 1998). Hari ini pemerintah bukan lagi pemain tunggal yang bisa seenaknya mendefinisikan kebijakan publik. Ada aktor lain yang banyak berperan mengintervensi kebijakan publik sekaligus menunjukkan titik kait antara dimensi teknokratis dan *democratic governance* dalam kebijakan publik.

Kekuatan *civil society* dewasa ini makin punya posisi tawar ketika menjadi katalis bagi negara (Peters, 2000). Pemerintah yang merumuskan kebijakan tak bisa mengabaikan kekuatan mereka begitu saja mengingat pemberi otoritas bagi negara dan pemilik legitimasi adalah masyarakat sipil. Kelompok ini memiliki kekuatan serikat yang sewaktu-waktu

dapat menjatuhkan pemerintah atas nama ketidakmampuan menghadirkan kebijakan yang beradab di masyarakat.

Di sisi lain, ada kekuatan pasar yang beberapa dekade terakhir menjadi *sparring partner* bagi negara dalam menghadirkan kemaslahatan di masyarakat. Orientasi yang berbeda antara negara dan pasar menjadikan proses *policy making* tak mudah. Di titik ini negara dipaksa meniru pola pikir pasar yang efektif dan efisien berbasis profit dalam melakukan pelayanan. Misalnya dengan menerapkan pola *new public management* dan memangkas liku-liku birokrasi. Tujuannya disamping menguntungkan masyarakat, biaya yang dikeluarkan negara dalam melakukan pelayanan menjadi jauh lebih sedikit. Akan tetapi, kelemahan *new public management* adalah tidak semua masyarakat dapat mengakses pelayanan tersebut.

Akhirnya, dalam cara pandang *governance*, pasar dan masyarakat sipil banyak mempengaruhi dan mewarnai proses rumusan kebijakan publik. Akibatnya sebuah negara dan masyarakat yang tidak memiliki posisi kuat akan dengan mudah disetir oleh kepentingan pasar. Maka, yang akan lahir kemudian adalah kebijakan-kebijakan yang sifatnya menyenangkan golongan tertentu (baca : kapitalis).

Pengelolaan Konflik

Kelemahan *democratic governance* adalah berkuat pada persoalan politiknya. "Siapa lebih berkuasa dari siapa", sehingga substansi dari kebijakan yang sedang digodok terabaikan karena sibuk dengan persoalan kontestasi antara kepentingan pemerintah, pasar, dan masyarakat sipil.

Disinilah dimensi pengelolaan konflik dibutuhkan. Kata 'pengelolaan' menjadi krusial, mengingat pada akhirnya tidak ada konflik yang bisa diselesaikan. Teori konflik menjelaskan bahwa sistem sosial (masyarakat, organisasi, negara) adalah "ajang berkonflik" yang tak bisa dihilangkan melainkan dikelola agar paling tidak semua pihak merasa "baik-bahagia" *win-win solution* (Nugroho, 2007).

Persoalannya tidak semua aktor yang berkonflik memiliki kekuatan seimbang. Jadi pengelolaan konflik yang diharapkan bisa membahagiakan semua pihak menjadi pupus manakala ada aktor yang memiliki posisi tawar jauh lebih kuat. Aktor ini tidak akan berusaha menyenangkan semua pihak akan tetapi hanya mengadaptasikan kepentingannya agar bisa diterima semua pihak. Akhirnya, kebijakan yang hadir merupakan usaha adaptasi terhadap lingkungan konflik tersebut.

Mendesakkan Social Justice melalui Advokasi

Pengelolaan konflik pihak yang berseteru karena perbedaan kepentingan kemudian dihadirkan dalam bentuk advokasi. Advokasi dalam kebijakan publik adalah usaha men-

desakkan nilai *social justice* dalam opsi kebijakan sesuai kepentingannya—biasanya ide ini hadir dari aktor di luar negara (Faqih dalam Topatimasang, 2005). Advokasi sendiri bertujuan membuat *policy* yang sifatnya *incremental*, bertahap maju dan (semakin) lebih baik (Soenarko, 2000). Bentuk konkrit advokasi untuk mendesakkan kebijakan publik bisa ditempuh dalam banyak cara. *Pertama*, menggalang kekuatan bersama yang massif dan mengangkat sebuah isu untuk memaksa perumus kebijakan mengubah regulasinya (Topatimasang, 2005). *Kedua*, mengajukan rancangan *policy* tandingan yang memiliki nilai yang sama dengan yang sedang diperjuangkan.

Advokasi adalah cara kontrol orang-orang di luar otoritas untuk menjadi penyeimbang kekuatan perumus kebijakan. Akan tetapi, keberadaan advokasi yang tidak hati-hati dapat menghasilkan kebijakan yang sifatnya reaktif dan hanya tergantung suasana saat itu. Padahal kebijakan dadakan bisa saja menyimpang dari target utama menyelesaikan persoalan publik.

III. MULTIDIMENSIONAL DALAM PRAKSIS : MUSREMBANG DI INDONESIA

Intervensi terhadap perumusan kebijakan publik di Indonesia oleh aktor diluar negara mulai marak pasca turunnya Soeharto. Sedikitnya ada tiga alasan yang menjadi penyebab mengapa aktor-aktor ini mulai muncul ke permukaan dan menyuarakan kegelisahannya. *Pertama*, runtuhnya otoritarianisme orde baru mengembalikan peran media yang direpresi selama hampir tiga puluh dua tahun – kebebasan pers mulai dibuka lebar-lebar. *Kedua*, kesadaran membuat kelompok kepentingan di kalangan masyarakat terdidik yang awalnya ditujukan untuk menjatuhkan kesewenang-wenangan Soeharto, belakangan banyak ditujukan untuk mengawal proses reformasi dan terus berlangsung hingga hari ini. Kelompok kepentingan ini juga hadir mengisi ruang-ruang kosong yang tidak dapat dijangkau oleh negara – memainkan peran komplementer bagi negara. *Ketiga*, pergeseran peta kekuasaan di dunia yang dulunya menjadi milik negara, pelan-pelan diambil alih pasar. Di sinilah negara yang kehilangan tajinya merasa perlu berkompromi dengan kepentingan pasar, yang sekaligus membuatnya berada dalam posisi strategis.

Sederhananya, pasca orde baru aktor-aktor dan kepentingan yang bermain dalam *policy cycle* jauh lebih marak dan berkembang seiring penerapan demokrasi prosedural yang jauh lebih mambak daripada ketika masa orde baru. Implikasinya, pemerintah dituntut lebih akomodatif dalam menyusun kebijakan. Tidak hanya bersifat *top down* namun juga *bottom up*. Tidak hanya berporos pada *state centris* tapi merangkul semua kepentingan. Akan tetapi, benarkah selama hampir 13 tahun perjalanan orde reformasi, pemerintah telah mampu menyusun kebijakan yang akomodatif ?

Sisi Multidimensional Musreimbang

Salah satu bentuk kegiatan pemerintah untuk mengakomodasi aktor-aktor di luar negara terlibat dalam proses perumusan kebijakan adalah penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan (musreimbang) mulai tingkat desa-kelurahan hingga tingkat nasional. Musreimbang dalam artikel ini akan ditempatkan sebagai contoh untuk melihat bekerjanya unsur-unsur multidimensional dalam perumusan kebijakan.

Musreimbang di tingkat desa hingga nasional selalu melibatkan aktor-aktor di luar negara untuk merumuskan kebijakan. Organisasi masyarakat sipil, masyarakat, dan *stakeholder* diberi kesempatan duduk bersama menentukan ‘*apa masalah publik yang paling penting ?*’. Dimensi *democratic governance* dalam proses musreimbang telah terpenuhi dengan melibatkan aktor di luar negara. Musreimbang adalah salah satu prosedur yang sangat teknokrat-administratif untuk mem-*bottom-up* suara di tingkat *grass root*. Akan tetapi, tidak ada jaminan bahwa negara bisa keluar dari jebakan *state-centric* untuk merumuskan kebijakan. Di tingkat desa, proses *win-win solution* dalam musreimbang untuk dibawa di tingkat kecamatan hanya melibatkan *stake holder*, LSM, dan perwakilan dari masyarakat desa—orang yang dianggap tokoh di desa, orang yang memegang jabatan publik di desa, orang yang memiliki kekuasaan kultural, ekonomi, dan politik di desa.

Pada akhirnya apa yang dirumuskan di tingkat desa hanya membawa segelintir kepentingan warga desa yang secara posisi dekat dengan pemerintahan desa. Apa yang disebut publik menjelma menjadi *sinekdoke pars pro toto*—sebagian untuk seluruh.

Tentu saja tidak ada ‘benar-salah’ dalam proses musreimbang yang hanya melibatkan sebagian warga desa dan dianggap mewakili seluruh kepentingan yang ada di desa. Bayangkan saja, apabila seluruh publik desa diundang bersuara di kelurahan mengeluarkan apa yang dianggap penting, berkonflik, dan berdebat. Masalah publik dan kebijakan yang sebenarnya tidak akan pernah tersusun karena tidak ada deadline secara administratif. Disinilah letak pentingnya dimensi teknokratis-administratif dalam perumusan kebijakan. Ia menjadi ambang untuk membatasi proses politik yang tidak ada habisnya.

Di sisi lain musreimbang adalah arena yang cukup relevan untuk membawa nilai-nilai moral dalam penyusunan proses kebijakan. Misalnya saja dengan pelibatan perempuan dalam penyusunan musreimbang. Kehadiran perempuan dalam musreimbang sudah menjadi nilai tersendiri sebagai upaya menyejajarkan kedudukannya dengan laki-laki. Sayangnya, kehadiran saja belum cukup untuk mengintervensi kebijakan ke arah pro gender. Kenyataan ini sekaligus menegaskan di banyak kesempatan sisi advokasi dalam penyusunan kebijakan publik masih terabaikan.

Di dimensi yang lain musreimbang adalah usaha mengelola konflik yang ada di tingkat publik tanpa harus mengeluarkan otot. Musreimbang berusaha mendengarkan kegelisahan semua pihak, mengakomodasi semua kepentingan. Tentunya dengan catatan—apabila

kedudukan semua peserta musrembang sama. Akan sulit sekali bagi warga desa untuk menyuarakan kepentingannya ketika berhadapan dengan aktor yang memiliki tingkat intelektual berbeda. Masyarakat desa serta merta menjadi minder, merasa inferior, mengalami banalitas, dan membenarkan segala yang diikrarkan oleh aktor yang memiliki posisi tawar berbeda. Maka, tidak salah apabila pengelolaan konflik sering bermuara pada adaptasi kepentingan mereka yang punya posisi tawar bukannya usaha mencapai *win-win solution*.

Musyawarah Rencana Pembangunan di Indonesia

Musrembang adalah tahapan dari *policy cycle* di Indonesia yang sangat sistematis—khas teknokrat administratif. Penyelenggaraannya hirarkhi karena berjenjang mulai level desa hingga nasional. Kenaikan jenjang ini pada akhirnya banyak membuang persoalan publik di tingkat yang lebih rendah untuk di *'not to do'*.

Setiap warga negara dan forum berhak mendesakkan kepentingannya untuk diperhatikan pemerintah. Akan tetapi, keputusan akhir untuk hirau-tidak hirau pada sebuah masalah menjadi hak prerogatif pemerintah. Hal ini menegaskan bahwa penyusunan kebijakan publik di Indonesia sangat *state-centric*. Akan tetapi nilai *state-centric* belum tentu berpihak pada kepentingan umum. Dalam persoalan tertentu, negara harus tunduk dan ikut aturan main yang didesakkan oleh masyarakat ekonomi karena mereka memiliki posisi tawar yang lebih kuat.

Jika ingin sedikit mengubah cara pandang, musrembang adalah sebuah arena politik yang membuka kesempatan bagi aktor-aktor di dalamnya untuk mempertarungkan kepentingan. Aktor yang punya posisi tawar lebih bagus, power yang lebih kuat akan menjadi pemenangnya. Jika tidak hati-hati pemerintah akan kalah dengan kekuatan lain seperti intervensi media, pasar, dan masyarakat sipil yang belakangan kekuatannya tidak bisa diabaikan.

IV. CATATAN AKHIR

Artikel ini berusaha menunjukkan bahwa kebijakan publik bukanlah kajian yang bisa dimonopoli oleh satu bidang ilmu tertentu. Kebijakan publik adalah sebuah proses yang siklik melibatkan multi sektor, multiaktor dan multidimensi. Pengabaian satu dimensi dalam merumuskan atau menganalisis kebijakan dapat bermuara pada pengabaian terhadap kualitas kebijakan.

Ada tiga kebijakan yang disorot dalam artikel ini. *Pertama*, sisi *democratic governance* yang menganggap bahwa kebijakan tidak hanya milik negara, akan tetapi merupakan arena kontestasi bagi banyak aktor masyarakat sipil, media, dan masyarakat ekonomi. *Kedua*, dimensi pengelolaan konflik dalam kebijakan yang berusaha membawa kebijakan

sebagai upaya *win-win solution* bagi aktor-aktor yang berkontestasi. *Ketiga*, sisi advokasi yaitu intervensi nilai-nilai *social justice* dalam proses kebijakan. Akan tetapi, sama seperti dimensi teknokrat-administratif yang memiliki kelemahan, tiga dimensi ini juga tak luput dari keterbatasan. Maka, sebisa mungkin tiga dimensi ini dilihat sebagai kesatuan yang utuh agar masing-masing limitasinya dapat dilengkapi oleh dimensi yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Brunsson, Nils. 1994. "Politicization and 'Company'-ization—on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World. dalam *Management Accounting Research* 1994
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy Subsyter*. Oxford : Oxford University Press.
- Nugroho D, Riant. 2007. Analisis kebijakan. Jakarta : Elex Media Komputindo
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmilss : Macmillan Pres LTD.
- Soenarko, H, SD. 2000. *Public Policy Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Topatimasang, Roem, dkk (eds). 2005. *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta : INSIST Press.

Kebijakan Pembentukan Komponen Cadangan Di Indonesia

Oleh:

Suryo Wibisono, S.IP & Dr. Ali Rokhman

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

Formation of reserve component policies by the Government according to the book Menata Sistem Pertahanan is an effort to strengthen national defense strategy. Reserve component is a combination of various elements or national resources that have been prepared to be deployed through mobilization to broaden, strengthen the power and ability of the main components. Formation of reserve component policies based on state security and defense strategy, one of which includes capacity building strategy and the strength of defense and state security component. Reserve component policies and guidance system according to the book Menata Sistem Pertahanan which issued by Ministry of Defense is an effort to consolidate the ability of civilian capability with regular training, staging and continued in the military field through educational institutions are available. Then later use the capabilities and reserve component forces carried out within the framework of the implementation Sishankamrata. Preparation of the strength of popular resistance to defend the country through the utilization of reserve components of the human and non human, is carried out through its functions are prepared as a main component of force multipliers (TNI) in a certain time, which is deployed through the mobilization of the government political decisions. Reserve Components of the bill has now entered the legislative process in Parliament, when the bill was later enacted into law, the implementation of the policy will be enforced to the public. Every policy of course raises the pros and cons, support and resistance. In this paper will be discussed in more depth about what the policy of reserve components, the pros and cons that occur mainly urgency and excess to the public, as

well as some examples of reserve components in other countries such as Japan, South Korea and Israel.

Keywords : public policy, defense, reserve component

I. PENDAHULUAN

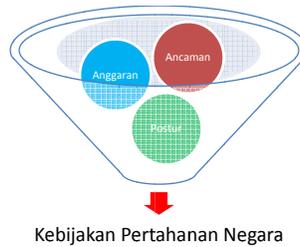
Studi keamanan membagi pendekatan kemananan menjadi dua yaitu keamanan tradisional dan keamanan non tradisional. Keamanan tradisional disandarkan pada pendekatan realisme dimana dunia digambarkan dalam situasi anarki dengan kondisi state of war atau negara selalu dalam kondisi bersiap untuk perang. Pendekatan tradisional menempatkan entitas negara sebagai subyek dan obyek tertinggi. Menurut pandangan tradisional, ancaman terhadap negara bersifat militer dan berasal dari negara lain. Pendekatan ini mencapai puncak kejayaan pada masa Perang Dingin.

Pendekatan kedua dalam studi keamanan adalah pendekatan non-trasional. Pendekatan ini mulai muncul pasca berakhirnya perang dingin, dengan negara bukanlah entitas utamanya, sifatnya semakin mencair sampai dengan individu. Pasca Perang Dingin aktor-aktor semakin sadar bahwa ancaman tidak selalu bersifat militer dan tidak hanya tertuju kepada negara. Konflik pasca perang dingin tidak hanya bersifat *inter state* tapi lebih mencair menjadi *intra state*, Huntington mengingatkan akan banyaknya konflik internal/sipil (Garnett, 2002). Individu akan menjadi subyek dan obyek utama dalam konflik seperti di Somalia, Rwanda, Balkan, dll. Selain ancaman yang sifatnya *violance*, muncul juga ancaman yang bersifat non-violance seperti ancaman pangan, lingkungan, human insecurity, energi, kriminal terorganisir, kesehatan, air dan sumber daya (Burgess, 2008).

Berdasarkan perkembangan itulah banyak negara di dunia kemudian memformulasikan “resep” yang dianggap tepat bagi kebijakan pertahanan dan keamanannya, sesuai dengan kondisi pada masing-masing negara.

Kebijakan pertahanan negara didasarkan pada kalkulasi potensi ancaman, anggaran pertahanan, dan postur pertahanan sebuah negara. Pemerintah dalam mendefinisikan kebijakan pertahanan tersebut kemudian menciptakan Doktrin Pertahanan Negara, doktrin tersebut kemudian akan diimplementasikan Strategi Pertahanan Keamanan Negara. Menurut Andi Widjajanto pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara (Bakrie, 2007).

Gambar 1
Perumusan Kebijakan Pertahanan Negara



Pemerintah dalam buku Menata Sistem Pertahanan (Strategic Defense Review) membagi Strategi Pertahanan Keamanan Negara menjadi *Strategi Pembangunan Kemampuan dan Kekuatan* komponen pertahanan keamanan negara, *Strategi Pembinaan Kemampuan dan Kekuatan* komponen pertahanan keamanan negara, *Strategi Penggunaan Komponen kekuatan* pertahanan keamanan negara, serta *Strategi Kerjasama Keamanan* untuk kepentingan pertahanan keamanan negara (Dephan, 2005).

Keamanan Nasional menuntut terjaminnya stabilitas keamanan dan kesinambungan perjuangan bangsa, melalui upaya pembinaan dan pembangunan nasional serta pemeliharaan perdamaian dunia pada umumnya dan Asia Tenggara pada khususnya. Perwujudan kondisi dinamis damai serta ketentraman bangsa dan negara Indonesia memerlukan upaya yang besar dan peran serta seluruh masyarakat. Oleh karena itu diperlukan jiwa, tekad dan semangat pengabdian serta patriotik seluruh rakyat Indonesia dari segenap lapisan dan golongan. Peningkatan keamanan nasional dilaksanakan dengan penyelenggaraan upaya pertahanan keamanan negara secara berlanjut.

Frasa “Oleh karena itu diperlukan jiwa, tekad dan semangat pengabdian serta patriotik seluruh rakyat Indonesia dari segenap lapisan dan golongan” dapat diartikan bahwa tanggung jawab pertahanan keamanan negara bukan hanya milik TNI (komponen utama) namun juga rakyat dan sumber daya lain (komponen cadangan) sesuai dengan doktrin Sishanrata.

Apa Itu Komponen Cadangan ?

Strategi pembinaan komponen cadangan dengan Pemantapan kemampuan perlawanan rakyat dengan memberikan pelatihan secara teratur, bertahap, bertingkat dan berlanjut di bidang militer melalui lembaga pendidikan yang tersedia. Pembinaan kemampuan rakyat dalam Bela Negara dengan pendidikan dasar keprajuritan diselenggarakan oleh Depdagri cq Pemerintah Daerah. Pembentukan dan pemeliharaan kemampuan dasar keprajuritan serta kemampuan lanjutan oleh Pemda menggunakan dukungan fasilitas pelatihan dari TNI. Peningkatan kemampuan Rakyat dalam Bela Negara dilaksanakan oleh

masing-masing pengguna. Perlu disosialisasikan Undang-Undang Ratih, Mob-Demob dan penjabarannya kedalam peraturan pelaksanaan. Pemanfaatan kemampuan sumber daya alam, sumber daya buatan, sarana dan prasarana untuk mendukung tersedianya cadangan materiil strategis dapatn meningkatkan kemampuan komponen utama (Dephan, 2005).

Bagaimana fungsi komponen cadangan? Penggunaan kemampuan dan kekuatan komponen cadangan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan Sishankamrata. Penyediaan kekuatan perlawanan rakyat untuk bela negara melalui pendayagunaan komponen cadangan insani dan non-insani, dilaksanakan melalui fungsi-fungsinya yang disiapkan sebagai pengganda kekuatan komponen utama dalam jangka waktu tertentu, yang dikerahkan melalui mobilisasi atas keputusan politik negara (Dephan, 2005).

Seperti apakah kemampuan komponen cadangan? Memberikan dukungan kepada Komponen Utama dan Cadangan dengan mendayagunakan sumber daya alam, sumber daya buatan, sarana dan prasarana, serta kapasitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta wilayah negara untuk kepentingan Hankam, dengan proyeksi pada penguasaan teknologi.

- a. Mampu untuk didayagunakan secara optimal terutama dalam menanggulangi berbagai keadaan darurat, yang meliputi wilayah negara, sumber daya alam dan buatan serta sarana dan prasarana.
- b. Mampu untuk meningkatkan perkembangan iptek dalam rangka efektivitas penyelenggaraan Hankamneg.
- c. Mampu untuk menunjang kebutuhan alat utama komponen Hankamneg sesuai dengan tuntutan tugas. Rakyat Terlatih (Ratih) dan Perlindungan Masyarakat (Linmas) merupakan bagian dari komponen cadangan dan komponen pendukung memiliki kemampuan untuk mendukung penyelenggaraan Hankamneg dibidang Ketertiban Umum (Tibum), Perlindungan Rakyat (Linra), Keamanan Rakyat (Kamra) dan Perlawanan Rakyat (Wanra) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 56 Tahun 1999 tentang Ratih, sedangkan Linmas mampu didayagunakan untuk mendukung penyelenggaraan pertahanan dalam menanggulangi bencana akibat perang, bencana alam dan bencana lainnya maupun memperkecil akibat malapetaka (Dephan, 2005).

Sementara itu pada Pasal 1 ayat 2 RUU Komponen cadangan yang masih dalam proses legislasi di DPR disebutkan bahwa Komponen Cadangan adalah sumber daya nasional, serta sarana dan prasarana nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat komponen utama. Sumber daya yang dimaksud adalah sumberdaya manusia maupun non manusia yang memenuhi syarat untuk direkrut menjadi bagian dari komponen cadangan. Pasal 2 menyebutkan Komponen

Cadangan dibentuk dengan tujuan untuk memperbesar dan memperkuat kekuatan dan kemampuan Tentara Nasional Indonesia sebagai Komponen Utama dalam upaya penyelenggaraan pertahanan negara.

II. METODE PENELITIAN

Paper ini menggunakan teknik penelitian *library research*. Sumber data diambil melalui beberapa buku, Rancangan Undang-Undang, Jurnal, serta dilengkapi info yang didapat dari internet, majalah, surat kabar, serta sumber lain yang relevan. Teknik analisis yang digunakan dalam *paper* ini adalah eksplanatif.

Sejarah Komponen Cadangan di Indonesia

Komponen cadangan tanpa definisi yang rigid sebenarnya sudah ada sejak masa perang kemerdekaan, sebelum organisasi pertahanan pertama (BKR) dibentuk pun rakyat sudah berjuang mengangkat senjata untuk mengusir penjajah. Status mereka adalah sipil bersenjata, mereka tidak terlatih, tidak dipersenjatai dengan baik, tidak digaji, dan bukan anggota militer profesional. Dasar gerakan perjuangan itu adalah ingin lepas dari penjajah dan rasa nasionalisme yang mulai terbentuk diantara rakyat Indonesia. Ketika organisasi pertahanan mulai dari BKR, TKR, TRI dan kemudian menjadi TNI yang nota bene merupakan komponen utama, komponen cadangan tidak mati, statusnya kemudian menjadi *idle* dan akan bias diaktifkan sewaktu-waktu.

Masa keemasan komponen cadangan adalah ketika Indonesia melakukan konfrontasi dengan Malaysia (Dwikora) serta perebutan Irian Barat (Trihora). Selain komponen utama (ABRI) saat itu yang diterjunkan di garis depan juga diterjunkan para sukarelawan yang telah dilatih sebelumnya.

Pada masa orde baru keberadaan komponen cadangan masih tetap dipertahankan, Resimen mahasiswa (Menwa) diperkuat, keberadaan Menwa diperkuat, sedangkan Organisasi Hansip diubah menjadi Organisasi Perlawanan dan Keamanan Rakyat (Wankamra). Akan tetapi, kebijakan komponen cadangan masih belum jelas karena tidak terdapat penjelasan mengenai kedudukan dari para personilnya dalam hal ini para Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai cadangan nasional, yaitu apakah mereka sebagai bagian dari cadangan angkatan bersenjata atau menjadi komponen cadangan pendukung. Perubahan fundamental terhadap pertahanan negara kemudian dilakukan pada 1982 dengan menyempurnakan sistem pertahanan nasional, yaitu menjadi Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Konsep ini menempatkan pasukan yang bersifat permanen di daerah-daerah melalui pembentukan komando daerah militer yang pembinaannya dilakukan oleh Angkatan Darat, yang terdiri atas Rakyat Terlatih sebagai komponen dasar;

Angkatan Bersenjata beserta Cadangan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama; Perlindungan Masyarakat sebagai komponen khusus; dan Sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional sebagai komponen pendukung (Newsletter IDSPS, 2008). Namun penggunaan komponen cadangan dalam operasi militer perang (OMP) bias dikatakan tidak ada pada masa orde baru, baik saat Operasi Seroja 1975 maupun dalam menghadapi separatisme di berbagai daerah saat itu.

Gambar 2
Komponen Pertahanan Negara



Sumber: Dephan, 2008

Komponen utama adalah TNI, komponen cadangan berisikan warga Negara yang telah direkrut, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana. Komponen pendukung berasal dari berbagai unsur dalam Negara seperti organisasi atau profesi terkait, paramiliter, dll.

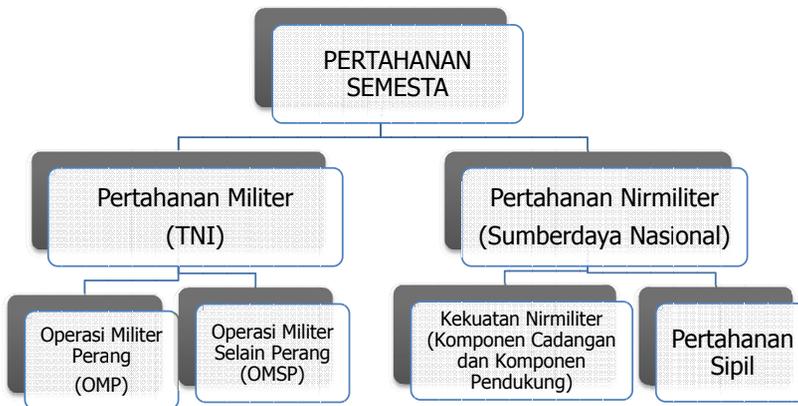
Implementasi Kebijakan Komponen Cadangan

RUU Komponen Cadangan saat ini masih dalam tahap proses legislasi di DPR, sejak tahun 2009 RUU tersebut telah masuk dalam Prolegnas 2009, 2010, dan 2011. Lambannya proses legislasi ditengarai bukan disebabkan alatnya tarik ulur dalam RUU tersebut namun lebih kepada masalah kinerja anggota DPR periode 2009-2014.

(R)UU Komponen cadangan nantinya akan menjadi salah satu variable pengejawantahan sitem pertahanan semesta yang dikembangkan oleh pemerintah. Dalam sistem Pertahanan Negara dalam menghadapi ancaman militer memadukan pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter dalam susunan Komponen Utama Pertahanan, yaitu TNI, serta Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung yang terdiri atas warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana nasional (sebagaimana gambar sishanta). Dalam aspek pertahanan nirmiliter peran serta rakyat dan segenap sumber daya nasional dalam pertahanan negara, baik sebagai Komponen Cadangan dan

Komponen Pendukung dipersiapkan untuk menghadapi ancaman militer maupun sebagai fungsi pertahanan sipil dalam menghadapi ancaman nirmiliter. Fungsi pertahanan nirmiliter yang diwujudkan dalam Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara Pasal 7 Ayat (2) dalam menghadapi ancaman militer. Fungsi pertahanan sipil dalam menghadapi ancaman nirmiliter sebagaimana dimaksud UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara Pasal 7 Ayat (3) terdiri atas fungsi untuk penanganan bencana alam, operasi kemanusiaan, sosial budaya, ekonomi, psikologi pertahanan yang berkaitan dengan kesadaran bela negara, dan pengembangan teknologi. Fungsi-fungsi tersebut merupakan tanggung jawab instansi pemerintah di luar bidang pertahanan sesuai dengan jenis dan sifat ancaman yang dihadapi. Dalam menghadapi ancaman nirmiliter, pengorganisasian pertahanan nirmiliter disusun ke dalam pertahanan sipil sebagai bentuk pertahanan nirmiliter bersifat fungsional dan berada dalam lingkup kewenangan instansi pemerintah di luar bidang pertahanan (Dephan, 2008).

Gambar 3
Sistem Pertahanan Semesta



Sumber: Dephan, 2008

Tahap awal ketika UU Komponen Cadangan nantinya telah disahkan adalah dilakukan rekrutmen masing-masing wilayah seluruh Indonesia. Pasal 8 ayat 1,2, dan 3 menjamin bahwa setiap warga negara berhak untuk bergabung di dalam komponen cadangan. Namun tidak semua warga negara dapat bergabung di dalam komponen cadangan, pasal 9 ayat 1,2,3, dan 4 mengatur standar minimal warga negara yang bisa direkrut dalam komponen cadangan, misal warga negara dengan usia minimal 18 tahun, sehat jasmani dan rohani, dll. Kepada mereka yang memenuhi syarat dan telah direkrut kemudian dilakukan

pengangkatan dan sumpah anggota komponen cadangan sebagaimana terdapat pada pasal 10 dan 11.

Ketika telah melewati tahap pengangkatan, kemudian anggota komponen cadangan mendapatkan pembinaan sesuai dengan di matra apa dia ditempatkan dengan penugasan secara periodik dan pangkat yang disesuaikan komponen utama sesuai dengan tingkat pendidikan, pengalaman, dan perannya. Anggota komponen cadangan wajib menjalani masa tugasnya selama 5 tahun dan dapat diperpanjang secara sukarela ketika masa tugasnya telah berakhir. Selama dinas aktif dalam komponen cadangan maka tugas utamanya adalah menjalani latihan dan mobilisasi.

Puncak dari pengabdian komponen cadangan adalah ketika dilakukan mobilisasi atas perintah Presiden (Pasal 27), kemudian pada saat perang komponen cadangan yang telah dimobilisasi berstatus kombatan (Pasal 29) dan mereka tunduk dalam hukum militer (Pasal 30).

Pasal 28 sampai dengan pasal 42 berintikan ketentuan pidana ketika seseorang menolak atau mangkir ketika dipanggil untuk bergabung dengan komponen cadangan. Pimpinan instansi pemerintah atau perusahaan yang tidak mengizinkan staf atau karyawannya untuk bergabung dengan komponen cadangan juga diancam dengan sanksi sesuai dengan ketentuan UU. Sanksi dapat berupa denda maupun kurungan penjara.

Pro dan Kontra

RUU Komponen Cadangan saat ini telah memasuki proses legislasi di DPR, ketika RUU tersebut nantinya disahkan menjadi UU maka implementasi kebijakan akan segera diberlakukan terhadap publik. Setiap kebijakan tentunya menimbulkan pro dan kontra, dukungan serta resistensi terkait sejauh mana kebijakan tersebut bermanfaat terhadap publik. Kebijakan pembentukan komponen cadangan juga tidak luput dari kritik ataupun kontra, penulis mencatat beberapa resistensi yang berkembang pada publik terkait implementasi UU Komponen Cadangan.

1. Pasal 29 menyatakan bahwa “Dalam keadaan perang Anggota Komponen Cadangan setelah dimobilisasi berstatus sebagai kombatan”. Dengan status sebagai kombatan maka hak-hak sipil warga Negara yang bergabung dalam komponen cadangan dan ditugaskan dalam perang akan hilang.
2. Kekhawatiran akan munculnya jiwa militeristik yang negatif dalam masyarakat seperti yang diperlihatkan beberapa organisasi masyarakat.
3. Kekhawatiran bahwa komponen cadangan dapat dipergunakan bagi kepentingan elit.
4. Penggunaan komponen cadangan dalam konflik internal Negara dikhawatirkan dapat memicu konflik horizontal yang semakin luas. Misal penggunaan komponen cadangan dalam operasi pemberantasan gerakan separatis.

5. Perkembangan teknologi perang yang semakin canggih dan mutakhir tidak relevan dengan pembangunan kekuatan pertahanan yang berbasis manusia. Anggaran pertahanan Indonesia yang masih terbatas alangkah baiknya apabila dimaksimalkan untuk penguatan komponen utama, sebagai upaya menciptakan TNI yang professional dengan peningkatan skill, gaji dan modernisasi alutsista.

Selain resistensi di atas, sebenarnya kebijakan pembentukan komponen cadangan dapat memberi manfaat terhadap seluruh komponen bangsa dan negara, seperti pada kasus bencana alam, komponen cadangan dapat dimobilisasi secara cepat untuk diterjunkan dalam tanggap darurat bencana.

Komponen Cadangan di Negara Lain

1. *Israel*

Bela negara di Israel dinamakan *Israel Defense Force/IDF*. IDF pertama kali dicanangkan pada tanggal 26 Mei 1948. Latar belakang peperangan panjang dengan negara-negara Arab mengharuskan Israel memiliki kekuatan militer yang tangguh, apalagi jika dibandingkan dengan luas geografis yang terbatas dan jumlah penduduknya yang sedikit. Karena Israel memberdayakan dan melibatkan warga sipil dalam pertahanan negara. Keterlibatan masyarakat sipil dalam IDF berlaku wajib semua orang bahkan kalangan imigran sejak usia 18 tahun. Masa bhakti servis wajib militer ini memiliki keragaman tergantung kebutuhan IDF. Keterlibatan perempuan dalam bela negara hanya dibedakan lama baktinya saja (perempuan kurang dari 2 tahun dan laki-laki selama 3 tahun). Meski berlaku untuk semua pihak, bela negara dalam bentuk wajib militer tidak berlaku bagi kalangan minoritas, sakit fisik maupun psikologi, perempuan yang sudah menikah atau perempuan yang sudah memiliki anak, laki-laki dan perempuan yang mengabdikan hidup dalam dunia keagamaan dan bekerja dalam bidang sosial. Pengkordinasian bela negara melaksanakan pertahanan negara langsung dibawah pimpinan Menteri Pertahanan yang diwakilkan oleh *The Chief of the General Staff*. Teknis latihan pertahanan negara dilakukan melalui pelatihan selama 1 bulan dalam setahun hingga berusia 43-45 tahun dan bisa dimobilisasi ketika diperlukan. (Dephan, 2008)

2. *Amerika Serikat*

Di Amerika Serikat, komponen cadangan nasionalnya terdiri dari: (i) *Marine Reserve Force*; (ii) *Naval Reserve Force*; (iii) *Air force Reserve*; (iv) *US Coast Guard Reserve*; (v) *US Army Reserve*; serta (vi) *Army National Guard*; dan masing-masing komponen mempunyai *code of conduct sendiri*. Untuk tugas menghadapi ancaman internal hanya dapat dilakukan *US Coast Guard Reserve* dan *Army National Guard* (Propatria, 2003). Pelaksanaan per-

tahanan negara dalam bentuk wajib militer di Amerika Serikat telah mengalami perubahan dalam pelaksanaannya. Sejak berakhirnya perang dingin, Amerika telah mengakhiri wajib militer hingga kini. Baru pasca serangan terorisme tanggal 9 November 2003 dan perang Afganistan maupun Irak muncul rencana kembali mengaktifkan wajib militer.

Meskipun secara teknis wajib militer tidak lagi dilaksanakan, tetapi sejak 1980 kongres mencanangkan kembali bagi para anak muda laki-laki untuk mendaftar wamil melalui Sistem Seleksi Servis. Peraturan ini berlaku untuk semua anak laki-laki yang lahir pada tanggal atau setelah tanggal 1 Januari 1960 untuk mendaftar kepada panitia Sistem Seleksi Servis. Pelaksanaan wajib militer di Amerika Serikat juga tidak berlaku bagi seseorang yang menganggap wajib militer bertentangan dengan kepercayaannya atau dikenal dengan *conscientious objector*. Tetapi penolakan *conscientious objector* jika hanya menolak wamil dalam hal kombat namun tidak untuk pelayanan dalam militer, maka orang tersebut diberikan status non-kombat servis dalam lingkup militer, tanpa pelatihan persenjataan. Jika ia menolak seluruh program dalam sistem seleksi, maka ia diberi *alternative service* dengan pekerjaan yang bersifat memberi kontribusi terhadap penyelenggaraan kesehatan, keamanan, dan kepentingan nasional (Imparsial, dalam Dephan, 2008).

Kebijakan pertahanan dengan memanfaatkan seluruh sumber daya dan potensi yang ada sudah jamak dilakukan pada berbagai negara di dunia, terutama negara yang memiliki potensi ancaman tinggi. Israel sebagai negara yang selalu merasa terancam di kawasan wajar apabila mengembangkan sistem pertahanan semacam komponen cadangan ataupun wajib militer. Amerika Serikat sebagai satu-satunya negara adidaya di dunia saat ini juga jamak apabila memiliki kebijakan untuk membangun kekuatan komponen cadangan mengingat “tanggung jawab” untuk memastikan keamanan dan stabilisasi dalam negeri maupun dunia.

III. KESIMPULAN

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan (Dye, 1981), kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan (Dunn, 1994) termasuk pada bidang pertahanan. Kebijakan di bidang pertahanan dimaksudkan sebagai upaya oleh pemerintah untuk mempertahankan negara dari berbagai ancaman, baik yang datang dari luar negeri maupun dalam negeri, baik yang sifatnya tradisional maupun non tradisional. Setiap kebijakan yang dikeluarkan pasti ada pro dan kontra, idealnya adalah bagaimana mereduksi hal-hal yang menimbulkan resistensi agar kebijakan yang dikeluarkan dapat diaplikasikan dan benar-benar diterima serta bermanfaat bagi publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bakrie, C. R. (2007). *Pertahanan Negara dan Postur Ideal*. Jakarta: yayasan Obor.
- Baylis, Wirtz, Cohen, & Gray. (2002). *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford Press.
- Dephan. (2007). *Doktrin Pertahanan Negara*. Jakarta: Dephan.
- Dephan. (2005). *menata Sistem Pertahanan*. Jakarta: Dephan.
- Febriyan. (2010, August 13). http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/08/13/brk_20100813-270956.id.html. Retrieved March Saturday, 2011, from www.tempointeraktif.com: <http://www.tempointeraktif.com>
- Frederikson, H. George. (2002). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
- <http://hileud.com/hileudnews?title=RUU+Komcad+Pertahanan+Negara+Bermasalah&id=230256>. (2010, August 11). Retrieved March 5, 2011, from hileud.com: <http://hileud.com>
- <http://metrotvnews.com/read/analisdetail/2010/05/25/12/Bela-Negara-Melalui-Komponen-Cadangan>. (2010, May 25). Retrieved March Friday, 2011, from <http://metrotvnews.com>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2009/11/24/1948307/Dephan.Mungkin.Dahulukan.RUU.Komponen.Cadangan>. (2009, November 24). Retrieved March 3, 2011, from nasional.kompas.com: <http://nasional.kompas.com>
- <http://nasional.kompas.com/read/2009/12/07/03245168/RUU.Komponen.Cadangan.Masuk.Lagi.Prolegnas.2010>. (2009, December 7). Retrieved March 6, 2011, from nasional.kompas.com: <http://nasional.kompas.com>
- <http://nasional.kompas.com/read/2010/08/11/02481987/Komponen.Cadangan.agar.Direalisasikan>. (2010, August 11). Retrieved March 4, 2011, from nasional.kompas.com: <http://nasional.kompas.com>
- Humas, Kemhan. (2010, Juni 25).
- <http://www.dmcindonesia.web.id/modules.php?name=News&file=article&sid=1050>. Retrieved March Friday, 2011, from www.dmcindonesia.web.id: <http://www.dmcindonesia.web.id>

- Murphy, D. (2008, July). Assessing the Evolving Relationship of the National Guard to Other Components of Domestic Crisis Response. *Center for Strategic Leadership, issued paper* , pp. 1-4.
- Pramodhawardani, J. (2010, May 25). <http://metrotvnews.com/read/analisdeta-ii/2010/05/25/12/Bela-Negara-Melalui-Komponen-Cadangan>. Retrieved March Friday, 2011, from metrotvnews.com: <http://metrotvnews.com>
- Rajczak, M. G. (2009). Uncertain Path for Reserve Components. *The Officer* , 47-50.
- Sabrina Asril. (2010, August 12). <http://hileud.com/hileudnews?title=RUU+Komcad+Pertahanan+Negara+Bermasalah&id=230256>. Retrieved March 3, 2011, from hileud.com: <http://hileud.com>
- Snyder, C. A. (2008). *Contemporary Security and Strategy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wisnu Dewabrata. (2008, May 6). <http://megapolitan.kompas.com/read/2008/05/06/21151720/Imparsial.Hentikan.Penyusunan.RUU.Komponen.Cadangan>. Retrieved March 3, 2011, from megapolitan.kompas.com: <http://megapolitan.kompas.com>
- Wisnu Dewabrata. (2009, February 19). <http://nasional.kompas.com/read/2009/02/19/2200120/RUU.Komponen.Cadangan.Masih.Dipersoalkan>. Retrieved March 8, 2011, from nasional.kompas.com: <http://nasional.kompas.com>
- Wormuth, C. E. (2007). Reserve Component Transformation: Opportunity to Real Change. In CSIS, *Threats at Our Threshold* (p. 129). Washington DC: CSIS.
- Wormuth, C. E. (2006). *THE FUTURE OF THE NATIONAL GUARD AND RESERVES*. Washington DC: CSIS.

Negara dan Penguasaan Tanah

Oleh :

Dr. Winarti, M.Si.

(Universitas Slamet Riyadi, Surakarta)

ABSTRACT

Economic development during the Orde Baru era was inclined to capitalism and this inclination continues to the reform era, and encourages takeovers and re-functioning of autonomous and ex-autonomous lands in capitalist's hands. The fact is one of the reasons behind agrarian problems in Surakarta.

The research aims at discovering the role and the interests of actors in agrarian policy-making, the capitalist's attempts at taking over autonomous and ex-autonomous lands, as well as advantaged and disadvantaged parties in agrarian policies in the city of Surakarta. By using information from neglected actors of agrarian policies, e.g. the state/the government, the Palace, the city parliament, The National Landholding Institution of the City of Surakarta, and capital owners.

Results show that the role of actors in agrarian policy-making is dominated by the state/the government. Ambiguity of the said party brings about inconsistencies in policy implementation, while city development policies marginalize the locals. This reality is a premise for injustice, with a tendency for conflicts between the locals and the government.

The government always utilizes military forces in its attempt to solve agrarian conflicts, and even in the courts, the people never wins, due to partial policies. According to Marx, "the state does not dedicate its causes for the people, but for certain social classes instead; it is a tool for a domineering class to maintain their position." (Marx, in Sosialismanto, 2001:59)

The unsupportive disposition of the government toward the people brings about apathetic behavior of the latter, which instigates the general need for an “organic leader” who unifies and encourages the people to criticize the government.

The conclusion is, “when collaboration between the government and the capital owners occurs, which leads to the weakening of state and social institutions, an “organic leader” is needed to promote a movement of the people’s power, in order to represent their voice.”

Keywords : state domination, agrarian policy, re-functioning, takeover, ownership

I. PENDAHULUAN

– Latar Belakang

Dalam sejarah penguasaan tanah oleh rakyat di Indonesia khususnya di Jawa, hubungan antara rakyat dengan tanah selalu terganggu oleh kebijakan penguasa. Mulai jaman kerajaan, kedudukan rakyat hanya sebagai penyewa atau pemakai, sedangkan tanah dimiliki oleh kerajaan (Kano, 1984; Sumardjan, 1986; Wasino, 2006). Pada jaman penjajahan dengan diberlakukannya *domein verklaring*, pemberian peranan yang lebih besar pada pertanian asing ini justru menyebabkan penguasaan pertanian asing (perkebunan), dan kondisi ini justru menyebabkan penguasaan petani atas tanah di pedesaan cenderung menyempit, akibat selanjutnya, petani dalam posisi yang lemah. Joel S Migdal (1988:55-95) menyatakan bahwa kolonialisme dan kapitalisme di negara dunia ketiga, yaitu di Asia dan Amerika Latin telah menyebabkan banyak petani gurem kehilangan tanah dan buruh tani kehilangan akses mendapat rasa aman, baik dari aspek ekonomi maupun lainnya karena rusaknya tata nilai (moral ekonomi) yang mengatur hubungan buruh dengan pemilik tanah, dan ini merupakan proses proletarisasi di pedesaan. Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh Geertz (1986:88) yang menggambarkan bagaimana kebijakan kolonial Belanda telah menyebabkan petani, penggarap di Mojokuto kehilangan tanah garapannya, mereka terpaksa pindah ke kota.

Dua rezim pemerintahan yang berbeda ketika Orde Lama, strategi pembangunan ekonomi yang bersifat pemerataan dan pemberdayaan masyarakat miskin dengan cara mereka memiliki hak atas tanah sehingga mereka diharapkan dapat mengembangkan perekonomian, hal ini tercermin dengan disyahkannya Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang diakui telah mengakomodir kepentingan rakyat miskin dan tingkat pluralism. Pada masa Orde Baru dengan strategi pembangunan ekonomi yang mengusung kapitalisme, sehingga kelompok-kelompok yang kuat (modal dan akses) saja yang diberi kesempatan untuk mengolah lahan/tanah dengan pertimbangan mereka memiliki modal untuk

mengusahakan tanah dan dapat membuka lapangan kerja, artinya hasil pembangunan akan dapat dinikmati oleh masyarakat bawah/miskin (*treeckledown effect*).

Memang sesungguhnya tanah merupakan sumber kehidupan yang tak pernah dapat bertambah jumlahnya sejak bumi ini diciptakan, oleh sebab itu harus dipelihara dengan sistem hukum yang ketat, jujur dan terbuka bagi kepentingan rakyat banyak. Sri Sultan Hamengku Buwono X, menyatakan : “tanah selain memiliki fungsi ekonomis, juga mengandung nilai-nilai yang dapat memberikan justifikasi sosial. Oleh sebab itu perlu dilakukan pengaturan oleh negara secara ketat tentang kepemilikan dan pemanfaatannya. Salah satu prasyarat terpenting adalah : bahwa pemerintah sebagai regulator dan pelaku bisnis harus jauh dari watak curang dan tidak kompeten (Hamengku Buwono X,2002: 9).

Undang-undang Pokok Agraria secara arif telah merumuskan, bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang penggunaannya tidak boleh merugikan kepentingan umum. Di mana pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas kewajaran, tidak diperbolehkan, namun Undang-undang yang mempunyai niat baik itu mengalami hambatan dalam pelaksanaannya, terutama ketika masa pemerintahan Orde Baru fungsi sosial yang diamanatkan Undang-undang Pokok Agraria ini banyak yang diabaikan. Kebijakan politik yang tertumpu pada pembangunan ekonomi dan mengejar pertumbuhan, telah mengesampingkan berbagai dimensi lain yang semestinya lebih penting.

Dalam hal penguasaan tanah ada beberapa komponen yang terlibat didalamnya, yaitu Negara, Rakyat, Pemilik modal. Hubungan (*interelasi*) antara komponen-komponen tersebut akan mewarnai pola atau bentuk penguasaan tanah dalam msyarakat, seperti yang kita ketahui bersama bahwa pada masyarakat tradisional dominasi negara atas tanah masih sangat besar, sementara itu pada masyarakat modern telah bergeser pada rakyat dan pemilik modal.

Dari uraian diatas, peneliti menganggap masih sangat relevan untuk dilakukan penelitian tentang permasalahan penguasaan tanah, dengan perspektif yang berbeda yaitu “PERAN NEGARA DALAM PENGUASAAN TANAH DI WILAYAH KOTA SURAKARTA”. Mengingat permasalahan pertanahan yang saat ini berkembang menunjukkan munculnya kapitalis-kapitalis pertanahan tanpa mengindahkan bahwa tanah memiliki fungsi sosial, budaya, ekonomi maupun politik yang dulunya melekat pada kepemilikan tanah. Dan penelitian ini akan menganalisis beberapa masalah yaitu : Peran, kepentingan, dan akses antar aktor dalam situasi carut marutnya proses kebijakan pertanahan di Kota Surakarta, Bagaimana Pemilik Modal/Kapitalis dapat menguasai tanah milik Keraton dan/atau bangunan-bangunan bekas milik Keraton Kasunanan Surakarta ? dan siapa yang diuntungkan dalam kebijakan pertanahan di wilayah Kota Surakarta selama ini?

II. DEBAT TEORITIK

Dalam debat teori ini akan dijelaskan beberapa teori yang masih ada hubungannya dengan peran pemerintah dalam masalah pertanahan, seperti berikut ini :

A. Teori Negara.

Budiardjo menyebutkan lima fungsi negara yaitu: a). Keamanan ekstern, b). Ketertiban intern. c). Keadilan, d) kesejahteraan umum, e) kebebasan. Keseluruhan fungsi negara diatas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama (Budiardjo, 1978; 46). Tidak bisa dipungkiri, baik di negara maju maupun di negara - negara yang sedang berkembang, pemerintah masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh pemerintah mulai dari peran mengatur kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu ke kelompok yang kurang mampu (*redistributive*), memberikan subsidi (*distributive*), dan memberikan pelayanan kepada publik (*public service*) (Dwiyanto, 2005:176).

Dari beberapa pengertian mengenai negara, akhirnya Lenin menyimpulkan bahwa negara adalah alat pengatur kelas. Seperti yang tertulis sebagai berikut : "*The state is the product and manifestation of the irreconcil-ability of class antagonisms. The state arises when, where and to the extent that class antagonisms objectively cannot be reconciled.*" (Negara adalah hasil dan perwujudan dari tidak terdamaikannya pertentangan kelas. Negara itu muncul ketika, di mana dan pada tingkatan itu secara obyektif pertentangan kelas tak dapat didamaikan) (Lenin, 1918:2, dalam Gramsci, 1999;31).

Di Indonesia sebagai wujud dari campur tangan pemerintah dan sebagai bukti peran pemerintah dalam masalah pertanahan, dari waktu ke waktu telah terjadi beberapa kali pergeseran kebijakan pertanahan. Menurut Maria Sumardjono yang telah melakukan pengamatan mengenai pergeseran kebijakan pertanahan, terdapat lima periode yaitu :

- a. Awal berlakunya Undang-undang Pokok Agraria dari tahun 1960 – 1970-an, orientasi kebijakan pertanahan di Indonesia bersifat Populis, dengan maksud memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta keadilan bagi masyarakat.
- b. Antara tahun 1970-an – 1980-an (ORDE BARU), ditandai dengan munculnya berbagai peraturan perundangan-undangan sektoral yang tidak mengacu pada UUPA. Ini terjadi karena dipicu oleh masalah penggalangan dana untuk modal awal pembangunan ekonomi. Pada periode ini, kendali pemerintah dalam penca-turan penguasaan tanah semakin dominan.
- c. Antara tahun 1980-an – 1990-an ditenggarai dengan strategi pembangunan yang mengarah kepada industrialisasi dan sektor penunjang. Perlunya penataan ruang karena semakin terbukanya konflik dalam pengelolaan sumber daya alam.

- d. Tahun 1990-an – 1997, diwarnai dengan kecenderungan globalisasi ekonomi yang mulai tampak dengan tindakan deregulasi dan debirokratisasi yang telah diawali pada akhir tahun 1980-an. Dengan alasan untuk memberikan hak milik kepada WNA, dan agar HGB dan HGU diberi jangka waktu 100 tahun (secara otomatis), merupakan contoh betapa besarnya kehendak untuk menarik minat investor asing.
- e. Periode Reformasi yang dimulai tahun 1998-an mulai nampak berbagai kebijakan untuk mengoreksi ketimpangan di masa lalu, namun belum dapat sepenuhnya menghilangkan bias kepentingan pengusaha, misalnya PP No. 36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Sumardjono, 2008:37-40).

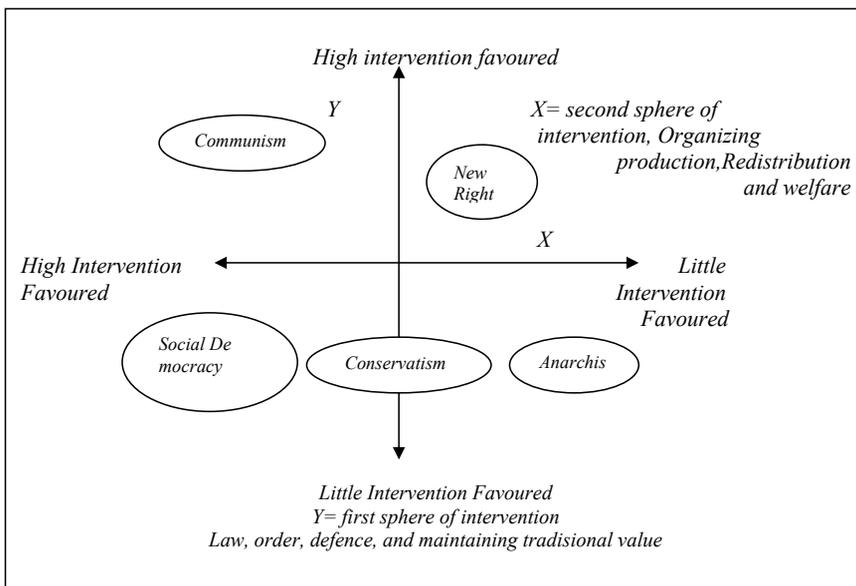
Sedang Dunlevy menyebutkan 5 jenis negara yaitu; *Pluralisme*, disini dipercaya adanya beberapa kepentingan, untuk mempertahankan keragaman, bahwa kelembagaan, masyarakat dan oposisi tunggal yang dipercaya dapat menyatukannya dengan satu kebutuhan. *New Right*; konsep *New Right* diilhami oleh "Liberalisme" dan menggunakannya untuk menjelaskan sistem politik yang demokratis, yang dipelopori oleh Margareth Thehcter di Inggris dan Ronald Reagan di Amerika Serikat. Aliran ini pada awal perkembangannya mulai meninggalkan hukum-hukum kuno tetapi masih mempertahankan "tradisi" meskipun agak selektif terhadap konstitusi tradisi. Tradisi justru sering digunakan sebagai dogma untuk melegitimasi secara sederhana. Tetapi juga sebagai dukungan dan dasar untuk mempratekkannya dengan bijaksana. *Elite Theory*, terminologi "Elite" diawali dari konsep yang demikian luas yang digunakan dalam ilmu sosial dengan mengadopsi idea sentral dari teori Gestono Mosca dan Vilfredo Pareto di Italia. Mosca membagi masyarakat menjadi 2 (dua) kelas, yaitu klas yang memegang kekuasaan dan klas yang diperintah, dimana klas pemegang kekuasaan akan memiliki akses kuat terhadap aktivitas kehidupan masyarakat (sebagai elit) dan akan menguasai kehidupan politik tingkat atas maupun "bisnis" besar. *Marxisme*, Mark dan Engel sebagai tokoh dari teori ini, dengan konsep yang selalu menempatkan rivitalitas sebagai oposisi yang kritis. Teori ini berasumsi Negara terkomplikasi oleh Marksis melanjutkan peran dengan sangat radikal dan sangat kritis terhadap kapitalisme dan demokrasi Liberal, dan sebagai ideologi dalam pemerintah yang selalu menentang rejim Borjuis. *Neo Pluralism*, konsep teori ini menekankan pada usaha mencari jalan dan sumbangan atas pertanyaan fundamental tentang pemerintahan berkelanjutan menuju masyarakat industri.

Kasus yang terjadi di Indonesia yang pluralist namun dalam proses pembuatan kebijakan peran negara dan pengusaha sangat dominan, dibandingkan fungsi peran *society* dan cenderung memprioritaskan penguatan ekonomi daripada *social justice*. Joel S. Migdal, menyatakan : "Kebanyakan negara dunia ke III berbeda dengan negara-negara

Sentralisasi yang terlihat sangat kuat, karena kontrol sosial yang terlalu jauh dengan pusat kekuasaan” (Migdal, 1988:34 – 35). Berbeda di negara barat maupun blok sosialis, kontrol sosial mempraktekkan tidak Desentralisasi tetapi Pada dasarnya peran masyarakat dalam suatu negara ditentukan oleh kontribusinya dalam pembuatan kebijakan, semakin demokratis maka peran masyarakat semakin kuat dan peran negara menjadi lemah

Dunleavy menggambarkan hubungan negara dengan besar kecilnya intervensi yang dilakukan dalam bidang-bidang tertentu, seperti yang tergambar sebagai berikut :

Gambar : 1
Perspektif Idiologi dalam Intervensi Negara



B. Teori Kebijakan.

Kebijakan merupakan bentuk intervensi pemerintah, seperti juga dalam kebijakan pertanian di Indonesia, munculnya UU Pokok Agraria tahun 1960 merupakan produk dan berfungsi mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah, Banyaknya aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik, membuat banyaknya kepentingan yang mempengaruhi kebijakan yang dibuat, sehingga tepat bahwa model pilihan publik adalah proses formulasi kebijakan publik yang paling demokratis, karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihan kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Model ini memandang kebijakan sebagai sebuah proses formulasi kolektif dari individu-individu yang mempunyai kepentingan atas keputusan tersebut. Di dalam *non decision making*, penguasa menggunakan pembatasan pengambilan keputusan agar lebih fokus

pada isu-isu yang aman dengan cara memanipulasi nilai, mitos, institusi dan prosedur politik komunitas yang dominan (Parson, 2005:138). Bias terhadap kepentingan tertentu dalam masyarakat mungkin dapat dibiasakan, dan karenanya sangat menyulitkan tuntutan tertentu untuk masuk ke dalam kotak hitam sistem politik.

Pada tataran pelaksanaan juga banyak hambatannya, Menurut Rendall B Ripley dan Grace A Frankin (1986) menulis tentang implementasi sebagai berikut :

Implementation process involve many importans actors holding diffuse and competing goals and expextations who work either a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and are affected by powerful factors beyond their control (Ripley dan Franklin, 1986:11).

Dunsire (dalam Wahab, 2004:61) menyebutkan tidak jarang dalam pelaksanaan kebijakan terjadi apa yang disebut sebagai *implementation gap*, dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan, besar kecilnya perbedaan tersebut, tergantung pada apa yang disebut oleh Walter William (1975) sebagai *implementation capacity* dari organisasi /aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan tersebut dapat dicapai.

C. Teori Kelembagaan.

Kebijakan pertanahan yang banyak muncul sekarang ini justru merugikan rakyat, beban bertambah karena biaya yang harus ditanggung semakin tidak terjangkau. Dalam teori kelembagaan, diasumsikan dengan sederhana bahwa kebutuhan lingkungan kelembagaan ada dalam agen ekonomi dapat membuat keputusan yang optimis (Moers, 1999:1). North, menyatakan institusi sebagai aturan dan norma yang membatasi perilaku manusia (North, 1991:47), sementara Jutting (2003:14) mengartikan institusi dalam konteks ekonomi, yaitu melarang, mengatur atau tindakan tertentu yang diperlukan dalam ekonomi, politik atau sosial, yang penting untuk mengurangi biaya transaksi.

Definisi yang agak luas tentang institusi diketengahkan oleh Uphoff bahwa : *institutions, whether organization or not, are complexes of norm and behaviors that persist over time by serving collectively valued purposes* [institusi, apakah organisasi atau bukan, adalah kompleks dari norma dan perilaku yang tetap sepanjang waktu untuk melayani tujuan

yang bernilai secara kolektif] (Uphoff, 1986:212). Sedang menurut Bardhan kelembagaan didefinisikan sebagai aturan-aturan sosial, kesepakatan (*conventions*), dan elemen lain di struktur kerangka kerja interaksi sosial (dalam Yustika, 2007:40). Dalam kajian sosial (masyarakat) kelembagaan muncul dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (*basic need*) masyarakat, seperti barang-barang publik (*public goods*) ketersediaannya terbatas maka, penggunaannya perlu adanya lembaga yang mengatur barang-barang tersebut.

D. Teori Hak Kepemilikan (*Property Rights*)

Kiranya suatu reforma agraria tidak cukup hanya berupa *land reform*, menurut de Soto yang diperlukan adalah "*property*" demi memperoleh pengakuan umum atas potensi "modal" yang ada pada masing-masing pemilik termasuk milik orang miskin yang hidup di "luar hukum (formal)" (Soto, 2000:203). Institusi hak kepemilikan sangat dominan dalam proses politik termasuk juga diantaranya anggota-anggota kelompok menengah atau aktivitas loby pada tingkat atas (elit) pemerintah. Proses politik dan penegakan hak kepemilikan dapat tersendat karena disebabkan oleh akibat adanya ketimpangan atau ketidakadilan dalam distribusi hak kepemilikan. Dengan adanya ketidakadilan inilah seringkali menimbulkan konflik, konflik pertanahan karena ketidakjelasan mengenai hak milik terjadi di mana-mana, dan konflik akan semakin menjadi ketika masuk kepentingan-kepentingan dan kekuatan kekuasaan yang ikut mempengaruhi, menurut Libecap menyebutkan bahwa kompleksitas kasus mengenai hak kepemilikan adalah penjelasan definisi tentang hak eksklusif yang individu, oleh karena itu perlu diprioritaskan dan segera dibuat peraturan yang disesuaikan dengan hukum yang berlaku, sehingga akan mendorong investasi dan produksi Negara yang mempunyai tanah-tanah pertanian (Libecap, 1989:28).

Keberadaan hak milik adalah legal, karena hak milik pribadi ditetapkan oleh hukum positif, pemerintah mempunyai tugas utama untuk menjaga dan melindungi hak milik pribadi ini. Dan pemerintah harus menjamin bahwa setiap orang akan memiliki apa yang menjadi miliknya secara pribadi dan bahwa hak milik pribadi warga sipil tidak akan diserobot, oleh siapapun termasuk juga pemerintah. Hal ini tentunya sejalan dengan tujuan dibentuknya pemerintahan sipil yang tertulis sebagai berikut: "tujuan utama pembentukan negara konstitusional dan pemerintah kota adalah agar hak milik pribadi bisa dijamin" (Cicero dalam Keraf, 1997:53).

Dari teori dan pengertian tersebut menjelaskan bahwa negara atau pemerintah lokal sekalipun wajib melindungi hak-hak ini, negara didirikan untuk melindungi hak milik pribadi, dan bukan untuk menciptakan kesamaan, ataupun untuk mengontrol pertumbuhan milik pribadi yang tidak seimbang, melainkan negara didirikan justru untuk menjamin keutuhan milik pribadi yang semakin berbeda-beda besarnya. Namun dalam kenyataannya negara

justru membuat jenjang kepemilikan antar individu semakin jauh, melalui peraturan-peraturan pertanahan yang dibuat pemerintah selama ini.

E. Perspektif Ekonomi Politik Kebijakan Pertanahan di Indonesia

Teori yang dikemukakan oleh Willian Alonso, menjelaskan bahwa “Perkembangan pola penggunaan lahan kota ke arah pinggiran melalui proses inovasi suksesi ternyata gayut pula dengan pola pertumbuhan kota “(Alonso,1964). Dalam memahami aktifitas kebijakan pertanahan, berdasarkan paham yang dianut dalam teori-teori ekonomi adalah dilandasi oleh suatu pesimis dalam teori ekonomi dimana masalah-masalah pertanahan selalu berhubungan dengan masalah lingkungan, dan semakin meluasnya masalah ini dan rendahnya tingkat permasalahan yang dapat diselesaikan disebabkan oleh “*market failuree*”.

Banyaknya kepentingan yang ada dalam kebijakan pertanahan, menyebabkan kebijakan pertanahan sering berubah-ubah, dan tidak jarang juga akan menimbulkan konflik diantara para penguasa tanah, maka analisis ekonomi politik sangat diperlukan, mengingat permasalahan pertanahan sekarang lebih banyak mengandung nilai ekonomis dari pada nilai sosial, budaya dan nilai lainnya, dan aktivitas ekonomi ini akan mempengaruhi kebijakan ekonomi. Alt and Chrystal menyebutkan,“....kebijakan moneter menunjukkan hubungan antara teori ekonomi kelembagaan suatu negara (Alt and Chrystal, 1980:73 -74).

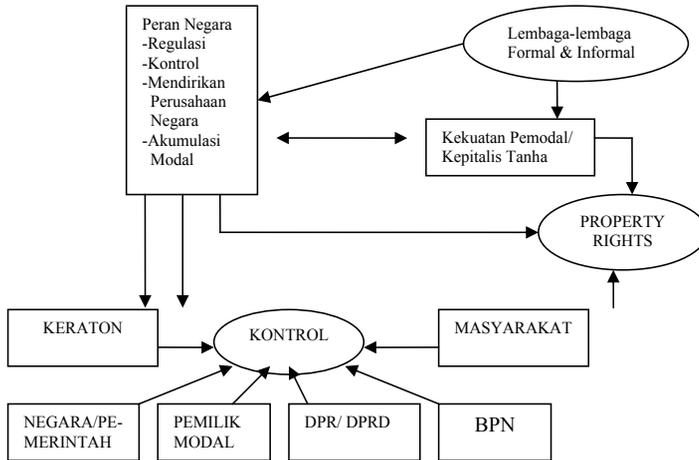
Permasalahan pada kebijakan pertanahan di Indonesia, khususnya permasalahan pertanahan yang terjadi di wilayah Kota Surakarta saat ini adalah pendekatan Neoklasik, hal ini terlihat adanya kondisi di lokasi penelitian yang mencerminkan adanya pandangan terhadap usaha untuk memaksimalkan pemenuhan terhadap kebutuhan berdasarkan sumber daya yang ada dan juga mamaksimalkan distribusi dari sumber daya tersebut. Dan adanya kesamaan tujuan antara tindakan politik dan pasar yaitu sama-sama melakukan *economizing* terhadap sumber daya yang ada.

F. Alur Logika Pemikiran Teoritik Penelitian.

Dari uraian mulai dari latar belakang dan debat teori, maka dalam penelitian ini dapat disusun kerang dasar teorinya berikut ini :

Gambar : 1

Alur logika pemikiran teoritik penelitian



III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Istilah penelitian kualitatif maksudnya sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. (Strauss & Corbin, 2003:6). Hasil metode penelitian kualitatif, merupakan proses pengumpulan data dan dapat menganalisis data yang berwujud tulisan, ungkapan-ungkapan dari perilaku manusia yang diamati. Dari data empirik dianalisa agar dapat menjelaskan fenomena-fenomena yang ditemukan. Banyak para ahli menyebutkan bahwa dalam penelitian kualitatif memiliki karakteristik seperti, paradigma interpretatif, Grounded Research dan naturalistik (Lincoln & Guba, 1985). Penelitian ini akan mendeskripsikan dan menemukan suatu fenomena yang memiliki karakter unik dalam permasalahan pertanahan di Kota Surakarta.

B. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Surakarta, dengan alasan di wilayah Kota Surakarta, merupakan wilayah yang tengah melakukan pengembangan diri dengan melakukan pembangunan fisik, sehingga menimbulkan konsekuensi adanya pengurangan luas tanah. Selain itu permasalahan tanah merupakan permasalahan Global, yang tidak menutup kemungkinan permasalahan tersebut juga banyak terjadi di wilayah Kota Surakarta. Apalagi di Kota Surakarta terdapat Keraton yang menurut sejarahnya semua tanah dikuasai oleh pihak Keraton.

C. *Proses Pengumpulan Data*

1. Memasuki kancah Penelitian (*Getting in*)
2. Menjalin hubungan dengan Subyek (*getting along*)
3. Pengumpulan Data (*Logging the Data*)
4. Wawancara (*Interview*),
5. Observasi (*Observator*)
6. Dokumen.

D. *Rancangan Analisis Data*

Lima tahap yang dilalui untuk menganalisis data, dalam tahap-tahap ini adalah mendapatkan informasi dan menginterpretasikan data, ataupun tahapan analisis data meliputi

1. Grouping data dan membangun kelompok data
2. Identifikasi data base sebagai interpretasi
3. Membangun Generalisasi data.
4. Test interpretasi lain dari hasil.
5. Bagan teori umum studi kasus.

E. *Keabsahan Data*

Untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data dengan tehnik pemeriksaan, dan didasarkan 4 (empat) kriteria yang digunakan yaitu Derajat kepercayaan (*credibility*), Keteralihan (*transferability*), Kebergantungan (*dependability*), Kepastian (*confirmability*) (Moleong,1990;173).

IV. DISKRIPSI HASIL PENELITIAN

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan arah dalam pengembangan dan pembangunan kota, maka sudah semestinya harus ditaati dan dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah diatur di dalamnya. Namun dalam pelaksanaannya seringkali ada penyimpangan baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan oleh pemerintah. Pemerintah mempunyai peran yang besar dalam kebijakan publik, selain sebagai perancang kebijakan publik juga sekaligus sebagai pelaksana (*implementator*) dari kebijakan itu sendiri.

A. *Peralihan Fungsi dan Kepemilikan Tanah & Bangunan Cagar Budaya*

Temuan dalam penelitian menunjukkan bahwa pembangunan di Kota Surakarta telah melaggar atau tidak sesuai dengan peraturan perundangan seperti, Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan Surat Keputusan Walikota Nomor 646/116/1/1997 Tentang Daftar Bangunan Kuno dan Kawasan Bersejarah di Kota SOLO.

Tabel dibawah ini contoh alih fungsi dan kepemilikan tanah di keraton Surakarta.

Tabel :2
 Tanah Negara dan Bangunan Cagar Budaya yang beralih fungsi/kepemilikan

No	Status Tanah	Fungsi Lama	Fungsi Baru	Pengelola Baru
1.	Bekas Swapraja	Stadion Tipes (th. 1970-an) Benreng Vastenberg (th. 1987-89)	SOLO PARAGON, Pusat perbelanjaan dan Residence Luas ± 4 Ha. Pusat perbelanjaan "SOLO GRAND MALL"(SGM), luas ± 2000 M2.	Inverstor / Pemilik Modal LELIANA/SUN MOTOR Investor / Pemilik Modal (Adem Ayem)
2.	Milik Keraton Mangkunegaran	Rumah Sakit Umum Daerah Mangkubumen Surakarta (th. 1990-an) Dokares (Kesehatan) (th. 1990-an) KOMPLEK Kepatihan Mangkunegaran (th.1980-an)	Rumah Sakit Umum PKU Luas 1,5 Ha. Sedang dibangun tempat hiburan (informasi). luas ± 1800 M2 Multi fungsi, bisnis, perkantoran, ruang publik	Swasta/ Yayasan Investor / Pemilik Modal. (Robby S) Hak milik ahli waris Wiryodiningkrat (HP. Pemkot)
3.	Milik Keraton Kasunanan	Tanah di Jalan Yosodipuro (HGB, Yayasan Dharma Pancasila) (th. 2008) Taman Sriwedari Taman hiburan rakyat (Th 1970) Rumah Sakit Kadipolo (th.1976) Dalem Suryomijayan dan Dalem Nabean. Milik Keraton Kasunanan (th. 1980-an) Gedung Bondoloemakso (th. 1980) Bangunan Balai Agung (tempat membuat Gamelan) th. 1995 Pesanggrahan Purwosari (th.2000) Bangunan Pekapalan (th.2002)	Luas ±10 Ha Asrama Arseto Luas ± 2,5 Ha. Ndalem yang berada didalam lingkungan Keraton Kasunanan. Luas ± 1000 M2 Rumah pribadi Penampungan PKL Luas ± 800 M2 Pasar Cenderamata Luas ± 500 M2 Supermarket HERO Luas ± 1.500M2	Sigit Yudanto (Kel. Cendana) Saat ini dimiliki Keluarga Cendana. Ibu Munik Dikelola Keraton Kasunanan Dikelola Pemerintah Kota Investor/Pemilik Modal

B. Kepentingan Para Aktor

Kepentingan para aktor dapat dideskripsikan mulai masa Orde Baru kepentingan elit penguasa dan pengusaha sama-sama mempunyai kepentingan membesarkan bisnis keluarga. Walau yang terlihat adalah pembangunan, kepentingan para pemilik modal hanya untuk mengembangkan usahanya. Bagi pemerintah kota Surakarta saat ini, mempunyai beberapa kepentingan selain untuk melestarikan budaya, pembangunan yang saat ini dilaksanakan merupakan upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada akhirnya yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Namun usaha tersebut bagi pejabat baru pemerintah kota Surakarta saat ini bukan merupakan usaha yang mudah, hasil pembangunan yang lalu telah menghasilkan disparitas antar Solo Utara dan Solo selatan, selain ini untuk tetap berprinsip kepada kelestarian budaya dalam pembangunan, namun telah banyak bangunan-bangunan yang mengandung nilai budaya tinggi dan dapat menjadi *Icon* kota Surakarta telah habis/terkikis. Dalam kaitannya dengan usaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Bagi Keraton baik Keraton Kasunanan maupun Keraton Mangkunegaran mempunyai kepentingan, dengan dimanfaatkannya tanah-tanah Keraton untuk kegiatan ekonomi, adalah jelas ada kepentingan ekonomi. Tapi disisi lain keraton juga mempunyai kepentingan sosial dan budaya, seperti pelestarian lingkungan. Kaitannya dengan konflik Keraton dan masyarakat Baluwarti, keraton mempunyai kepentingan yang sebenarnya merupakan tata aturan yang sejak raja-raja Kasunanan terdahulu. Sedangkan masyarakat Kota Surakarta mempunyai kepentingan untuk mempertahankan aset daerah yang mengandung nilai-nilai budaya, dan usaha mereka mengontrol kebijakan pertanahan yang utama adalah agar aset yang dimiliki daerah diutamakan untuk kepentingan masyarakat banyak dan bukan hanya untuk segelintir orang yang memiliki modal. Menurut Pengageng Pasiten Keraton Kasunanan berpendapat bahwa :

“tanah-tanah Keraton yang sampai sekarang ini yang statusnya disewakan, ataukah dipinjamkan, itu ada sejarahnya, kerena sejak Sinuwun Raja-Raja terdahulu yang menempati tanah itu para Abdi Dalem, mereka berjasa karena hidupnya diabdikan untuk Keraton, tapi sekarang lain yang menempati tana-tanah tersebut sudah anak, cucu, buyatnya, terus apakah demikian mudah begitu saja ingin memiliki (wawancara, 23 Juni 2008).

C. Akses Antar Aktor dalam Carut-marutnya Kebijakan Pertanahan

Demi tercapainya apa yang menjadi tujuan dan cita-cita yang diinginkan, maka suatu kepentingan harus diikuti dengan usaha, untuk mencapai apa yang diinginkan. Dalam masalah penentuan kebijakan, dengan melalui proses yang panjang seorang individu maupun kelompok akan selalu berusaha untuk selalu mempengaruhi isi dari kebijakan tersebut, maka mereka memerlukan alat untuk saluran bertindak (*line action*) agar kepentingan-kepentingan tersebut dapat terakomodasi dalam pengambilan kebijakan.

Adanya balas jasa dan “politik dagang sapi” selalu terjadi didalam kehidupan para penguasa negara, ketika pemerintah melaksanakan pembangunan, dengan dukungan para pemilik modal, pemerintah akan selalu berusaha mempertimbangkan kepentingan-kepentingan pemilik modal yang telah memberikan dukungan kepada kepentingan para penguasa, sehingga bagaimana regulasi dibuat untuk memudahkan para pemilik modal (kapitalis) untuk menanamkan modalnya. Namun kondisi semacam ini juga sangat dipengaruhi oleh para pemilik modal, artinya para pemilik modal mempunyai kekuatan dalam posisi tawar, karena para kapitalis sebenarnya mengetahui bahwa mereka sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Hal ini di sampaikan oleh Bapak HS. Soemaryono (78 th) selaku tokoh masyarakat Surakarta sebagai berikut: .

“Petanya ternyata ada kecenderungan karakteistik warga Cina selalu mencari perlindungan, mendekati penguasa, sedangkan penguasa membutuhkan modal sehingga larinya ke para pemilik modal dan itu kebanyakan orang Cina”(Wawancara, 25 Juli 2008).

Artinya pendapat tersebut adalah bahwa ada ketergantungan antara penguasa dan pengusaha, dan para pengusaha/pemilik modal akan selalu menggunakan para penguasa untuk mencapai tujuannya, pada kenyataannya penguasa negara lah yang dapat menentukan suatu kebijakan. Sehingga, sangatlah efektif bila para pemiliki modal untuk mendekati agar kebijakan sebagai aturan (regulasi) dapat berpihak kepada kepentingan mereka. Selain menjalin hubungan baik dengan para penguasa negara/pemerintah, para pemilik modal juga perlu memiliki dukungan dari para aparat keamanan dan aparat hukum, hal ini dimaksudkan untuk mengamankan kekayaan yang dimiliki, sehingga mereka tidak segan-segan untuk membeli.

Masalah saluran/akses yang dapat dipergunakan untuk jalan memuluskan kepentingan para aktor dalam hubungannya dengan penggunaan lahan/tanah/bangunan yang tidak sesuai dengan kebijakan pertanahan dan aturan perundang-undangan lainnya adalah bermacam-macam sesuai dengan pihak-pihak yang relevan dengan masing-masing permasalahan. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saat ini yang sudah sejajar dengan eksekutif, artinya antara lembaga legislatif dan eksekutif bersama-sama membuat peraturan. Lembaga legislatif harus menyetujui sebelum peraturan tersebut disahkan.

Bapak Nugoho menyatakan, bahwa para pemilik modal yang menanamkan modalnya di kota Surakarta sekarang ini sebenarnya pemain lama, sehingga mereka telah main mata dengan penguasa yang lalu, sedangkan bermain baru biasanya memalui penguasa yang sekarang dan telah mempunyai akses sebelum menjadi penguasa (menjabat), apalagi *trend* sekarang yang memenangkan pemilihan kepala daerah adalah para “pengusaha”, bisa jadi mereka (Pemilik modal) itu adalah pendukungnya, sehingga “pemain baru bisa jadi kawan lama dari penguasa saat ini”

D. Cara Para Pemilik Modal Menguasai Tanah Swapraja dan/atau Tanah Milik Keraton

Kebanyakan ketika itu beralihnya kepemilikan karena tukar guling. Seperti Benteng Vastenbergh, Stadion Tipes, Rumah Sakit Umum “Muwardi”, Dokares dan lain sebagainya. Dan menurut Bapak HS. Soemaryono (78 th), ketika itu terjadi Verslak secara besar-besaran. Artinya pergantian kepemilikan tanah dan bangunan yang statusnya swapraja sehingga tanah-tanah ini dikuasai oleh negara, adalah dengan cara Tukar Guling.

Selain melalui tukar guling para pemilik modal juga dapat memiliki dengan cara membeli seperti yang dilakukan seorang Pengusaha untuk memiliki tanah bekas milik Keraton Kasunanan maupun Keraton Mangkunegaran seperti tanah Mangkunegaran yang digunakan sebagai kampus AUB-Surakarta oleh Yayasan Dharma Pancasila, nDalem Suryomijayan dan nDalem Ngabean milik Keraton Kasunanan yang di beli oleh penguasa Orde Baru. Dan juga Rumah Sakit Umum

Kadipolo yang sekarang menjadi Mess Arseto, telah dibeli oleh putra Cendana yaitu Sigit Yudanto. Menurut Putro Dalem Gusti Dipokusumo (50 th) menyatakan, “adanya jual beli nDalem Keraton Kasunanan dan Rumah Sakit Umum Kadipolo, ini menandakan pihak Keraton juga melakukan penjualan aset-aset kepada pemilik modal, karena beberapa nDalem dan bangunan lainnya yang dijual itu yang membeli Keluarga Cendana, tentunya yang membeli bukan sembarang orang” (Wawancara, 24 Agustus 2008).

Menurut Gusti Dipokusumo (50 th), semua ini karena Mangkunegaran di “bawah kendali Keluarga Cendana juga, terbukti bahwa Yayasan Suryo Sumirat milik Mangkunegaran ketika itu Ibu Tien Soeharto yang menjadi ketua yayasan tersebut”. (Wawancara, 24 Agustus 2008).

E. Siapa yang diuntungkan dan Siapa yang dirugikan dari Kebijakan Pertanahan Kota Surakarta

Setiap kebijakan yang di ambil oleh penentu kebijakan akan selalu mengandung kerugian bagi individu maupun kelompok tertentu, dan juga keuntungan bagi individu maupun kelompok yang lain. Adanya kebijakan pemanfaatan tanah yang terjadi di kota Surakarta yang pada kenyataannya tidak dapat meninggalkan peran serta dari para penguasa masa lalu dan masa kini. Karena pembangunan selalu dilaksanakan sampai sekarang. Dalam kenyataannya pengambil kebijakan pertanahan (pemanfaatan tanah) di kota Surakarta selalu berorientasi kepada pengembangan kota yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Dengan kebijakan – kebijakan yang mengundang dan mempermudah bagi para investor (pemilik modal) untuk menanamkan sahamnya, hal ini seperti yang dihimbau Bapak Wawali kepada masyarakat bahwa: “masyarakat hendaknya mendukung para investor yang akan menanamkan modalnya di kota Surakarta ini”.

Pembangunan ekonomi merupakan program yang selalu dikedepankan oleh para pimpinan daerah dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang menjadi tujuan utamanya. Menurut bapak Nugroho pegawai Pemkot berpendapat sebagai berikut:

“implementasi terhadap kebijakan pertanahan ada pelanggaran, dengan ditetapkannya kawasan komersial, penyimpangan tata ruang karena ada kebijaksanaan untuk meningkatkan PAD” (Wawancara, 1 Juli 2008).

Pemanfaatan lahan/bangunan milik keraton dan bekas tanah Swapraja yang ada di kota Surakarta sebagai kebijaksanaan penguasa negara, sehingga bangunan dan atau tanah-tanah tersebut beralih fungsi sebagai pusat-pusat perbelanjaan modern, tempat-tempat hiburan dan hotel, semua ini hanya dapat dinikmati oleh kelompok-kelompok atas (Kaya). Masyarakat sekitar, sedikit sekali yang dapat menikmati.

Bagi keluarga Keraton khususnya Keraton Kasunanan beranggapan ketidakjelasan status tanah-tanah bekas milik Keraton, setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai payung hukum dalam pengaturan pertanahan di Indonesia, sangat merugikan fiaknya. Bahkan menurut GKR. Retno Dumilah, SH. MKr, menyatakan “negara telah merampok kekayaan Keraton”,. Dan menurut Gusti Dipokusumo adalah sebagai berikut :

“Sebenarnya Keraton Kasunanan tidak jadi masalah apa bila tanah-tanah tersebut memang untuk rakyat. Ini merupakan konsekuensi bahwa Keraton Kasunanan mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang tertulis dalam Maklumat Sinuwun Kanjeng Susuhunan Pakubuwono XII, pada tanggal 1 September 1945. TETAPI apa yang terjadi ? tanah-tanah itu dijual ke Konglomerat, dan Keraton tidak pernah tahu”(Wawancara, 24 Agustus 2008).

V. PEMBAHASAN MENGENAI PERAN, KEPENTINGAN DAN AKSES PARA AKTOR DALAM MEMPENGARUHI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI KOTA SURAKARTA

A. Peran para Aktor dalam Proses Kebijakan Pertanahan di Kota Surakarta

Beberapa kepentingan yang dibawa oleh aktor-aktor pembuat kebijakan pertanahan di Kota Surakarta, hampir sama seperti banyaknya aktor dalam pembuatan kebijakan-kebijakan lainnya. Aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan pertanahan tersebut seperti, Negara (termasuk Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Masyarakat, Keraton Surakarta (Kasunanan, Mangkunegaran). Namun bagi Kota Surakarta kebijakan pertanahan saat ini tidak dapat terlepas dari pengaruh kebijakan-kebijakan pertanahan di masa lalu, pemerintah pusat mempunyai peran dalam penyusunan kebijakan di Kota Surakarta, terutama sekali pada

masa pemerintahan Orde Baru, pengaruh penguasa sangat mempengaruhi penentuan kebijakan pertanahan Kota Surakarta

Kedudukan negara yang dominan dibawah rezim Orde Baru, terkonsepsi dalam apa yang disebut sebagai Hak menguasai dari negara, istilah menguasai dimanfaatkan oleh pemerintahan Orde Baru untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya alam yang terkandung didalam bumi Indonesia ini termasuk didalamnya adalah tanah. Eksploitasi sumber daya alam yang dilakukan mengatas namakan pembangunan. Mohtar Mas'ood menyatakan bahwa :”Masuknya subsistem politik, yaitu negara sebagai penentu perubahan dalam bidang ekonomi membawa konsekuensi bahwa perubahan rezim yang berkuasa dalam negara kemungkinan terjadinya perubahan orientasi kepentingan dan nilai dasar yang dijadikan dasar arahan, perubahan yang demikian merupakan konsekuensi dari perubahan komitmen idiologi yang dianut yaitu dari komitmen penguasa Orde Lama pada sosialisme kepada komitmen penguasa Orde Baru yang Kapitalis (Mas'ood,1994:98-99).

Ambiguousitas negara (penguasa sekaligus pengusaha), menyebabkan tidak independennya negara dalam masalah pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Dengan dalih negara menguasai buni air dan udara sesuai denga peraturan perundang-undangan, maka penguasa negara ketika itu dapat berbuat semaunya dan bahkan untuk kepentingan pribadinya. Padahal jelas menurut asas dan ketentuan-ketentuan hukumnya memberikan perlindungan hukum bagi siapa saja yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk dari pihak penguasa sekalipun, karena kewenangan Negara sebagai pemegang Hak menguasai dari Negara bukannya tidak terbatas. Undang-Undang No. 20 tahun 1961, menyebutkan bahwa: memperoleh tanah kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun harus dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya, dan juga dalam hal dilakukan pencabutan hak untuk kepentingan umum.

Dalam pelaksanaannya kepentingan-kepentingan kelompok/pribadi penguasa negara menyebabkan intervensi negara yang berlebihan, Uphoff, berpendapat : “institusi dalam konteks organisasi pelaksanaanya dipaksakan dengan kekuasaan”(Uphoff,1986;238). Artinya lembaga-lembaga bentukkan pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya bisa tidak sesuai dengan apa yang menjadi tugas dan fungsinya, karena memang ada tekanan dari negara yang mempunyai kekuasaan lebih tinggi. Hal ini dapat terjadi ketika dominasi negara sangat kuat, sehingga akan melemahkan lembaga-lembaga negara, yang ahkirnya juga akan menyebabkan lemahnya kontrol masyarakat.

Ketidak berdayanya lembaga negara, juga dapat disebabkan karena adanya sentralisme hukum, ini terjadi ketika proses pembuatan hukum didominasi oleh badan-badan dan atau institusi pemerintah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya berperan menjadi “Pengesah” saja, hal demikian terjadi ketika masa kekuasaan Orde Baru.

Keterbukaan ruang politik setelah pergantian rezim pada tahun 1998 dengan dilengserkannya Presiden Soeharto, merupakan kesempatan politik utama yang dimanfaatkan oleh masyarakat untuk kembali berusaha untuk memperoleh hak-hak atas tanah mereka. Pemanfaatan kesempatan politik itu tampak jelas sekali dalam kasus pertanahan di Kota Surakarta, walaupun kesempatan yang telah terbuka tersebut sesungguhnya belum sepenuhnya terbuka bagi mereka. Apapun kondisinya seolah-olah masyarakat memperoleh suasana baru dengan harapan adanya suatu perubahan, sedikit-demi sedikit kekuatan masyarakat tumbuh. Itu terjadi di berbagai wilayah di Indonesia, tidak ketinggalan di Kota Surakarta. Konflik pertanahan yang selama ini ada namun tidak terungkap, lambat laun terkuak, ada keberanian dari masyarakat untuk mengkritisi apa yang telah terjadi. Kelompok - kelompok masyarakat banyak bermunculan sesuai dengan kepentingan yang di perjuangkan, seperti dinyatakan oleh Meyer sebagai berikut :

“sekuat dan sehebat apapun perkembangan sebuah gerakan sosial kolektif tidaklah (selalu) menjamin hasil-hasil seperti yang diharapkan. Selanjutnya dikatakan bahwa kunci keberhasilan relatif lebih terletak pada kenyataan apakah suatu gerakan sosial memiliki apa yang disebutnya sebagai “*fortifying myth*”, suatu cerita atau konsep atau pengertian yang kuat melembaga tapi sekaligus sangat mudah dimengerti dan dikunyah oleh masyarakat sederhana sehingga mereka terus mau berjuang menggapai cita-cita keadilan (Meyer;2001;45).

Tuntutan akan peran masyarakat semakin menguat, saat melihat kenyataan bahwa dominasi negara dan pengusaha dirasa tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat. Joeel S. Migdal, menyatakan: “Kebanyakan Negara Dunia Ketiga berbeda dengan negara-negara Barat dan Sosialis, kontrol masyarakat mempraktekkan tidak desentralisasi tetapi sentralisasi dan ini nampak kuat, sebab kontrol sosial terlalu jauh dengan pusat kekuasaan”(Migdal,1988:34-35). Banyaknya tuntutan yang datang dari masyarakat, tidak secara otomatis masyarakat dapat memperoleh kembali apa yang dituntutnya, kenyataan ini yang menjadi realitas di kota Surakarta, masih harus menunggu bagaimana kemauan pemerintah (*political will*).

B. *Kepentingan para Aktor dalam Kebijakan Pertanahan di Kota Surakarta*

Permasalahan pertanahan di Kota Surakarta semakin carut marut, ketika kepentingan-kepentingan yang ada tidak ada satupun yang dapat disatukan. Apalagi setelah adanya keberanian masyarakat untuk menuntut agar kepentingan masyarakat diakomodasi dalam proses kebijakan pertanahan Kota Surakarta ini. Kepentingan masyarakat terhadap kebijakan pertanahan, adalah adanya kepastian hukum bagi masyarakat yang menempati tanah-tanah swapraja, karena tuntutan mereka untuk mendapatkan hak kepemilikan masih jauh dari harapan mereka. Sedangkan bagi masyarakat Kota Surakarta, termasuk

didalamnya organisasi masyarakat yang peduli terhadap aset dan budaya bangsa/kota, mempunyai kepentingan, kembalinya aset-aset negara dari tangan para kapitalis (pemilik modal).

C. Akses para Aktor dalam Kebijakan Pertanahan di Kota Surakarta

Banyaknya pihak yang mempunyai kepentingan terhadap persoalan pertanahan, sehingga semua pihak akan berusaha agar dapat memperoleh dan dapat mengakses informasi dan bahkan memperoleh fasilitas / kesempatan untuk memanfaatkannya.

Semua aktor dalam proses kebijakan akan berusaha untuk memperjuangkan atau mempengaruhi kepentingan agar dapat masuk dalam lingkaran pembuatan kebijakan. Kebijakan pertanahan baik pusat maupun daerah, dalam prosesnya sudah jelas-jelas merupakan produk kerja dari pemerintah lebih tepatnya eksekutif, apalagi kebiasaan yang amat jarang dari suatu kebijakan merupakan hasil dari inisiatif badan legislatif, hal ini sangat mungkin terjadi di tingkat daerah. Sehingga warna dari kebijakan yang diambil didominasi oleh kepentingan pemerintah.

Demi tercapainya apa yang menjadi tujuan dan cita-cita yang diinginkan maka, suatu kepentingan harus dikuti dengan usaha, untuk mencapai apa yang diinginkan. Dalam masalah penentuan kebijakan, dengan melalui proses yang panjang seorang individu maupun kelompok akan selalu berusaha untuk selalu mempengaruhi isi dari kebijakan tersebut, maka mereka memerlukan alat untuk saluran bertindak (*line action*) agar kepentingan-kepentingan tersebut dapat terakomodasi dalam pengambilan kebijakan.

Dari hasil analisis mengenai peran, kepentingan dan akses yang terjadi dalam jalinan para aktor pembuat kebijakan, sehingga dapat mempengaruhi warna dalam pengambilan kebijakan pemerintah, tergambarlah seperti dalam tabel berikut ini :

Tabel 3
Peran, Kepentingan dan Akses para Aktor
dalam Kebijakan Pertanahan Kota Surakarta

No	Aktor	Peran	Kepentingan	Akses	Keterangan
1	Negara/ Pemerintah	Dominasi & Inter-vensi	a. Orde Lama : Nasionalisasi hukum pertanahan pengganti hukum kolonial. b. Orde Baru; pribadi & pemilik modal. c. Orde Reformasi: untuk peningkatan PAD.	Negara Negara DPR/ DPRD	Diberlakukannya UUPA.

2	DPR/D	a. Orde Baru tidak berperan hanya sebagai pemberi Legalitas Formal. b. Reformasi, kepentingan sangat dominan, dalam melakukan kewenangan	Politik, Kelompok Golongan dan Pribadi	Pemerintah dan pemilik modal	Kongkalikong dengan pemilik modal, sehingga kepentingan rakyat terabaikan. Dapat untuk jejaring para pengusaha/pemilik modal
3	BPN	Melaksanakan tugas sesuai dengan target, tanpa melihat kondisi sosial, budaya masyarakat.	Penyelesaian tugas	Negara	-
4	Keraton	Penguasaan tanah	Kelestarian budaya, ekonomi	Negara	-
5	Masyarakat	Menuntut hak kepemilikan	Ekonomi & sosial	DPRD	-
6	Pengusaha	Mempengaruhi kebijakan	Ekonomi/ pengembangan usaha/ modal	Negara/ pemerintah/ DPRD, BPN	-

Sumber : Data yang diolah

VI. CARA-CARA PENGUSAHA MENGUASAI TANAH SWAPRAJA, BEKAS SWAPRAJA DI KOTA SURAKARTA

“Kapitalisme di Asia tenggara berbentuk semu, mereka (kepatialis) memanfaatkan intervensi pemerintah, artinya kapitalis yang dijamin oleh pemerintah melalui bermacam-macam kebijakan dan regulasi”(Kunio,1990:79). Dalam kehidupan masyarakat yang tinggal di perkotaan, pada kelompok masyarakat kelas bawahlah yang tidak pernah dapat mengakses serta memanfaatkan fasilitas yang diangun pemerintah, karena mereka memang miskin, sehingga mereka merupakan kelompok yang terpinggirkan dan tidak pernah diuntungkan oleh kebijakan negaranya sendiri. Temuan Bachriadi dan Lucas benar adanya, “bahwa sistem pengelolaan tanah dimasa Orde Baru hanya menguntungkan pengusaha dan kroninya, sementara petani kehilangan hak dan akses atas tanahnya”(Bachriadi dan Lucas, 2001:12).

Tabel: 4
 Cara Pengusaha Menguasai Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja
 di Kota Surakarta

No	Cara-cara	Keterangan
1.	Tukar Guling	Beberapa tanah bekas swapraja dapat menjadi milik pribadi karena melalui sistem tukar guling, yang banyak dilakukan ketika masa Orde Baru
2.	Jual Beli	Para pengusaha yang sekarang memiliki tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja karena ada yang melalui .jual beli dan tanah yang dulunya diperoleh dengan melalui tukar guling akhirnya dijual belikan.
3.	Alat pembayaran judi	Walau hanya sedikit yang diketahui para pemilik modal memiliki tanah-tanah ini karena memperoleh setelah memenangkan perjudiaan.

Sumber : Data Yang Diolah

VII. KEUNTUNGAN DAN KERUGIAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN DI KOTA SURAKARTA

A. Aktor yang di Untungkan dari Kebijakan Pertanahan di Kota Surakarta.

Dominasi pengusaha semakin menunjukkan *tajinya* (kekuatannya) saat terjadi persaingan untuk memperebutkan akses terhadap peluang bisnis yang ada, yang terjadi adalah, bagi masyarakat kelas menengah ke bawah semakin terpinggirkan. Indikator ini nampak dengan maraknya penjualan beberapa tanah swapraja atau tanah bekas swapraja kepada para investor yang secara finansial mampu dan dapat menambah sebuah kawasan menjadi kawasan bisnis yang mempunyai nilai yang amat tinggi.

Bergesernya kepemilikan tanah-tanah publik ke tangan swasta, menunjukkan betapa lunaknya "*bergaining position*" pemerintah terhadap kekuatan investor. Lemahnya posisi tawar pemerintah Kota Surakarta tidak terlepas dari sistem pemerintahan masa lalu, terutama pada saat pemerintahan era Soeharto, lunaknya sistem pemerintahan saat itu dimanfaatkan betul oleh pemilik modal. Hal ini juga terlihat keluarga Cendana juga banyak membeli tanah-tanah swapraja maupun bekas swapraja. Dengan memakai tangan birokrasi sebagai calonya, kasus tukar guling tanah publik demikian mudahnya beralih kepemilikan. Disamping faktor lemahnya sistem pemerintahan masa lalu, strategi membangun Kota Surakarta sebagai kawasan bisnis jelas akan memunculkan "*free fight liberalism*",

dengan model “*market mechanism*” maka dominasi pengusaha menjadi tak terhindarkan, akses-akses terhadap pusat kekuasaan ekonomi dan politik mejadi barang langka bagi sementara masyarakat di Kota Surakarta, dan sebaliknya menjadi surga bagi para pemilik modal (investor).

Fakta tersebut diatas rupanya pas dengan apa yang tersurat dalam teori tentang kapitalisme yang diketengahkan oleh Richard Robinson (1986), yang antara lain mengatakan bahwa: “Kapitalisme Indonesia memiliki ketergantungan yang sangat kuat terhadap sektor negara. Sedemikian kuatnya ketergantungan itu, sehingga sulit untuk tidak disimpulkan bahwa kapitalisme Indonesia memang sengaja dikembangkan oleh negara. Sehingga ke-pitalisme Indonesia sebagai “*state-led capitalism*” (Robinson dalam Baswir, 1999:102).

B. Aktor yang di Rugikan dalam Kebijakan Pertanahan di Kota Surakarta.

Ketidak berpihakan kepada masyarakat juga terlihat ketika para pengusaha (pemilik modal), telah menguasai tanah-tanah di Kota Surakarta, dan mengubah tanah/lahan menjadi kawasan bisnis yang menjanjikan, namun kondisi demikian tidak mampu membawa masyarakat untuk merasakan manfaat hasil-hasil pembangunan. Hal ini kemungkinan disebabkan adanya keterbatasan *skill* (keahlian) yang mereka miliki.

Bagi keluarga Keraton, khususnya Keraton Kasunanan beranggapan, terjadinya alih fungsi tanah dan alih kepemilikan tanah – tanah bekas swapraja oleh negara, merupakan tindakan yang mencerminkan adanya ketidakadilan. Pihak keraton Kasunanan maupun keraton Mangkunegaran. Dan keraton merasa dirugikan, karena sejak diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tanah-tanah yang dulunya menjadi hak (milik) keraton, diambil alih penguasaannya oleh negara tanpa adanya ganti rugi. Padahal secara normatif dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 17 Ayat (3), menyebutkan bahwa :

“tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut (dalam Ayat 1 dan 2 pada Pasal yang sama), akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan”.

Ketidak jelasan, aturan membuat putra-putri raja keraton Kasunanan merasa adanya status tanah-tanah bekas milik Keraton, sangat merugikan fihaknya. Bahkan menurut GKR . Retno Dumilah, SH. MKr, menyatakan “negara telah merampok kekayaan Keraton”,. Dan menurut Gusti Dipokusumo adalah sebagai berikut : “Sebenarnya Keraton Kasunanan tidak jadi masalah apa bila tanah-tanah tersebut memang untuk rakyat. Ini merupakan konsekuensi bahwa Keraton Kasunanan mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang tertulis dalam Maklumat Sinuwun Kanjeng Susuhunan Pakubuwono XII, pada tanggal 1 September 1945. TETAPI apa yang terjadi ? tanah-tanah itu dijual ke Konglomerat, dan Keraton tidak pernah tahu”(Wawancara, 24 Agustus 2008).

Akses untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia belum dapat dinikmati oleh setiap orang, salah satu penyebabnya karena adanya perbedaan dalam akses modal dan akses politik. permasalahannya pada akses modal dan akses politik yang dapat menikmati dan memanfaatkan hanyalah para pemilik modal. Seperti yang di sampaikan oleh Samekto sebagai berikut:

“dalam proses pembangunan terjadi kolaborasi antara kekuatan kapitalis global dengan para penguasa, maka muncul kolaborasi kepentingan dan untuk koalisi rakyat miskin yang menjadi korban karena negara melupakan perannya untuk mensejahterakan rakyat” (Samekto, 2005:59).

Dari hasil analisis mengenai pihak-pihak mana yang mendapatkan keuntungan dan pihak yang dirugikan dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 5
Keuntungan dan Kerugian dari Kebijakan Pertanahan
Di Kota Surakarta

Aktor	Keuntungan	Kerugian
Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatnya PAD. 2. Dapat menimbulkan image pembangunan kota berhasil 	-
Pengusaha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menguasai tanah-tanah yang letaknya strategis. 2. Berkembangnya usaha Modal 	-
Masyarakat	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan PAD, tidak selalu dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat 2. Kepemilikan tanah masih jauh dari jangkauan masyarakat kelas bawah.karena naiknya harga tanah.
Keraton	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hilangnya aset-aset yang sebelum nasionalisasi Undang-Undang Pertanahan dikuasai Kerato. 2. Pengambil alihan penguasaan tanah keraton oleh pemerintah, tidak memperoleh ganti rugi / kompensasi.
DPRD	Nilai politis	-
BPN	Tingkat penyelesaian tugas	-

Sumber : Data yang Diolah

VIII. CARUT-MARUT KEBIJAKAN PERTANAHAN DI KOTA SURAKARTA

Permasalahan pertanahan tidak dapat terlepas dari adanya peran (campur tangan) negara, mengingat tanah merupakan barang yang mempunyai jumlah yang tetap, sedangkan kebutuhan akan tanah selalu bertambah sesuai dengan perkembangan suatu wilayah. Sehingga tidaklah salah bila dalam Pasal 33 ayat (3) dari Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara dan harus digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal ini merupakan amanah negara kepada pemegang kekuasaan, namun dalam pelaksanaannya banyak kepentingan yang ikut menentukan suatu kebijakan, dengan beralih “demi kepentingan masyarakat”. Sejak sebelum Indonesia menjadi negara yang merdeka, dominasi negara telah berlangsung, bahkan masalah pertanahan menjadi dominasi seorang raja yang berkuasa. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Wasino yang menyatakan bahwa :

“Dominasi negara (Raja) atas tanah muncul karena didalam sistem politik dan birokrasi tradisional menghendaki penguasaan tanah oleh negara untuk mendukung perekonomian negara, ekonomi negara sangat tergantung pada hasil tanah (Wasino,2006:3).

Apa yang dikemukakan Wasino mengisyaratkan bahwa ketika negara masih dikuasai oleh seorang Raja (feodal), negara menguasai tanah untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, realitas ini sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh apa yang diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, sumber daya alam termasuk didalamnya adalah tanah, untuk kemakmuran rakyat/kepentingan umum. Namun kenyataan sekarang setelah adanya nasionalisasi hukum agraria melalui Undang-Undang Pokok Agraria, kepentingan rakyat sering kali terabaikan, karena kepentingan masyarakat/umum telah tergantikan dengan adanya kepentingan pribadi dan kelompok-kelompok tertentu.

Sistem ekonomi pasar yang dianut oleh pemerintah dibawah kendali Soeharto, ditandai dengan insentif yang diberikan pemerintah kepada para pemilik modal, kebijakan-kebijakan ekonomi selalu menguntungkan pengusaha. Usaha pemerintah untuk melayani para kapitalis itu dengan memberikan berbagai bentuk kemudahan dan fasilitas adalah sebagai bentuk dari penerapan kebijakan pemerintah yang ingin menggenjot pembangunan secepat-cepatnya. Pembangunan digenjot karena pemerintah yakin terhadap kaidah *trickle-down effect*, artinya kalau pertumbuhan sudah tercapai, dengan sendirinya pemerataan akan tercipta.

Namun pada kenyataannya teori *trickle-down effect* tidak dapat diharapkan dapat mengurangi kemiskinan, yang terjadi tetesan-tetesan dari atas telah ditampung kapitalis-kapitalis kroninya. Yang muncul justru ketimpangan ekonomi yang semakin melebar, dan pertumbuhan ekonomi pun tidak pernah dapat mewujudkan pemerataan, yang terjadi kemudian adalah kekayaan yang menumpuh di tangan orang-orang tertentu. Kritik terhadap

pembangunan yang orientasi pada pertumbuhan datang dari berbagai kalangan, menurut Nugraha, yang terjadi adalah bukan tetesan kebawah tetapi tetesan keatas (*trickle up*), yaitu penyedotan dana dari lokal ke pusat (Nugraha, 1995:26). Pendapat yang sama juga muncul dari Edwards yang menyatakan bahwa: “strategi pertumbuhan sebagai strategi utama tidak akan pernah mencapai tujuannya, karena asumsi-asumsi yang mendasari tidak sesuai dengan dengan realita di negara berkembang. Asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi terjadi karena terjadinya tabungan sebagai hasil dari investasi atau usaha dari orang-orang kaya seperti tuan tanah, elit masyarakat lebih cenderung boros dalam mengonsumsi barang-barang mewah dari luar. Tabungan dan investasi mereka tidak juga seluruhnya menambah risorsis dalam negeri dan tidak memberi nilai tambah bagi masyarakat miskin”(Edwards,1974:190-191).

Pendapat ini berbeda dengan apa yang dikatakan beberapa peneliti seperti berikut ini : kesejangan ekonomi yang timbul karena pertumbuhan ekonomi perlu sebagai basis untuk menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan. Jika pertumbuhan berlangsung terus dan terjaga tinggi, jurang pemisah/kesenjangan antara kaya dan miskin akan berkurang dengan sendirinya (Bruno, et.al.1998, Dollar and Kraay,2000; World Bank, 2000,b, Darwin, 2005:23).

Kondisi semacam ini oleh de Soto dikatakan sebagai berikut: “Orang-orang yang sangat kaya memiliki kapital ekonomi dan kemampuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan politik karena bagaimanapun pemerintah memiliki ketergantungan kepada mereka dalam mencapai target pertumbuhan (de Soto,2000:x). Iklim usaha yang aman dan tersedianya sumber daya yang berlimpah di Indonesia, juga dimanfaatkan oleh kalangan-kalangan pengusaha dalam negeri baik pribumi dan yang lebih banyak lagi adalah keturunan Tiong hoa.

Orientasi pembangunan Orde Baru yang mendahulukan pertumbuhan modal industri, menyebabkan munculnya sengketa agraria (tanah) yang bersifat struktural. Menurut Ruwiasuti, terjadinya sengketa agraria struktural karena penyimpangan dari pejabat berperilaku menyimpang dalam mempergunakan wewenangnya (Ruwiasuti,2000:xviii). Pendapat Ruwiasuti tersebut, tidaklah berlebihan ketika masyarakat percaya bahwa Undang-Undang Pokok Agraria sebagai induk dari Undang-Undang keagrariaan yang dapat menjamin hak-hak masyarakat. Namun Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang keagrariaan dalam implementasinya dikelilingi oleh peraturan yang diproduksi pada saat rejim Orde Baru yang bersifat kapitalistik, sehingga pelaksanaannya menyimpang dari Undang-Undang induknya.

Hukum agraria yang diproduksi pemerintahan Orde Baru merupakan sub sistem dari pertumbuhan ekonomi, yang orientasinya memberikan dukungan legalitas kepada pemodal besar maupun proyek pemerintah. Keputusan pemerintah Indonesia ketika itu memang beralasan, karena pemerintah menginginkan terjadinya pertumbuhan ekonomi secara

cepat, dan segera dapat dirasakan oleh seluruh anak bangsa. Namun enaknyanya menjadi pengusaha, menjadikan penguasa negara ikut masuk di dunia bisnis itu. Ambiguitas yang muncul, menyebabkan terjadinya kepentingan-kepentingan pribadi yang justru lebih mendominasi, dan ketika kepentingan pribadi mendominasi dalam kebijakan-kebijakan negara/pemerintah, dapat dipastikan kepentingan rakyatlah yang akan dikorbankan. Sonyoto berpendapat bahwa : “dalam realitas sosial terdapat kepentingan yang bersifat mutualisme antara pengusaha dan penguasa”(Usman, 2001:42)

Orientasi ekonomi negara yang condong ke kapitalis, akan menyebabkan terjadinya akumulasi kapital hanya pada segelintir orang saja, dan menimbulkan rente (*rent-seeking*). Rent-seeking sendiri dimaknai sebagai individu maupun kelompok yang memperoleh keuntungan dari aktivitas ekonomi yang legal (sah), seperti menyewakan tanah, modal (mesin), dan lain-lainnya (Yustika,2009:56-57).

Sengketa tanah maupun konflik agraria yang terjadi di Indonesia banyak bersumber dari lemahnya perlindungan dan dirampasnya akses masyarakat akan tanah, sebagai warga masyarakat yang dijamin oleh Undang-Undang, kalau begitu kenyataannya berarti negara belum bisa menjamin dan bahkan dapat dikatakan gagal dalam melindungi warganya. Beberapa faktor sebagai penyebab tidak tuntasnya penyelesaian konflik tanah dan sengketa agraria di Indonesia, yang menurut Adang Solihin penyebabnya antara lain adalah:

Legislasi yang tidak mendukung penyelesaian konflik, tak memadainya mekanisme penyelesaian konflik/sengketa yang ada, serta lemahnya kelembagaan pertanahan yang efektif dan efisien (Indonesia National Land Policies Framework).

Sistem kelembagaan yang baik merupakan kunci dalam penegakkan kepastian hukum dalam satu negara, karena lembaga merupakan peraturan/norma untuk berperilaku yang bersifat kompleks yang diberlakukan dalam kehidupan bernegara. Karena norma tersebut telah disepakati oleh masyarakat dan diterapkan dalam hidup sehari-hari dalam kurun waktu yang lama. Namun secara kelembagaan pun sekali lagi di negara ini tidak dapat berfungsi, sehingga terjadi kebutuhan informasi, (informasi sangat mahal).

Sistem politik yang otoriter, diktator yang akrab sebagai sebutan rejim Orde Baru, tidak dapat terlepas dari sejarah negeri ini, sebagai negara pasca kolonial dan pasca feodal yang sangat kuat, mempengaruhi perilaku dan pola kepemimpinan. Menurut Sosialis manto menyatakan bahwa “...Secara empirik perkembangan negara pasca kolonial diwarnai oleh eksploitasi, dominasi dan pertentangan kelas , monopolistik serta penetrasi terhadap masyarakat sipil”(Sosialismanto,2001:65). Kondisi ini didukung oleh masyarakatnya yang memiliki sifat ketergantungan sangat besar, maka realitas ini menciptakan dominasi negara. Seperti yang dikemukakan Anderson sebagai berikut :”Orde Baru adalah tak lebih merupakan penjelmaan kembali negara kolonial dalam masyarakat yang baru”(Anderson, dalam Sosialismanto, 2001:7).

Dominasi negara terhadap tanah berlangsung terus ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kebijakan itu memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mencabut secara sepihak hak rakyat akan tanah miliknya, untuk kepentingan pembangunan infra struktur umum. Konsep ini jelas tidak sesuai dengan teori Property, seperti juga yang dikemukakan oleh de Soto, sebagai berikut:

Properti adalah ranah dimana kita bisa mengidentifikasi dan mengeksplorasi aset-aset yang ada, mengkombinasikan dan menghubungkan mereka dengan aset-aset yang lain. Selanjutnya dikatakan juga bahwa sistem properti formal adalah sistem hidrolektro-kapital dan dalam sistem properti formal itu melahirkan kapital (Soto,2000;42).

Semestinya kalau memang pemerintah melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3), dan Undang-Undang ini menjadi dasar hukum bagi adanya fungsi sosial dari pada tanah, tentunya kebijakan ini tidak akan muncul. Sehingga pantaslah bila dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2006 ini, mendapat sambutan yang berbeda-beda, ada yang bersikap septuju ada yang tidak, bagi masyarakat yang tidak setuju boleh jadi beranggapan bahwa kebijakan tersebut bermaksud untuk memberi keleluasaan kepada negara (penguasa), agar dapat melakukan pemaksaan terhadap tanah milik rakyat dengan dalih kepentingan pembangunan/umum. Perlakuan ini memang sesuai dengan teori kekuasaan negara, menurut Harold J. Laski, sebagai berikut : “negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu”(Laski, dalam Budiardjo: 39).

Bagi Indonesia dengan pengalaman kehidupan politik selama tiga puluh tiga tahun yang sangat tidak demokratis, gagasan untuk melakukan perubahan hukum oleh rakyat merupakan hal yang baru, dan rupanya masih tidak masuk akal. Banyak yang masih, pesimis dan, apatis untuk mengarah ke ini semua, sebab sampai saat ini kenyataannya kekuasaan membuat hukum merupakan hak istimewa (*privilege*) dari kaum elit politik. Kebijakan pembangunan wilayah yang telah tertuang dalam kebijakan ketataruangan biasanya akan menimbulkan pertumbuhan ekonomi di sekitarnya, sehingga meningkatkan harga tanah dan munculnya spekulasi-spekulasi tanah dan perilaku demikian yang menyebabkan meningkatnya harga tanah. Menurut Rio Tambunan yang mengatakan bahwa: “intervensi pemerintah melalui kebijakan-kebijakan perkotaan terutama ketataruangan, sangat menentukan harga tanah dan bukan semata-mata oleh mekanisme pasar (Tambunan,2002:125).

Membandingkan data tersebut, menunjukkan suatu perbedaan yang nyata dalam kepemilikan luas tanah yang dimiliki kota Surakarta dalam prosentase lebih sedikit (13 %), dibandingkan kepemilikan kota Butterworth yang memiliki 15 persen dari luas tanah

yang ada. Tingginya persentase tanah (50%) dimiliki oleh pribadi, dan merekalah yang banyak menentukan warna dari kebijakan perkembangan kota, sehingga sudah semestinya perkembangan kota dapat dinikmati oleh sebagian besar penduduknya. Inilah yang membedakan dengan negara ini, seperti pemerintah Kota Surakarta mempunyai kewenangan yang penuh dalam penentuan kebijakan pemanfaatan lahan diwilayahnya, walaupun tanah mayoritas dimiliki secara pribadi, namun masyarakat tidak diikutkan dalam pengambilan kebijakan pengembangan kota yang akan mempengaruhi pemanfaatan lahan. Sehingga seandainya hanya sekelompok kecil saja yang dapat menikmati perkembangannya kota Surakarta, merupakan kenyataan yang tidak mengejutkan, dan pada kenyataannya juga kebijakan pertanahan di kota Surakarta membawa pengaruh terhadap kesenjangan perkembangan kota Surakarta yaitu, Surakarta bagian Utara dan Surakarta bagian Selatan. Surakarta bagian selatan merupakan pusat kota yang berkembang sangat pesat, dan pada akhirnya bagian inilah yang menjadi incaran para investor. dan hanya kelompok-kelompok yang dapat mengakses yang dapat menikmati fasilitas pemerintah, dan yang dapat mengakses informasi itu adalah kelompok pemilik modal.

Berharap banyak dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, ternyata masih dalam kata “harapan”, karena dengan kewenangan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, menyebabkan semua daerah berlomba untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah, Kondisi ini menambah “semrawutnya” masalah pertanahan. Mengapa tidak, dengan hak mengelola sumber daya alam yang dimiliki daerah untuk meningkatkan PADnya maka terjadi eksploitasi sumber daya terutama tanah, eksploitasi akan merugikan sebagian masyarakat kecil, kondisi ini didukung adanya sistem pemerintahan yang baru dengan diberlakukan otonomi daerah konsekuensinya pejabat publik bukan lagi jabatan karier, tetapi jabatan politis, sehingga menyebabkan banyaknya pengusaha yang dapat menduduki jabatan publik yaitu sebagai Bupati dan/atau Wakil Bupati maupun Walikota dan/atau Wakil Walikota.

Fenomena maraknya pengusaha menjadi pejabat publik (Bupati/Wabup atau Walikota/Wawali), merupakan fenomena yang menarik dicermati, kepentingan-kepentingan kelompoknya akan dapat dan/atau lebih mewarnai dalam kebijakan-kebijakan peningkatan pendapatan (PAD) suatu daerah. Kondisi ini menyebabkan ketergantungan pemerintah dengan pemilik modal, semakin sulit untuk dipisahkan. Apalagi semua itu ditunjang keberadaan perundang-undangan yang berlaku saat ini memang lebih memihak kepada para pemilik modal, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2008 tentang Penanaman Modal, yang akhirnya kejayaan tetap berpihak kepada pemilik modal.

Bagi pemerintah Kota Surakarta eksploitasi dilakukan terhadap tanah-tanah Kota dengan kebijakan pengembangan Kota membuat harga tanah menjadi meningkat hampir 200% setiap tahunnya, realitas ini menyebabkan termarjinalnya masyarakat miskin kota. Sumardjono mengatakan bahwa “beberapa kebijakan yang dibuat pemerintah sa-

ngat merugikan bangsa sendiri, walaupun sepintas demi meningkatkan ekonomi rakyat sehingga kesejahteraan rakyat akan tercapai, namun kenyataannya rakyat miskin semakin miskin”(Sumardjono,2001:159).

Marjinalisasi geografis, ini terjadi karena tingginya harga tanah di dalam kota, sehingga masyarakat kota menengah ke bawah lebih memilih menjual tanahnya dan pindah ke pinggiran kota yang harga tanah relatif lebih murah. Kondisi terpinggirnya masyarakat kota (khususnya Kota Surakarta), berbeda dengan yang terjadi di Malaysia, hasil penelitian yang dilakukan oleh Evers, menunjukkan bahwa: “Walaupun orang Cina memiliki lebih separo tanah di Butterworth, dan orang Melayu memiliki kurang dari bagian mereka dalam jumlah total milik penduduk, namun orang Melayu sama sekali tidak pindah mendiami pinggiran kota, tetapi bahkan memiliki tanah di tengah kota di suatu wilayah yang nilai tanahnya cepat meningkat (Evers, 1986:192).

Dengan adanya ketidak pastian hukum pertanahan baik secara nasional maupun lokal (Surakarta), karena hukum atau peraturan perundang-undangan yang tidak dilaksanakan secara konsekuen/inkonsistensi dan ambivalensi. Menurut Noer Fauzi kebijakan pertanahan yang diberlakukan mempunyai beberapa ciri umum, yaitu sebagai berikut :

- a. Inkonsistensi dan ambivalensi, oleh karena orientasi kebijakan pertanahan lebih cenderung bercorak kapitalis, sementara dasar acuan kebijakan pertanahan yang ada dan masih diakui adalah Undang-Undang Pokok Agraria yang bercorak neo populis, maka terjadilah inkonsistensi kebijakan. Disatu pihak, pemerintah secara yuridis mengacu pada UUPA, sementara substansi dari kebijakan yang diambil pemerintah berbeda, bahkan bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA itu sendiri. Betapa tidak, karena jiwa UUPA secara tegas memihak kepentingan rakyat, sementara jiwa dan semangat kebijakan pertanahan saat ini bersifat kapitalistis.
- b. Administratif dan legalistik, dalam arah kebijakan pertanahan, yang berkaitan dengan hukum pertanahan ditegaskan bahwa “..... Pembangunan hukum pertanahan ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan (Fauzi, 1999:211).

Terjadinya inkonsistensi dan ambivalensi terhadap implementasi kebijakan pertanahan di karena lembaga pelaksana dan para aktor pembuat kebijakan dibawah Undang-Undang tersebut dikuasai oleh kepentingan-kepentingan dari pihak-pihak yang diberi amanah untuk menguasai. kondisi seperti ini menimbulkan kecemburuan dalam kehidupan masyarakat, yang akhirnya menimbulkan ketidak percayaan masyarakat terhadap pemerintah maupun figur-figur (keluarga keraton yang bagi masyarakat Surakarta), yang dulunya sangat dihormati dan disegani. Carut marutnya kebijakan pertanahan yang analisisnya telah diuraikan di muka, maka secara singkat dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 6
 Carut Marutnya Kebijakan Pertanahan

Aktor	Peran dalam Kebijakan	Penjelasan
Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ambigius yaitu sebagai penguasa sekaligus juga pengusaha. 2. Tidak konsisten/ inkonsisten dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan 3. Penyelesaikan permasalahan pertanahan selalu dengan kekuatan Militer. 	Karena statusnya penguasa & pengusaha (ambigius), maka dalam melaksanakan kebijakan akan tidak konsisten, karena penguasa mempunyai kepentingan pribadi/kelompok.
Pengusaha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepentingan kelompok ini mewarnai kebijakan negara, dengan memanfaatkan kedekatan & ketergantungan negara yang selama ini terbangun 2. Membeli Kebijakan. 	Di era reformasi ini kedekatan telah terbangun ketika mereka masih sama-sama menjadi pengusaha (belum menjadi pejabat publik).
Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apatis, melakukan protes bila ada yang menggerakkan (elit) 2. Tidak partisipatif dalam proses pembuatan kebijakan. 3. Selalu dihadapkan dengan kekuatan Militer, dalam mencari keadilan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak pernah di ikutsertakan dalam perencanaan kebijakan, sehingga kepentingan kelompok ini terabaikan. - Sikap Apatis muncul ketika usaha yang dilakukan untuk mencari keadilan selalu dihadapkan dengan kekuatan Militer.
Keraton	Melakukan Alih fungsi dan Alih status kepemilikan aset Keraton kepada pengusaha.	Keraton ikut membuat carut marutnya kebijakan pertanahan, melalui tindakan menjual aset keraton yang dilindungi undang-undang dan melakukan alih fungsi beberapa lahan disekitar keraton untuk kegiatan ekonomi,.
DPRD	Pasif, berperan ketika mempunyai kepentingan pribadi dan/atau politik	-
BPN	"kong kalikong dapat terjadi"	-

Sumber : Data yang Diolah

IX. KESIMPULAN

A. Kesimpulan :

Berdasarkan hasil dan analisa data yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Negara tidak bersifat konsisten/inkonsisten dalam melaksanakan Undang-Undang Pokok Agraria, yang merupakan payung/dasar hukum dari semua peraturan perundang-undangan mengenai keagrariaan, kondisi ini didukung oleh lembaga-lembaga negara (DRP/D, Lembaga Legislatif, Lembaga Pengadilan).

2. Dalam Proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan pertanahan (Tataruang Kota), belum seimbang, pemerintah masih mendominasi.
3. Permasalahan/konflik pertanahan yang akhir-akhir ini semakin marak dalam kehidupan masyarakat, disebabkan karena terjadinya ketidakadilan dalam kepemilikan tanah. Dan masyarakat memandang serta menyikapi permasalahan pertanahan yang muncul, dengan sikap apatis, karena selama ini pejuang keadilan selalu dihadapkan kepada kekuatan militer dan lembaga keadilan tidak pernah memihak kepada mereka.. Apalagi peraturan-peraturan pelaksanaan tentang pertanahan yang diberlakukan, menyiratkan negara mempunyai kekuasaan yang sangat besar dalam penguasaan tanah (Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tentang Kewenangan Negara untuk Mencabut Hak atas Pemilikan Tanah Masyarakat dalam Rangka Kepentingan Umum dan Pembangunan), Sehingga sangat memungkinkan munculnya “NEGARA KECU”.
4. Munculnya perlawanan masyarakat bersifat terbuka, dan perlawanan terbuka ini telah terorganisir, unjuk kekuatan melalui Demonstrasi, dan juga melalui dialog dengan pejabat-pejabat publik. Dan perlawanan digerakkan oleh elit masyarakat yang akhirnya mereka jadikan pimpinan gerakan.
5. Usaha yang dilakukan pemerintah (daerah) dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), mendorong adanya pengembangan kota, kebijakan ini, menyebabkan termarginalisasinya masyarakat lokal sosial dan geografis.
6. Kapitalisme tetap akan berjaya, ketika Pejabat Publik dijabat oleh politisi, yang kebanyakan pengusaha, yang kerap sekali menyebabkan Ambiguisitas.
7. Ambigius, akan menyebabkan melemahnya lembaga-lembaga negara dan sosial, kondisi ini dibutuhkan pimpinan organik, yang dapat menggerakkan kekuatan rakyat, agar suara mereka dapat terwakili”.

B. *Implikasi Teoritis dan Praktis.*

1. *Implikasi Teoritis*

- a. Adanya peran negara/pemerintah atas terjadinya alih fungsi dan alih status kepemilikan, terhadap aset negara/pemerintah daerah, yaitu beberapa tanah swapraja dan bekas swapraja di Kota Surakarta ke tangan beberapa pengusaha (pemilik modal). Tindakan ini jelas bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan dapat dikatakan pemerintah tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen/inkonsisten, karena para penguasa mempunyai kepentingan. Hal ini sesuai dengan teorinya Grindle yang menyatakan bahwa, pada kenyataannya sering kali kebijakan-kebijakan hanya berupa impian/rencana bagus yang tersimpan rapi, karena tidak dapat di implementasikan, yang dikarenakan terjadi konflik kepentingan.

- b. Dalam penelitian ini menemukan bahwa dalam proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan Tataruang Kota, pemerintah (yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan) tidak pernah melibatkan masyarakat dan partisipan lainnya. Sehingga kepentingan-kepentingan masyarakat tidak terakomodir dalam kebijakan tersebut. Hal ini tidak sesuai dengan teori Persons (2001) yang menyatakan bahwa, kekuasaan dan pengaruh, tidak didistribusikan secara *aqual*, pembuat kebijakan dianggap sebagai suatu yang terbuka bagi kebebasan berbicara dan debat publik. Dalam pelaksanaan Pembangunan pemerintah selalu melakukan kerjasama dengan para investor (pemilik modal), diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam kenyataannya
- c. hanya sedikit orang yang dapat menikmati hasil pembangunan, dan justru meminggirkan (memarjinalkan) masyarakat lokal yang kebanyakan masyarakat miskin. Sebagaimana pendapat Samekto (2005), dalam proses pembangunan terjadi kolaborasi antara kekuatan kapitalisme global dengan para penguasa, maka muncul kolaborasi kepentingan dan untuk koalisi rakyat miskin yang menjadi korbannya dan ini berarti negara melupakan perannya untuk mensejahterakan rakyat.
- d. Termarjinalnya masyarakat miskin, baik secara ekonomi, sosial maupun geografis, lebih disebabkan karena naiknya harga tanah karena dampak pembangunan. Sehingga masyarakat yang memiliki tanah lebih memilih menjual tanahnya, karena apabila tetap bertahan mereka tidak mampu bersaing dengan pemilik modal. Dan bagi masyarakat yang tidak memiliki tanah, semakin tidak terbeli, karena nilai jual tanah yang semakin tidak terkendali. Hal ini sesuai dengan teori nilai tanah yang diketengahkan oleh Tambunan (2002), bahwa Intervensi pemerintah melalui kebijakan-kebijakan perkotaan terutama Ketataruangan sangat menentukan harga tanah, dan bukan semata-mata oleh mekanisme pasar.
- e. Dalam penelitian ini juga menemukan, adanya ketidak konsisten penguasa negara dalam melaksanakan Undang-Undang, sehingga menimbulkan kesadaran masyarakat di lingkungan keraton Kasunanan, untuk menuntut Hak Milik atas tanah yang telah bertahun-tahun mereka tempati (*ngindung*). Kenyataan ini merupakan fenomena baru karena sepanjang sejarah keraton Surakarta, ini tidak pernah terjadi, para Abdi Dalem melakukan tuntutan dan bahkan sampai terjadinya konflik terhadap keraton. Ini menandakan bahwa kapitalisme telah menjangkiti kehidupan masyarakat dalam keraton karena seperti yang di ungkapkan oleh Gidden (1987), dalam sistem kapitalisme lem-

baga Hak Kepemilikan (*property right*) sangat diutamakan, karena akan memberi kebebasan pemiliknya untuk berekspresi. Demikian juga dari hasil penelitian yang di lakukan Musta'im (2007), menunjukkan bahwa, dualisme hukum dalam prinsipnya akan menjadi *sicial gaps* dan secara tak terelakkan menjadi sumber konflik bernuansa budaya, benturan logika antara pemerintah dan rakyat pada gilirannya menggambarkan terjadinya logika kekerasan.

- f. Tidak adanya kontrol dari masyarakat terhadap Dominasi negara pada rejim Orde Baru, dalam kebijakan pertanahan di Kota terhadap kebijakan tukar guling dan jual beli tanah-tanah swapraja dan bekas tanah swapraja di Kota Surakarta,. Ini sesuai dengan teori Struktural tentang negara (Skocpol), yang menyatakan bahwa : bukanlah masyarakat yang mengendalikan/mengontrol negara sebagaimana yang diamanahkan bahwa kedaulatan ditangan rakyat, tetapi negaralah yang mengontrol masyarakat, kontrol negara tersebut mengarah ke perlakuan "menekan". Dan menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Duto Sosialismanto (2001), menyatakan ada indikasi dan korelasi yang kuat antara watak dasar atau perilaku rejim negara dengan melemahnya masyarakat sipil di Dunia Ketiga. Munculnya perlawanan masyarakat yang terorganisir dalam bentuk demonstrasi maupun unjuk kekuatan, sangat jelas terlihat adanya dan masyarakat kelas menengah kebawah. Marjinalisasi tidak hanya secara ekonomi saja tetapi termarjinal secara
- g. pengaruh elit masyarakat (pimpinan) yang menggerakkan perlawanan tersebut. Hal ini sejalan dengan Moore (1977) yang menyatakan meski para petani hanyalah massa, mereka tetap bisa menjadi kekuatan besar karena ada pimpinannya, yaitu pimpinan organis. Dan sejalan juga dengan pendapat Scott (1985) mengingat pentingnya faktor kepemimpinan dalam gerakan perlawanan petani, diasumsikan tidak akan terjadi bila tidak ada pimpinan yang menggerakkan.

2. Implikasi Praktis

Sebagai implikasi praktis dari hasil penelitian ini ada beberapa saran yang dapat direkomendasikan, yaitu :

- a. Implementasi peraturan perundang-undangan, hendaknya dijalankan secara konsisten agar tujuan yang hendak dicapai dari peraturan tersebut terwujud.
- b. Hendaknya dalam proses penentuan kebijakan, pemerintah perlu melibatkan peran serta masyarakat, agar kebijakan tersebut dapat mengakomodir kepentingan masyarakat banyak.
- c. Perlu dipikirkan agar perkembangan kota, tidak berdampak terhadap termarjinalnya masyarakat lokal kelas menengah ke bawah. Perlu dibuat suatu kebi-

jakan terhadap pembatasan jual beli tanah yang telah menjadi Hak Milik, dan pemberdayaan ekonomi kelas bawah.

- a. Perlu adanya "pimpinan organik" yang dapat menyatukan langkah dan menumbuhkan rasa percaya diri masyarakat untuk dapat mengkritisi jalannya pemerintahan.
- b. Bentuk perlawanan yang dilakukan masyarakat, perlu direspon secara positif dan dikembangkan. Hal ini untuk mendorong masyarakat agar selalu menyelesaikan permasalahan melalui perlawanan dalam bentuk yang konstruktif dan memberi manfaat jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2004, "Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara", Bumi Aksara, Jakarta.
- _____, 2008, "Pengantar Analisis Kebijakan Publik", UMM. Press, Malang.
- Asselm Strauss L. and Corbin Yuliet, 2003; "dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Tatalangkah dan Tehnik-Tehnik Teorisi Data", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Baswir, Revrison, 1999. "Dilema kapitalisme Perkoncoan", IDEA, kerjasama dengan Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Budiardjo Mariam, 1978; "Dasar-Dasar Ilmu Politik", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Caporaso James A. and David P. Levine, 1992; "Theories of Political Economy", Cambridge University Press.
- Dwiyanto Agus, 2005; "Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik", Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- de Soto, Hernando, 1989, "The Offer Parh", *The invisible Revolution in The Third World* (terjemahan), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- _____, 2000, ; "The Mystery of Capital" Rahasia Kejayaan Kapitalis Barat (terjemahan). Qalam, Jakarta.
- Edwards, E.O, 197, "Employment in Development Nations" Columbia University, New York.
- Evers Dieter-Hands, 1986, "Sosiologi Perkotaan Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia" LP3ES, Jakarta.
- Fauzi, Noer, 1999, "Petani dan Penguasa, dinamika Perjalan Politik Agraria Indonesia", Insist, KPA, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- _____, 2003, "*Bersaksi untuk Pembaharuan Agraria, dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*", Insist Press, Yogyakarta.
- Geertz, Clifford, 1986, Mojokuto; "*Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*" (terjemahan), Grafiti Press, Jakarta.
- Grindle, Marika S., (ed), 1980, "*Politics and Policy Implementation on the Third World*", New Jersey: Prince Town University Press.
- James Alt. E, K. Alec Chrystal, 1983; "*Political Economics*", University of Californian Press. Berkeley, Los Angeles, London.
- Keraf Sonny, 1997, "*hukum Kodrat dan Teori Hukum Pribadi*". Kanisius, Yogyakarta.
- Kono, Hiroyoshi, 1984, "*Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa pada Abad XIX dalam Tjondronegoro, Dua Abad Pengurusan Tanah : Pola Penguasaan Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*", PT Gramedia, Jakarta.
- Kunio, Yoshihara, 1990; "*Kapitalisme Semu Asia Tenggara*", LP3ES, Jakarta.
- Lincoln and Guba, 1985; "*Naturalistic Inquiry*", Sage Publication, London.
- Mas'oeed Mohtar, 1994, "*Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 1994 "*Politik, Birokrasi dan Pembangunan*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Moeleong Lexy, 1990; "*Metodologi penelitian Kualitatif*", PT. Remaja Resdakarya, Bandung.
- Mignal Joel., S. 1988; "*Strong Society and Weak State : State – Society relations and State Capabilities in The Third World*", Pricenton University Press, New Jersey.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, "*Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa pada Masa Lampau*" Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Patrick Dunleavy and Brendan O'Leary, 1987; "*Theories of The State, The Politics of Liberal Democracy*" THE MACMILLAN PRESS LTD.
- Ripley Rendall B, & Franklin Grace A, 1986, "*Policy Implementation and Bureaucracy*", The Dorsey Press, Chicago.
- Ruwiasuti, Maria, R, 2000, "*Sesat Pikir, Politik Hukum Agraria*", Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sosialismanto, Duto, 2001; "*Hegemoni Negara Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*", Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Sumardjono Maria, S.W., 2001, "*Kebijakan Pertanian : Antara Regulasi dan Implementasi*", Kompas, Jakarta.

_____, 2008; "*Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*", Kompas, Jakarta.

Sri, Sultan, H B. X, 2002; "*Reformasi Agraria Perspektif Otonomi Daerah dalam negara kesatuan RI*", Bandar Maju, Bandung.

Tambunan Rio, 2002, "Kebijakan Tanah Perkotaan Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Mendatang Sesuai dengan UUPA," dalam Brahmama Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (Penyunting) Reformasi Pertanian, Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah di Tinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Tehnis, Agraria dan Budaya, CV. Mandar Maju, Jakarta

Usman Sunyoto, 2004; "*Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Upnoff, Norman, 1996, "*Local Institutions Dvelopment. An Analycal Souecebook With Cases, Rural Development Committee*", Cornell University.

Wagino, 2006; "*Tanah, Desa dan Penguasa, Sejarah pemilikan dan Penguasaan Tanah di Pedesaan Jawa*", UNNES Press, Semarang.

_____, 2008, "*Kapitalisme Bumi Putra, Perubahan Masyarakat Mangkunegaran*", LKIS, Yogyakarta.

Yustika, Ahmad, Erani, 2003, "*Negara VS Kaum Miskin*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

_____, 2006, "*Ekonomi Kelembagaan; Definisi, Teori dan Strategi*", Bayumedia Publishing, Malang.

_____, 2009, "*Ekonomi Politik Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Jurnal :

FAO, 1976, "Frame Work For Land Evaluation", Publisher, No. 27.

Jurnal "Ekonomi rakyat th.I No Maret 2002, diakses : www.ekonomi rakyat .org . di akses tanggal 21 April 2007.

Jurnal "Kapitalis : Penyebab Kemiskinan dan Pengangguran "diakses www.jai.or.id/jurnal/2002/68/06 ms68 htm - 3k -

- Roy Prosterman and Robert Mitchell : http://www.rdiland.org/PDF/RDI_Land Reform On Java..pdf
- Juan M. Pulhin and Josefina T. Dizon : <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001108/06/Juan>.
- UNDP Policy research brief, No.2, 2006; The Unresolved Land Reform Debate : Beyond State – led or Market – led Models.
- Moers Luc: How Important are Institutions for Growth in Transition Country, Journal of Economic Literature Classification Number, 16 Februari 1999.
- Victor Nee; "New Institutionalism in Economic and Sociology", CSES Working Paper Series, 2003.
- Yohannes, Jutting; "Institution and Development, A Critical Review", CECD development Centre. Working Paper Series.2003.
- Hardiyanto, Barid, 2007, "*Belajar dari Perjuangan Merebut Hak Atas Tanah Pemda di Bantarsari*", Jurnal Pembaharuan pedesaan & Agraria, KARSA, Yogyakarta.

*P*engelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir Dalam Prespektif Otonomi Daerah (Tinjauan Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan)

Oleh :

Prof. Dr. Masyhudzulhak Djamil Mz., S.E., M.M.

(Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu)

ABSTRACT

General objective of this research is to arrange resource management of coastal area based on region autonomy in Bengkulu Province. As research objects are Bengkulu City and South Bengkulu Resident. The specific objectives are to analyze the condition and state of coastal and marine resource, and the institutional of resource management of coastal.

By using RALÉD method, in Bengkulu province and South Bengkulu resident, the research results show that: (1) the ecological dimension for coastal area has been degrading, however for economic, sociocultural, technology, and institutional dimensions are in satisfactory condition.

Accordingly, sustainable development policy in coastal area needs to be implemented, two of which are; effectivity organization and efficiency utilization.

Keywords: coastal area, autonomy, effectivity and efficiency

I. PENDAHULUAN

Realitas menunjukkan bahwa wilayah pesisir dan lautan telah dimanfaatkan oleh Pemerintah dan masyarakat, dengan berbagai keperluan dalam berbagai aspek: . *Pertama,*

sebagai sumber bahan makanan utama, khususnya perikanan yang menyediakan protein hewani serta berbagai aktivitas budidaya perikanan seperti tambak ikan, udang dan kerang. *Kedua*, karena wilayah pesisir sangat subur terutama daerah muara sungai menjadikan wilayah pesisir juga menjadi kawasan pemukiman sekaligus tempat pembuangan limbah. *Ketiga*, wilayah pesisir juga menyediakan dukungan untuk aktivitas transportasi dan pelabuhan, baik untuk kepentingan perhubungan maupun perdagangan. *Keempat*, pemandangan alam yang indah di kawasan pesisir juga mendorong dan meningkatkan aktivitas industri, pariwisata bahari. *Kelima*, karakteristik sumberdayanya terdiri sumberdaya yang dapat diperbahui dan yang tidak dapat diperbahui dan ekosistemnya sangat rentan terhadap pengaruh dari input luar (banjir, erosi akibat datang dari lahan daratan).

Di balik peran strategis dan prospek yang cerah potensi sumberdaya wilayah pesisir, memunculkan isu-isu pengelolaan pembangunan wilayah pesisir. Pada umumnya pembangunan daerah pada saat ini mengancam kapasitas berkelanjutan ekosistem sumberdaya wilayah pesisir.

Berbagai kasus yang terjadi di wilayah pesisir seperti, kondisi tangkap lebih (*overfishing*) disebabkan tingginya upaya tangkap dan menyusutnya potensi lahan pesisir (hutan *mangrove*) untuk pemanfaatan budi daya tambak dan pemukiman serta pengalihan pasir berakibat abrasi pantai.

Selanjutnya secara sosial ekonomi masyarakat pesisir terutama nelayan tingkat pendapatannya masih rendah, tingkat pendidikan, kesehatan, perumahan dan air bersih. Kesemuanya ini menggambarkan bahwa pelaksanaan pembangunan di wilayah pesisir belum mengacu pada daya dukung wilayah pesisir yang mempertimbangkan keberlanjutannya.

Wilayah pesisir karakteristik dan dinamika sumberdayanya mempunyai keunikan dan beraneka ragam ekosistem yang ada, serta saling terkait satu sama lain, termasuk dengan ekosistem lahan atas, yang lingkungannya terdapat dalam satu hamparan ekosistem pesisir.

Otonomi daerah belumlah menyentuh secara substansial, pembangunan wilayah pesisir antara lain masih rendahnya perhatian terhadap pengelolaan wilayah pesisir, dan pembangunannya masih tetap mengedepankan pembangunan sektoral, belumlah melakukan pembangunan terpadu, selain itu Pemerintah Daerah masih berorientasi proyek. Dan lebih fatal lagi Pemerintah dalam mengali pendapatan asli daerah (PAD), para Gubernur, Bupati dan DPRD melakukan eksploitasi sumberdaya alam tanpa memperhatikan kelestarian sumberdaya alam (ekosistem) yang berakibat meningkatnya kerusakan sumberdaya. Hal ini disebabkan masih rendahnya pemahaman pemerintah daerah tentang pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir, memunculkan permasalahan sebagai berikut:

A. *Ekologis :*

1. Telah terjadi penyusutan hutan mangrove (kasus di Provinsi Bengkulu hasil survei, Fakultas Kehutan IPB, 2000)
2. Pemakaian alat tangkap tidak ramah lingkungan (Trwal) terhadap sumberdaya perikanan laut (kasus diberbagai daerah konflik nelayan)
3. Eksploitasi pasir pantai yang menyebabkan tingginya abrasi pantai sehingga garis pantai semakin menjorok ke daratan (Dinas Kimperswil Provinsi Bengkulu, 1998), tingginya sedimentasi sehingga terjadi pedangkalan alur pelabuhan (Perum Palindo II Pulau Bay Tahun 1993)
4. Belum diberlakukan zonasi wilayah pesisir. Sehingga terjadi banjir air pasang dari laut kasus.

B. *Ekonomi:*

1. Masih kecilnya kontribusi ekonomi sumberdaya wilayah pesisir terhadap perekonomian daerah
2. Masih rendahnya pendapatan masyarakat pesisir (masyarakat nelayan)
3. Pembangunan fasilitas sumberdaya wilayah pesisir dan lautan masih banyak yang belum memperhatikan dinamika wilayah pesisir (Pemerintah daerah , Bengkulu).

C. *Sosial Budaya*

1. Rendahnya tingkat pendapatan usaha penangkapan kecil yang menggunakan perahu tanpa motor (Dinas kelautan dan Perikanan, 2000)
2. Tingginya konflik antar masyarakat yang memanfaatkan sumberdaya wilayah pesisir (Dinas Kelautan dan Perikanan tahun 2000).

D. *Hukum dan Kelembagaan:*

1. masih rendahnya penegakan hukum.
2. belum optimalnya kordinasi antar instansi yang bertanggungjawab terhadap sumberdaya wilayah pesisir sebagai contoh banyaknya konversi lahan pesisir menjadi perkebunan.

Permasalahan tersebut diatas pemanfaatannya belum memperhatikan keberkelanjutan wilayah pesisir yang berakibat degradasinya sumberdaya yang ada. Gambaran permasalahan tersebut mencerminkan belum adanya kebijakan Pemerintah daerah untuk menjadikan sumberdaya wilayah pesisir sebagai salah satu penggerak pembangunan daerah.

II. PERSPEKTIF PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR

Pada dasarnya otonomi daerah bagi pemerintahan tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota dapat menjadi peluang dalam menumbuhkembangkan pembangunan diberbagai bidang termasuk pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir. Menurut UU No.32 tentang Pemerintahan daerah Pasal 18 ayat 4. Memberikan wewenang pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir kepada pemerintahan Provinsi, Kota dan Kabupaten. Provinsi diberi wewenang mengelola sejauh 12 mil laut, sementara Kota serta Kabupaten diberi wewenang 1/3 dari wilayah kewenangan Provinsi. Daerah-daerah yang mempunyai wilayah pesisir dapat mengali potensi sebagai salah satu sentra produksi baru dalam mendorong pembangunan. Potensi sumberdaya wilayah pesisir antara lain sumberdaya perikanan tangkap, budidaya tambak, pengelolaan hutan mangrove, dan pariwisata bahari, pengembangan pelabuhan, sumber mineral (Minyak dan gas) .

Perspektif Otonomi daerah dapat menjadi *guideline* dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dengan tujuan: (i) *Secara ekologis* haruslah dapat menjamin kelestarian sumberdaya pesisir. (ii) *Secara ekonomi* dapat mendorong dan meningkatkan taraf hidup masyarakat serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dengan tetap mempertahankan stabilitas produktifitas sumberdaya pesisir. (iii) *Secara sosial budaya* memberikan ruang bagi *kearifan lokal* dan pemberdaya masyarakat serta meningkatkan keterlibatan partisipasi masyarakat dalam kebijakan dan pembangunan. (iv) *Secara kelembagaan dan hukum* dapat menjadi payung dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan menjamin tegaknya hukum serta penguatan kelembagaan.(v) dalam bidang pertahanan dan keamanan sebagai garda terdepan dalam mewaspadaai potensi-potensi yang akan mengganggu keptahanan dan keamanan baik diperairan Nasional maupun Zone Ekonomi Eklusif, terutama dalam menjaga sumberdaya pesisir dan kelautan.

Selanjutnya menurut Bengen (2001) menyatakan pengelolaan sumberdaya pesisir haruslah dilakukan berkelanjutan dengan memberikan ruang untuk kepentingan generasi masa datang. Fauzi (2004) mengemukakan dalam pengelolaan sumberdaya alam adalah bagaimana (*how best*) mengelola sumberdaya alam tersebut didalam suatu wilayah untuk dapat menghasilkan manfaat sebesar-besarnya bagi manusia dan tidak mengorbankan kelestarian sumberdaya alam. Sementara itu Budiharsono (2001) menyatakan bahwa ada enam aspek pembangunan wilayah terpadu yang harus diperhatikan yaitu; aspek biofisik, ekonomi wilayah, sosial budaya dan politik, kelembagaan, lokasi, dan lingkungan. Dahuri *et al.* (1996) mengemukakan keberkelanjutan pengelolaan wilayah pesisir dapat dinilai dari aspek yaitu; (1) ekologis, (2) ekonomi, (3) sosial politik, (4) hukum dan kelembagaan. Jika aspek-aspek tersebut diharapkan dapat menjamin kelestarian sumberdaya wilayah pesisir.

Selanjutnya wilayah pesisir adalah Pertemuan antara pengaruh daratan dan lautan, kearah darat sampai pada daerah masih adanya pengaruh perembesaan air laut dan angin laut, dan kearah laut sampai pada daerah masih ada pengaruhnya air tawar dan memiliki beragam sumberdaya yang pulih maupun tidak pulih. Secara sosial ekonomi wilayah pesisir tempat aktivitas manusia bersosialisasi yaitu; pemerintahan, sosial-ekonomi-budaya-pertahanan keamanan (Masyhudzulhak.,2004)

Konsep dari pengelolaan wilayah pesisir adalah pembangunan berkelanjutan yang memperhitungkan daya dukung wilayah termasuk ekosistemnya dalam upaya meminimumkan kerusakan sumberdaya wilayah pesisir.

Menurut Munasinghe (2001) menyatakan pembangunan berkelanjutan suatu kegiatan yang penggunaan sumberdaya untuk meningkatkan kesejahteraan individu /masyarakat secara efisien dan memberikan kesempatan penggunaan sumberdaya untuk kepentingan generasi mendatang dengan tetap memperhitungkan: *secara ekonomi*; (i) pertumbuhan, (ii) efisiensi, (iii) stabilitas produksi. *sosial*; (i) pemberdaya, (ii) pembimbingan/konsultasi (iii) peranan Pemerintah. *lingkungan* ; (i) sumberdaya alam, (ii) pencemaran, (iii) daya tahan species dan keanekaragaman species.

Kay dan Alder (1999) menyatakan konsep pembangunan berkelanjutan harus berdasarkan 4 faktor yaitu ; (i) terpadunya konsep “*equity*” lingkungan dan ekonomi dalam pengambilan keputusan; (ii) dipertimbangkan secara khusus aspek ekonomi;(iii) dipertimbangkan secara khusus aspek lingkungan; (iv) dipertumbangkan secara khusus aspek sosial budaya.

Untuk mengantisipasi pembangunan yang tidak mempertimbangkan daya dukung dan meminimumkan kerusakan sumberdaya wilayah pesisir dilakukan dengan pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu atau yang sering disebut ICZM (*Integrated Coastal Zone Management*) keterpaduan tersebut adalah 5 (lima) dimensi yaitu; ekologi, ekonomi, sosbud, teknologi, ukum/kelembagaan yang sangat berperan dalam pengelolaan wilayah pesisir.

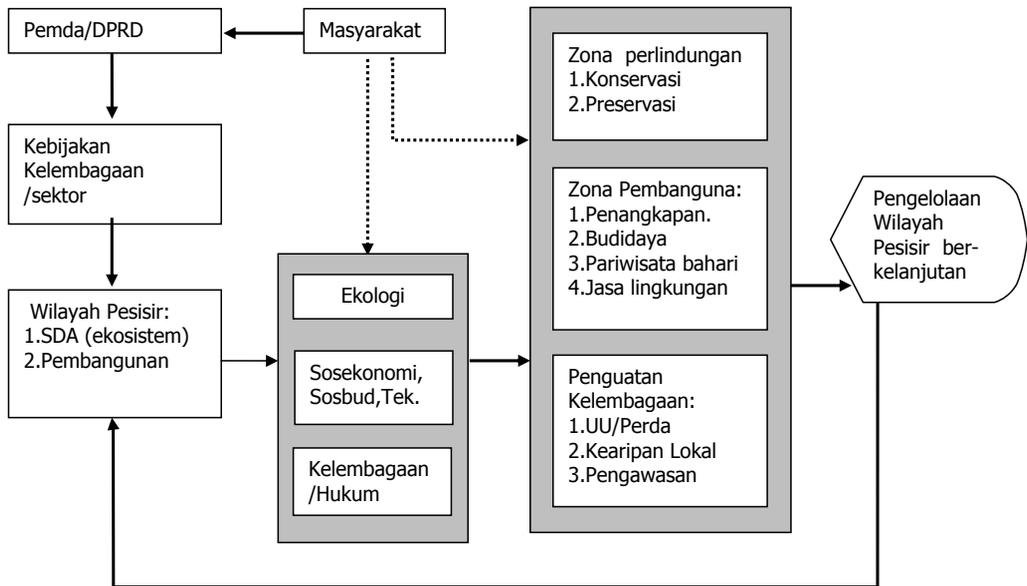
Keberhasilan pengelolaan wilayah pesisir tidak terlepas kemauan politik Pemerintah Daerah dalam pengambilan keputusan untuk itu perlu secara cermat pemerintah daerah mempertimbangkan dari semua aspek yang ada di wilayah pesisir.

Pemerintah daerah dalam Pengambilan keputusan haruslah mempertimbangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta administrasi Pemerintahan yang berlaku (Purwaka, 2003). Sehubungan dengan itu pula pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir terutama kelembagaannya berdasarkan hukum dan perundangan serta peraturan.

Selanjutnya makna dari Otonomi pada hakikatnya bertujuan mempercepat pembangunan didaerah berdasarkan kemampuan daya dukung dan mempertimbangkan kearifan lokal daerah tersebut. Ketersediaan peraturan dan perundangan, dan juga tetap menghormati

aturan non formal antara lain adat dan istiadat. Selain itu kemampuan aparat, perlu memahami apa arti pembangunan serta kebijakan-kebijakan yang telah dibuat yang sesuai dan terbuka untuk keadilan, dan kebijakan yang meliputi dimensi ekologi, ekonomi, sosbud, teknologi dan kelembagaan. Secara jelas dapat lihat gambar 1 berikut ini.

Gambar 1
Pengelola Wilayah Pesisir Terpadu



III. KERAGAAN SUMBERDAYA WILAYAH PESISIR BENGKULU

Provinsi Bengkulu secara geografis terletak di pantai bagian barat sumatera mempunyai potensi sumberdaya pesisir dan lautan yang besar dan beragam. Hal ini disebabkan dua pertiga wilayahnya merupakan kawasan pesisir. Potensi sumberdaya wilayah pesisir tersebut dapat digali sesuai dengan kemampuan daerah dan dapat dijadikan salah satu sentra produksi baru dalam menumbuhkembangkan perekonomian daerah.

Luas dan besarnya wilayah pesisir Bengkulu tersebut belumlah menjadi tulang punggung ekonomi daerah dalam meningkat pembangunan daerah berbagai bidang. Pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir pada saat ini belum mampu memberikan kontribusi terhadap pembangunan daerah khusus pembangunan ekonomi.

Analisis yang dilakukan dengan menggunakan Raled (*Rafid Analysis Local Economic Development*) pendekatan Raled suatu upaya menghitung secara cepat kondisi status wilayah dengan membuat angka kategori dan indek sebagai berikut :

Tabel 1

Nilai Indeks Dan Kategori Untuk Analisis Status Sumberdaya Wilayah Pesisir

Nilai Indeks	Kategori
0 – 25	Buruk
26 – 50	Kurang
51 – 75	Cukup
76 – 100	Baik

Dari hasil analisis Raled menggambarkan pembangunan yang berkelanjutan dari 5 dimensi (Ekosistem, Ekonomi, Sosial Budaya, teknologi, Kelembagaan dan Hukum), kecenderungan terjadinya penurunan sumberdaya wilayah pesisir. Hasil analisis melalui pendekatan RALED dapat dilihat tingkat keberkelanjutan ekosistem, ekonomi, sosial budaya, teknologi, Kelembagaan dan hukum dalam kategori cukup, secara jelas di gambarkan dalam Tabel.2.

Tabel 2

Hasil Pengkajian Nilai Indeks

Kelima Dimensi Kondisi dan Status Sustainability Sumberdaya Pesisir dan lautan Kota Bengkulu

Nilai Indeks dan Statistik	Dimensi dan Nilai Indeks				
	Ekologi	Ekonomi	Sosial	Teknologi	Hukum dan Kelembagaan
Indeks	42.32	51.31	50.60	51.91	51.84
Stress	0.1379575	0.1343904	0.130546376	0.1565892	0.1416996
R ²	0.9529636	0.9517044	0.953791916	0.9443238	0.9513173
Jumlah iterasi	2	2	2	2	2
Sudut Rotasi (°)	262.87762	196.30698	-80.2814865	-6.33529	44.101528

Tabel 2 diatas mencerminkan bahwa kelima dimensi, yang analisis bahwa statusnya dalam kategori rendah dan cukup, dari tabel diatas menggambarkan dimensi ekologi dengan nilai 42,32 dan dimensi sosial budaya dengan nilai 50,60 yang menunjukkan ekologi dan sosial budaya dalam status kurang, sedangkan dimensi lainnya dalam kategori cukup adalah ekonomi, teknologi, kelembagaan/hukum (lihat Tabel 2). hal ini menunjukkan pengelolaan wilayah pesisir di Provinsi Bengkulu khususnya Kota Bengkulu belumlah melaksanakan pembangunan berkelanjutan dengan cara pengelolaan wilayah pesisir yang terpadu.

Untuk pengelolaan wilayah pesisir Kabupaten Bengkulu Selatan hampir sama status kondisi wilayahnya dapat secara jelas di gambarkan dalam Tabel 2 berikut ini terlihat.

Tabel 3
 Nilai Indeks Kondisi dan Status
 Sumberdaya Pesisir dan Lautan Kabupaten Bengkulu Selatan

Nilai Indeks dan Statistik	Dimensi dan Nilai Indeks				
	Ekologi	Ekonomi	Sosial	Teknologi	Hukum/ Kelembagaan
Indeks	50.15	51.60	54.20	53.21	51.84
Stress	0.1516787	0.133755	0.1403191	0.1348538	0.1416996
R ²	0.9003301	0.9486482	0.9518092	0.9445965	0.951373
Jumlah iterasi	2	2	2	2	2
Sudut Rotasi (°)	255.34801	160.0879	17.354567	198.60004	44.1015

Hasil paparan pengelolaan wilayah pesisir Kabupaten Bengkulu Selatan menunjukkan pemanfaatan wilayah pesisir tersebut statusnya ekologi dalam kategori kurang dan sama dengan kota Bengkulu. Untuk dimensi lainnya (ekonomi, sosial budaya, teknologi dan kelembagaan/hkum dalam kategori cukup. Jika dibandingkan dengan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir Kota Bengkulu dalam hal pengelolaan Pemerintah Daerah kabupaten Bengkulu Selatan cukup baik. Secara keseluruhan Pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir Kabupaten Bengkulu Selatan masih dalam kategori cukup.

Analisis dari kedua wilayah tersebut mencerminkan bahwa wilayah pesisir terutama ekologinya masih belum dikelola secara baik dan terpadu untuk itu diperlukan suatu kebijakan yang terpadu dalam pengambilan kebijakan sekaligus dapat menumbuh kembangkan dinamika pembangunan dalam mendorong perekonomian daerah.

IV. STRATEGI PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR

Peranan Pemerintah yang mempunyai otoritas yang diberikan UU No 32 dan No.33 diberikan peluang dalam penataan dan tata kelola pembangunan sangat menentukan keberhasilan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir. Hal ini disebabkan sebagai institusi yang berwenang dapat mengarahkan dan memberikan dorongan terhadap pelaku kegiatan di wilayah pesisir dengan membuat kebijakan dan pengaturan yang efektif dan efisien.

Pemanfaatan sumberdaya pesisir di Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan secara ekologis, ekonomi, sosial budaya, dan kelembagaan dalam kondisi tidak berkelanjutan. Dampak pemanfaatan tidak berkelanjutan tersebut telah terjadi degradasi dan depre-

siasi rente ekonomi, disparitas pendapatan masyarakat nelayan dan beralih fungsinya lahan pesisir di Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan

Untuk itu strategi pengelolaan sumberdaya pesisir dimasa otonomi daerah dibutuhkan *framework* pengelolaan. Selengkapnya dapat disajikan dalam tabel 4 berikut ini.

Tabel 3
Framework Pengelolaan sumberdaya Pesisir
 Dalam Perspektif Otonomi Daerah di Provinsi Bengkulu

		Strategi Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir			
		Ekologi	Ekonomi	Sosial	Kelembagaan dan Hukum
Perspektif Otonomi Daerah	Epektifitas pengaturan	Perlindungan terhadap ekosistem sumberdaya pesisir	Pengalokasian sumberdaya pesisir tetap menjamin keberkelanjutan sumberdaya.	Mendorong tanggung jawab masyarakat dalam memlihara sumberdaya pesisir. pasal 7 ayat 2 butir b.	Penegakan Hukum/perda dan melakukan sosialisasi
	Efisiensi Ekonomi	Pemanfatan sesuai dengan daya dukung sumberdaya pesisir	Akumulasi sumberdaya pesisir Penataan tata ruang dan zona peman-faatan, sumberdaya pesisir dan perlindungan hak-hak berusaha	Meningkatkan fasilitas untuk menumbuh-kembangkan investasi di wilayah pesisir Memfasiliatsi biaya transaksi untuk usaha kecil	Menghilangkan biaya dan pungutan yang menghambat investasi.
	Pemerataan Distribusi	Optimilisasi Pemanfaatan sumberdaya pesisir untuk meningkatkan pemeratan	Mendorong kemitraan, pemerata pendapatan, penyerapan tenaga kerja, alih teknologi	Perlindungan Sosial Meningkatkan SDM dan alih teknologi	Keterbukaan terhadap kebijakan yang dibuat dan menampung aspirasi masyarakat pesisir. Keadilan dan kepastian Hukum

V. KESIMPULAN

Wilayah pesisir di era otonomi, pembangunanya masih bersifat sektoral dan belum mempertimbangkan kiadah-kaidah pembangunan berkelanjutan, sebagai wilayah yang multi fungsi dalam pembangunan dan pemanfaatannya wilayah pesisir sangat rentan pengaruh dari yang datang dari lahan atas atau dari lautan.

Strategi Kebijakan yang perlu dilakukan adalah efektifitas pengaturan dan efisiensi pemanfaatan dan pemerataan distribusi sumberdaya wilayah pesisir dengan cara pengelolaan yang terpadu, yang mencakup dimensi ekologi, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan kelembagaan/hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2002-2004. *Bengkulu Dalam Angka*. Penerbit Badan Pusat Statistik Propinsi Bengkulu
- Bengen, D. G. 2001. *Ekosistem dan Sumberdaya pesisir dan lautan*. Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan lautan, Institut Pertanian Bogor.
- Budiharsono, S. 2001. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Lautan*. Jakarta. Cetakan Pertama PT Pradnya Paramita
- Cicin - Sain B, and R.W. Knecht. 1998. *Intergrated Coastal And Ocean Management. Concept and Practices*. Washington D.C. Island Press.
- Clark. R Jhon,. 1996. *Coastal Zones Management Hand Book*.Lewis Publishers, Boca Raton London New York Washington, D.C.
- Dahuri, R, J. Rais, S.P. Ginting dan M.J. Sitepu. 1996. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan secara Terpadu*,. Jakarta. Cetakan Pertama PT.Pradnya Paramita Jakarta.
- Dinas Kelautan dan Perikanan.2000. *Program Pembangunan Perikanan Provinsi Bengkulu Tahun 2000/2004*. Provinsi Bengkulu. Dinas Kelautan dan Perikanan Bengkulu
- Fauzi, A. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam Dan Lingkungan Teori dan Aplikasi*,. Jakarta. Penerbit PT Gramedia.
- Hidayat Syarif dan Masyhuri.2001. *Menyingkap Akar Persoalan Ketimpangan Ekonomi di Daerah Sebuah Kajian Ekonomi Politik*. Jakarta. Penerbit Pamator
- Jackie and Kay,. *Coastal Planning and Management*,. London and New York. E & FN SPON An imprint of Routledge.
- Leo Agustino.2011. *Sisi Gelap Otonomi Daerah*. Bandung Penerbit Widya Pajajaran
- Mubyarto. 2001. *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Yogyakarta Penerbit BPF.
- Munasinghe, M. 2001.*Analyzing The Nexus of Sustainable Development ang Climate Change: An Overview*. Srilangka. Munasinghe Institut for Development (MIND).
- Undang-Undang Otonomi Daerah. *UU.NO.32 dan UU No 33 Tahun .2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta Penerbit Fokusmedia.

Kajian Evaluasi dan Revitalisasi Kebijakan Publik (Kasus Kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu)

Oleh :

Dr. Nour Faroz Agus, S.E., M.Si.

(Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Bengkulu)

ABSTRACT

The normative functions of government are running the government functions that have been mandated in the various rules and regulations, this are written under the constitution and various derivatives regulation which aims to promote the welfare of society through the development in various sectors.

Development in political autonomy through political devolution policy has given space to region to perform governmental functions independently managing its own affairs, except for various matters relating to religious affairs, finance and foreign policy. The decentralization policies have enhanced the competitiveness of development in each region to become a better region. Region that lack of creativity and innovation concepts will be underdeveloped region. In other words, devolution of power of local government cannot blame the central government's role any longer.

To keep the pace, Bengkulu city government has taken the strategic steps of development by establishing the three pillars of development, including welfare-based of education, health and economy. This regulation has been established through the Bengkulu city Mayor legislation No. 06 of 2008 concerning free education, the Regional Regulation No. 01 of 2011 on health services in the city, and SOP No. 05a of 2008 on the Standard Procedure General Services Empowering Cooperatives and Small Micro Enterprise Development in Cooperatives and ownership programs Bengkulu City.

The purpose of this research is to evaluate the impact of the three pillars of the policy programs in the development of social and economic conditions in Bengkulu. This program evaluation refers to the standard of achievement within the whole human development concept as a representation of the vision and mission of Bengkulu.

This research using qualitative method that is describing a deep meaning to any measures taken by the standards of achievement.

To summarize, this research provides a clear illustration of the concept of a public policy, whether the policy has complied with the principles of well-defined policies

Keywords: local autonomy, program evaluation, the three pillars of development

I. PENDAHULUAN

Pemerintah kota Bengkulu memiliki visi yakni “menuju masyarakat kota Bengkulu yang bermartabat dan makmur” dan tujuh Misi didalam sasaran pembangunan yakni :

1. Mewujudkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan antar umat beragama dan berakhlak mulia, toleran hukum dan damai.
2. Meningkatkan ekonomi berbasis kerakyatan yang bertumpu pada kekuatan lokal, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi yang aktif, produktif mandiri dan berdaya saing serta berwawasan lingkungan yang berkelanjutan.
3. Meningkatkan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelayanan kesehatan serta menciptakan lapangan pekerjaan demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang
4. Mewujudkan penegakan supremasi hukum dan rasa keadilan masyarakat dengan mengedepankan peran perempuan pada pengambilan kebijakan publik yang setara, demokratis dalam keragaman dan penegakan hak azazi manusia.
5. Mewujudkan tata pemerintahan yang bersih, jujur dan berwibawa, dengan menempatkan aparatur pemerintah secara proporsional dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
6. Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana untuk mendukung peningkatan kemakmuran masyarakat.
7. Meningkatkan pembinaan dan pelestarian adat dan budaya daerah dalam kehidupan sosial yang berkelanjutan, dinamis, kreatif dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.

Dalam upaya mencapai sasaran visi dan misi tersebut, pemerintah kota Bengkulu telah mengambil kebijakan pembangunan yang bertumpu pada tiga pilar pembangunan yaitu

pada bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan. Tiga pilar pembangunan dipandang sebagai faktor pengungkit bagi peningkatan perekonomian di Kota Bengkulu. Beberapa variabel pembangunan yang diharapkan dapat terungkit dari kondisi yang tidak berdaya menjadi kondisi yang berdaya yakni, pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan akan masyarakat rentan perkotaan. Setelah terungkit tiga pilar dapat menjadikan faktor pendorong sehingga menjadikan masyarakat rentan perkotaan menjadi meningkat daya beli dan status sosial menjadi meningkat.

Dalam tataran legalitas formal payung hukum kebijakan tiga pilar pembangunan ini telah dilandasi dengan landasan hukum berupa peraturan Walikota Bengkulu Nomor 06 tahun 2008 tentang pelaksanaan pendidikan gratis pada sekolah Negeri dan Subsidi Siswa Pada Sekolah di Kota Bengkulu, Perda No. 01 Tahun 2011 tentang pelayanan kesehatan di Kota Bengkulu, dan SOP No. 05a tahun 2008 tentang Standar Prosedur Pelayanan Umum Pemberdayaan Koperasi dan Pengembangan Usaha Kecil Mikro pada Dinas Koperasi dan PPKM Kota Bengkulu.

II. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pendahuluan yang diuraikan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam makalah ini berfokus pada evaluasi dan revitalisasi pelaksanaan kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu. Secara rinci, fokus masalah tersebut dirumuskan dalam sejumlah pertanyaan kajian sebagai berikut :

1. Bagaimana evaluasi terhadap kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu ?
2. Bagaimana model revitalisasi Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Bengkulu ?

III. TUJUAN DAN SASARAN KEBIJAKAN

Tujuan konsep pembangunan Tiga Pilar Pembangunan adalah sebagai faktor pengungkit dari perosalan yang membawa dampak pada masyarakat rentan perkotaan, yang dapat disebabkan oleh rendahnya kualitas SDM perkotaan. Faktor pendidikan, kesehatan dan dipandang sebagai faktor pengungkit yang dapat mempercepat dalam pemulihan dan pertumbuhan sosial ekonomi di Kota Bengkulu. Pada gilirannya hal tersebut merupakan muara seluruh proses pembangunan yang diukur melalui indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM sebagai indikator tingkat keberhasilan pembangunan dengan parameter utama bidang pendidikan, kesehatan dan indeks pengeluaran yang menggambarkan tingkat daya beli. IPM Kota Bengkulu adalah yang tertinggi di Provinsi Bengkulu sedangkan IPM Provinsi Bengkulu merupakan peringkat ke 11 terbaik di Indonesia (Bengkulu

Dalam Angka, 2010). Kondisi demikian dipertegas kembali oleh Bapak Wali Kota Bengkulu “Dalam setiap tahunnya pencapaian IPM kita selalu mengalami kenaikan yang sangat signifikan. Bahkan kita bangga karena berhasil meraih pencapaian IPM tertinggi diseluruh daerah di Provinsi Bengkulu” (Radar Bengkulu, 2011). Adapun secara khusus program Tiga Pilar Pembangunan ini ditujukan untuk:

1. Memberdayakan masyarakat dan lembaga-lembaga masyarakat dalam perencanaan pembangunan terutama bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi kerakyatan.
2. Meningkatkan kemudahan hidup masyarakat terutama keluarga miskin melalui penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana sosial ekonomi.

Dalam pencapaian tujuan tersebut pemerintah Kota Bengkulu memperlihatkan data-data yang dijadikan refleksi dari keberhasilan program pembangunan tersebut (lihat power point). Program terobosan (inovasi) yang telah dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pembangunan tiga pilar adalah sebagai berikut :

- Pendidikan gratis bagi siswa SD, SMP, SMA dan SMK Negeri, serta subsidi bagi sekolah swasta di Kota Bengkulu.
- Pelayanan kesehatan gratis bagi seluruh warga kota di seluruh Puskesmas di Kota Bengkulu telah membuat berbagai program pembangunan telah ditetapkan oleh pemerintah kota Bengkulu.
- Terbentuknya Koperasi Perempuan yang berbasis majelis taklim dan masjid di seluruh kelurahan di Kota Bengkulu.
- Memiliki Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (Pelayanan Satu Atap) untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat Kota Bengkulu.
- Pembuatan HO gratis (tahun pertama) bagi pengusaha baru yang ingin mendirikan usaha di Kota Bengkulu.
- Memberikan jaminan kesehatan bagi seluruh masyarakat miskin di Kota Bengkulu melalui Program Jamkesmas.
- Memberikan bantuan uang transport dan tabungan awal bagi Da'i se-Kota Bengkulu.
- Memberikan bantuan perbaikan gizi untuk Lansia se-Kota Bengkulu.
- Memberikan bantuan operasional masjid di Kota Bengkulu.
- Memberikan beasiswa bagi pelajar Kota Bengkulu yang berprestasi.
- Pembuatan HO gratis yang ingin berusaha di Kota Bengkulu.
- Pembuatan akte kelahiran gratis.
- Pemberian santunan fardhu kifayah untuk warga Kota Bengkulu yang meninggal dunia.
- Mempermudah proses bagi para investor yang ingin menanamkan modalnya di Kota Bengkulu.

- Pembangunan jalan lingkungan dan hotmiknisasi jalan dalam Kota.
- Bantuan pemasangan sambungan listrik gratis bagi warga Kota Bengkulu yang tidak mampu.
- Pembentukan koperasi pemuda
- Pembangunan Balai Agung Adat Kota Bengkulu.
- Adapun program pembangunan inovasi yang akan dilaksanakan pada tahun 2011 adalah :
- Melaksanakan standarisasi komitmen dan perizinan investasi 1 x 24 jam selesai.
- Memberikan pelayanan pengurusan perizinan yang jelas biayanya dan cepat penyelesaiannya.
- Penerapan Teknologi Informasi (TI) pada setiap instansi di lingkungan Pemerintah Kota Bengkulu guna meningkatkan pelayanan publik.

IV. EVALUASI TERHADAP KEBIJAKAN TIGA PILAR PEMBANGUNAN

Kebijakan pemerintah kota Bengkulu terhadap konsep pembangunan tiga pilar dapat dipandang sebagai sebuah kebijakan publik, oleh karena Pengertian dasar kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab yang mengutip pendapat Carl Friedrich bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Wahab, 1997). Menghubungkan dengan pendapat tersebut terdapat hubungan bahwa kebijakan tiga pilar merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, diarahkan untuk mengatasi hambatan kemiskinan masyarakat dengan mencari alternatif solusi guna mencapai tujuan yang ingin dicapai. Mirip dengan definisi di atas, James E. Anderson yang dikutip Bambang Sunggono merumuskan kebijakan sebagai *a purposive course of action followed by an actors in dealing with problem or matter of concern* (Sunggono, 1994).

Kebijakan publik pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Para warga masyarakat menerima kebijakan pemerintah sebagai suatu produk hukum yang absah. Dengan demikian, kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap publik secara keseluruhan dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta. Dalam hubungan ini kebijakan tiga pilar pembangunan telah dibuat berlandaskan hukum dengan diterbitkannya peraturan berupa Perda maupun peraturan walikota.

Irfan Islamy selanjutnya mengemukakan empat ciri penting dari kebijakan publik, sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuknya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat. (Islamy, 1997)

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu berkenaan dengan masalah tertentu yang diorientasikan pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan suatu fenomena yang kompleks karena ada variasi kompleksitas, melibatkan multiaktor dengan beragam kepentingan di mana masing-masing pihak mencermati kebijakan dari perspektifnya masing-masing. Mengingat kompleksitas konteks kebijakan publik, maka pemerintah sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk mengambil keputusan dituntut untuk mampu memilih alternatif keputusan secara tepat dengan berorientasi pada sebesar mungkin kepentingan masyarakat.

Menghubungkan dengan kesimpulan tersebut, maka kebijakan tiga pilar pembangunan Kota Bengkulu dalam keterkaitan dengan keterlibatan beragam aktor kepentingan (stake holder), maka dalam perumusan kebijakan publik idealnya adalah harus melalui tahap-tahap sebagai berikut William Dunn (1998) :

A. *Penyusunan Agenda*

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun

penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

1. telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
2. telah mencapai tingkat partikularitas tertentu akan berdampak dramatis;
3. menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
4. menjangkau dampak yang amat luas ;
5. mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
6. menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengabaikan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

B. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah.Mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

C. Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dam-

pak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Dalam konsep kebijakan publik seperti dikemukakan diatas, maka kebijakan tiga pilar pembangunan Kota Bengkulu yakni Pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan sebagai isu yang merupakan masalah publik yang mendapatkan prioritas dalam agenda publik, karena konsep tiga pilar pembangunan telah dianggap sebagai sebuah konsep pembangunan yang merupakan muara dari seluruh proses pembangunan. Sehingga dalam konteks ini kebijakan tiga pilar pembangunan telah memenuhi konsep penyusunan agenda sebagaimana referensi diatas.

Konsep tiga pilar pembangunan Kota Bengkulu dalam hubungannya dengan teori formulasi kebijakan diatas sudah memenuhi konsep tersebut. Tiga pilar pembangunan didefinisikan sebagai faktor pengungkit bagi peningkatan perekonomian di Kota Bengkulu melalui variabel pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan. Sebagai faktor pengungkit, tiga pilar pembangunan tersebut telah berhasil mengangkat (mengungkit) penurunan penduduk miskin, meningkatnya PDRB Kota Bengkulu, meningkatnya indeks pembangunan manusia, penurunan jumlah pengangguran, dan terjadinya perkembangan investasi, (lihat power point).

Dalam hubungannya dengan konsep adopsi/legitimasi kebijakan, tiga pilar pembangunan merupakan kebijakan yang memiliki legitimasi yang jelas, dikarenakan kebijakan tiga pilar pembangunan telah diatur didalam berbagai ketentuan dan peraturan yang tidak bertentangan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan sebagai produk dari badan legislatif yang merupakan presentasi dari rakyat.

Sebagai sebuah kebijakan publik program tiga pilar pembangunan adalah program yang dapat dievaluasi, oleh karena program tersebut memiliki substansi dengan visi dan misi yang jelas, dapat diimplementasikan dalam bentuk program operasional seperti pemberian bea siswa, pelayanan kesehatan gratis, dan program tiga pilar pembangunan memiliki dampak terhadap penurunan penduduk miskin dan peningkatan daya beli masyarakat.

Model Revitalisasi Tiga Pilar Pembangunan

Revitalisasi merupakan proses memberikan daya hidup bagi kebijakan pemerintah agar lebih berdaya guna dalam proses pembangunan. Revitalisasi kebijakan pemerintah Kota Bengkulu yang berupa program tiga pilar pembangunan merupakan proses memberikan perspektif terhadap pemberdayaan masyarakat.

Tiga pilar pembangunan dipandang sebagai faktor pengungkit bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas SDM yang berpendidikan, sehat jasmani dan rohani serta memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi melalui peningkatan daya beli. Model pengungkit dikenal dan diterapkan secara luas oleh masyarakat dunia untuk mengangkat beban yang berat, dengan menggunakan mekanisme transmisi yang mampu memperbesar energi gaya melalui tuas pengungkit.

Penggunaan model pengungkit dalam kebijakan pembangunan ini telah diadopsi secara luas dalam bidang manajemen keuangan (Weston and Brigham, 1981). Model pengungkit menyamakan tiga pilar pembangunan sebagai massa yang harus ditingkatkan kinerja dan kapasitasnya oleh pemerintah Kota Bengkulu. Pada model ini upaya peningkatan efektifitas tiga pilar pembangunan dipandang seperti upaya untuk mengungkit sebuah beban atau massa. Tujuan utama dari pengungkit adalah menciptakan sebuah mekanisme transmisi yang efektif, sehingga daya dorong yang terbatas dapat diubah menjadi daya gerak pada massa yang lebih besar bobotnya.

Dalam model pengungkit, keberhasilan didalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditentukan oleh tiga faktor, yaitu: Pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan. Revitalisasi dalam bidang pendidikan pemerintah kota telah menjadikan salah satu sasaran pembangunan sektor pendidikan adalah "Mean Years Schooling" merupakan target utama. Tetapi pemerintah Kota Bengkulu telah mulai melangkah kepada sasaran yang lebih strategis yakni penanaman nilai-nilai untuk pembentukan karakter masyarakat yaitu dalam membentuk masyarakat Kota Bengkulu yang bermartabat. Revitalisasi bidang kesehatan adalah dengan program jemput sehat warga yang dimulai dengan pendataan, pemetaan, penyuluhan, pengobatan dan pembinaan yang bertujuan untuk meningkatkan akses pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Revitalisasi ekonomi kerakyatan berupa program bantuan perkuatan pinjaman modal bergulir bagi kelompok usaha ekonomi (Pra Koperasi) yang bersumber dari APBD.

V. KESIMPULAN

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tiga pilar pembangunan Kota Bengkulu merupakan sebuah kebijakan publik oleh karena secara akademis telah sejalan dengan konsep teori kebijakan publik dan secara praktis kebijakan tiga pilar pembangunan merupakan program yang dapat diimplementasikan pada permasalahan publik dan termasuk prioritas didalam agenda publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Anderson, James E. 1997. *Public Policy-Making*. Third Edition. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Boeke, J.H. 1953. *Economics and Economic Policy of Dual Societies: As Exemplified by Indonesia*. N.V. Haarlem:HD Tjeenk Willink & Zoon.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis : An Introduction*. Edisi ke-2. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., A Simon & Schuster Company. Terjemahan dari : Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Imawan, Riswandha. 1999. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik UGM.
- Weston, JF and E,F Brigham (1981), *Managerial Finance*, 7 th Edn, NJ Dryden Press.
- Wibowo, Sunaryo Hadi (ed). 2005. *Republik Tanpa Ruang Publik*. Yogyakarta: IRE Press bekerjasama dengan Yayasan SET Jakarta.

*M*enelusuri Wacana Pengelolaan Hutan Oleh Negara Di Pulau Jawa

Oleh .:

Yanuardi, M.Si.

(Universias Negeri Yogyakarta)

ABSTRACT

This paper is aimed at describing trace result on discourses that construct the reality of forest management by state institutions in the java island. This paper will explain the dynamic of discourses which are constructing reality of java forest in all of historical periods. The purpose of tracing is to scrutinize the interests beyond discourses existed.

The method used to scrutinize the interests beyond the discourses existed is critical discourse analysis. The processes performed are, firstly, to analyze discourses existed in the texts which contain about java forest managements. Then, the result of those analyses will be related to politic, economic, and social and ecology context that become background on production, reproduction and spread those discourses.

The result of analysis is that discourses dominating forest management by state in the java are so related to interests of political, economy and ecology agents who eager to control java forest by producing, reproducing and spreading discourses. Those interests came from various sources both external and internal state in local, national and global level. It is concluded from these analyses that there are, nowadays, two considerable discourses dominating forest management in the Java Island, namely scientific forestry and FAO forestry.

Key words : discourses, critical discourse Analysis , forest management

I. PENDAHULUAN

Hutan adalah sumberdaya yang sangat terkait dengan kepentingan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu dalam proses pengelolanya akan sangat banyak kepentingan yang berusaha untuk menguasai akses pengeleolaan hutan. Hal tersebut juga terjadi dalam proses pengelolaan hutan oleh negara di Pulau Jawa yang sudah sudah berlangsung berabad-abad. Penguasa dari masa-kemasa terus berusaha untuk membangun klaim dan legitimasi sebagai penguasa untuk mengontrol wilayah kawasan hutan.

Dalam rangka melakukan kontrol terhadap sumberdaya hutan Sejak masa kerajaan, masa kolonial, awal kemerdekaan dan sampai saat ini telah banyak melahirkan kebijakan dan manajemen yang terkait dengan pengelolaan hutan.

Pada kesempatan ini Penulis akan menguraikan hasil penelusuran tentang kebijakan pengelolaan hutan negara yang telah dilakukan dari masa-kemasa. Untuk mencapai tujuan tersebut, penulis akan memahami hal tersebut Penulis akan melakukan pendekatan yang melakukan pengamatan terhadap wacana. Melalui Pendekatan ini penulis berharap dapat memahami kebijakan publik terkait dengan pengelolaan hutan Jawa, bukan hanya sekedar pada aturan permainan belaka, tetapi dapat memahami kebijakan sampai pada level substansif atau isi kebijakan, sekaligus dapat membongkar kepentingan yang hadir dibalik proses kebijakan tersebut. Pendekatan wacana juga dapat digunakan untuk memahami hal-hal yang menjadi penyebab sebuah kebijakan gagal di implementasikan pada level praktis.

Dalam rangka menguraikan hasil penelusuran wacana pengelolaan hutan di Pulau Jawa, Penulis terlebih dahulu akan menguraikan tentang wacana dalam memahami kebijakan publik, metode penelitian untuk memahami wacana kemudian dilanjutkan dengan menguraikan tentang wacana-wacana yang berpengaruh dalam pengelolaan hutan di Pulau Jawa.

II. WACANA SEBAGAI PENDEKATAN UNTUK MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Memahami Proses Kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan wacana mulai berkembang dalam pendekatan studi politik ekologi sekitar sejak awal tahun 1990-an. Pendekatan yang berpengaruh besar terhadap studi wacana dalam politik adalah pendekatan postruktural. Dalam pendekatan ini wacana yang didalamnya terdapat pengetahuan dianggap bukanlah sesuatu yang netral. Didalam wacana terdapat kepentingan dari kekuasaan yang berupaya melakukan kontrol. Pengetahuan yang hadir dalam wacana tidak dapat dikatakan sebagai pengetahuan yang objektif. Pengetahuan memberikan klaim kebenaran bagi agen kekuasaan melalui penciptaan ukuran kriteria-kriteria, dan prosedur-prosedur. Dengan klaim kebenaran ini Penganut pendekatan wacana berkeyakinan wa-

cana berperan penting dalam proses pembentukan realitas sosial. Sebab Tanpa adanya produksi, akumulasi, sirkulasi dan pemfungsian wacana, kekuasaan tidak dapat dengan sendirinya dibangun, dikonsolidasikan, maupun diimplementasikan., kekuasaan akan dapat mengontrol penerima wacana yang disebarkannya.

Pendekatan wacana mempunyai keunggulan dari pendekatan kebijakan publik yang lain yang telah berkembang sebelumnya, seperti institusional dan struktural. Karena pendekatan dapat mengungkapkan dinamika wacana sebagai bentuk penting dari praktek sosial yang mempengaruhi terbentuknya institusi atau aturan main. Selain itu, metode ini juga dapat membantu mengungkapkan wacana yang hadir dibalik pembentukan, perubahan dan bertahannya sebuah tatanan sosial. Dengan memahami wacana sebagai bentuk penting dari praktek sosial kita akan dapat memahami praktek wacana yang mempengaruhi terbangunnya struktur. Sehingga kita dapat terhindar cara berpikir analisis struktural yang deterministik, yang hanya melihat kondisi sosial dan ekologi terbentuk hanya lantaran interaksi kepentingan ekonomi politik antar negara dan pasar yang telah mempunyai hukum yang tetap, tanpa memperhatikan proses tersebut sangat dipengaruhi oleh dinamika wacana.

Pada perkembangangan berikutnya pendekatan wacana semakin berkembang dalam studi politik dan kebijakan publik. Terutama bersamaan dengan ketidakpuasan terhadap konsep demokrasi yang prosedural yang jauh dari substantif. Para penganut pendekatan wacana berpendapat bahwa pendekatan wacana dapat mendorong proses pengelolaan kebijakan publik berkembang kearah yang lebih substansif. Tawaran yang ditawarkan adalah konsep Deliberatif demokrasi. Dalam konsep ini proses kebijaana publik dapat dihasilkan dari proses dialog antar wacana –wacana yang hadir. kan harus dihasilkan dari konsensus dari wacana yang disampaikan oleh para aktor yang berdialog tanpa tekanan.

Bersamaan dengan berkembangnya minat untuk mengamati wacana sebagai bagian penting untuk memhamai realitas sosial dan politik, berkembang juga metode analisis wacana sebagai alat untuk memahami kritis, yang berusaha untuk mengkaitkan wacana dengan konteks sosial politik. Pada kesempatan Penulis akan melakukan penelusuran terhadap wacana-wacana yang mendominasi penegelolaan hutan di Pulau Jawa dengan menggunakan metode analisis wacana kritis.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan metode analisis wacana kritis. Pilihan terhadap metode ini karena analisis wacana kritis menyediakan teori dan metode yang bisa digunakan untuk melakukan kajian empiris tentang hubungan-hubungan antara wacana dan perkembangan sosial dalam domain-domain sosial yang berbeda. Penelitian ini menggunakan

metode-metode penelitian yang dikemukakan salah satu perumus metode analisis wacana kritis yaitu; Norman Fairclough. Menurut pendekatan Fairclough, wacana merupakan bentuk penting dari praktek sosial yang mereproduksi dan mengubah pengetahuan, identitas dan hubungan sosial. Hal ini mencakup hubungan kekuasaan dan sekaligus dibentuk oleh struktur dan praktek sosial yang lain. Dengan memandang sebagai bentuk penting dari praktek sosial, maka pendekatan ini akan dapat membantu memahami akar masalah yang menjadi penyebab kerusakan hutan lindung di Dieng. Metode ini tidak dapat dilakukan oleh pendekatan wacana lain yang memisahkan wacana dari praktek sosial. Meskipun demikian, penulis tetap akan menyesuaikan metode Fairclough ini dengan kebutuhan penelitian.

Meskipun demikian, metode ini mempunyai kelemahan, yaitu metode ini tidak dapat menjelaskan proses di lapangan yang terjadi secara mikro seperti proses kolusi yang dapat saja terjadi antara aparat dan petani di lapangan. Pengamatan terhadap proses ini akan sangat baik dilakukan oleh metode Etnografi yang dapat mendokumentasikan proses yang lebih mikro secara detail di lapangan.

Untuk melakukan penelitian yang menggunakan Analisis Wacana Kritis, Fairclough mengembangkan model tiga dimensi sebagai kerangka analisis. Dalam model ini analisis dipusatkan pada hal-hal sebagai berikut, 1) Ciri-ciri linguistik teks yang dipakai, 2) Proses yang berhubungan dengan proses pemroduksian dan pengkonsumsian teks, 3) Praktek sosial yang lebih luas yang mencakup peristiwa komunikatif. Dalam model analisis ini, Fairclough menempatkan peran penting penggunaan teori-teori sosial lain untuk menganalisis dimensi praktek sosial.

Gambar 1

Model tiga dimensi Analisis Wacana Kritis Fairclough □



IV. WACANA WACANA PENENELOAN HUTAN DI PULAU JAWA

Wacana yang mendominasi Kontrol teritorial kawasan hutan Jawa sepanjang sejarah masa kolonial dan sampai pada masa orde baru didominasi oleh wacana *Scientific forestry*¹. Wacana ini berpandangan bahwa hutan adalah sumberdaya kayu. Pengelolaan hutan harus diterapkan secara profesional dengan melalui prosedur-prosedur ilmiah yang berbasis negara. Dalam wacana ini, masyarakat dan kalangan lain seperti pemerintah daerah dan bisnis tidak berhak untuk mengelola hutan negara. Berikut uraian tentang wacana pengelolaan hutan di Pulau Jawa sebelum hadirnya *scientific forestry* dan setelah *scientific Forestry* mendominasi penyeleenggaraan kehutanan di Pulau Jawa.

A. Kehutanan Jawa sebelum hadirnya *scientific forestry* berbasis Negara dan Perkebunan Kayu

Pada awalnya pengelolaan hutan di Pulau Jawa dilakukan dengan cara memandang hutan seperti barang tambang yang tidak dapat habis. Pada masa penguasaan VOC, cara pandang ini sangat mendominasi pengelolaan hutan di Pulau Jawa². Oleh karena itu, Pada masa ini hutan di Pulau Jawa di eksploitasi tanpa memperhatikan keberlanjutan.

Cikal bakal penerapan wacana *scientific forestry* yang berpengaruh terhadap pengelolaan hutan Jawa dimulai pada masa berkuasanya Herman wiliam Daendles (1808-1811)³. Pada masa ini, wacana perkebunan kayu dimulai dan meninggalkan cara penambangan kayu yang dilakukan oleh karena dianggap mengancam keberlanjutan suplai kayu.

Masa Daendles ini dapat dikatakan sebagai tonggak awal bagi kontrol langsung negara dalam mengelola kawasan hutan di Jawa⁴. Dengan menyatakan bahwa cara eksploitasi VOC sebagai sebuah tindakan yang tidak normal, maka Daendles mempunyai klaim untuk mempraktekkan wacana kontrol langsung negara terhadap hutan. Menurut wacana ini, negara harus memonopoli pengelolaan hutan. Hutan harus dikelola oleh lembaga yang secara khusus menangani hutan di pulau Jawa. Oleh karena itu, Daendles membentuk lembaga yang khusus yang mengelola hutan di Pulau Jawa. Lembaga ini dipimpin oleh seorang Inspektur Jendral yang diperintahkan untuk melaksanakan pengelolaan hutan

¹ Menurut Nancy Peluso dan Vandergeest, wacana kehutanan di Asia Tenggara sebelum perang dunia II didominasi oleh *Scientific Forestry* yang disebut mereka dengan istilah *Empire Scientific Forestry*. Namun setelah perang dunia II berakhir, wacana kehutanan terbagi menjadi dua wacana dominan yaitu *Empire Scientific Forestry* dan *Empire FOO Forestry*. Vandergeest, Peter, and Nancy Lee Peluso. 2006. "Empires of Forestry: Professional Forestry and State Power in Southeast Asia, Part 1. *Environment and History* 12 (1):31-64.

² Menurut Simon masa itu dapat disebut dengan era penambangan kayu. Simon, Hasanu, 1999, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (*Cooperative Forest Management*): Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa, BIGRAF, Yogyakarta.

³ Pada masa Daendles, kerajaan Belanda dikuasai Napoleon (Prancis). Napoleon mengangkat Daendles menjadi Gubernur Jendral di Hindia Belanda masa itu. D.G.E. Hall, 1988, Sejarah Asia Tenggara, Usana Offset.

⁴ Hery Santoso, 2004, Perlawanan di Simpang Jalan: Kontes Harian di Desa-desa Sekitar Hutan di Jawa, Damar.

berdasarkan prosedur yang telah digariskan oleh Daendles. Prosedur tersebut mencakup pemetaan terhadap hutan, pemilihan wilayah hutan yang boleh ditebang dan penanaman kembali hutan yang telah ditebang.

Dengan prosedur-prosedur pengelolaan hutan yang dibuat Daendles ini, model pengelolaan hutan di Jawa mulai berubah dari model penambangan kayu menjadi perkebunan kayu. Model ini juga merupakan titik awal negara membatasi akses masyarakat terhadap hutan dengan cara melarang masyarakat untuk mengambil pohon di hutan. Model pengelolaan hutan yang dilakukan oleh Daendles ini sempat terhenti ketika Inggris, yang berada di bawah komando Raffles, mengambil alih tanah Jawa. Wacana ini bangkit kembali ketika Inggris menyerahkan kembali pulau Jawa kepada Belanda.

Dalam kerangka penstrukturan wacana perkebunan kayu dan pengelolaan hutan berbasis negara, negara kolonial kembali menyerahkan pengelolaan hutan jati pada seorang Inspektur Jenderal dan membentuk kembali administrasi kehutanan. Pada masa itu pemerintah kolonial memperkenalkan prosedur baru pengelolaan kebun kayu melalui sistem persil. Sistem ini mengatur mekanisme penebangan berdasarkan distrik-distrik tertentu. Distrik-distrik tersebut dibagi menjadi tujuh persil penebangan yang sebagian besar terkonsentrasi di wilayah pantai utara. Melalui prosedur baru ini, administrator kehutanan mengharapkan lokasi pekerjaan bisa dipetakan dengan pasti, disamping itu pengaturan dan pengawasan penebangan -juga penanaman- bisa dilakukan dengan mudah.⁵

Praktek penyelenggaraan kehutanan berbasis negara yang terpusat mengalami perubahan ketika Raffles berkuasa. Raffles menerapkan praktek wacana liberal dengan melakukan pengurangan peran besar negara dalam mengelola hutan dan memberikan kesempatan pada swasta untuk menangani hutan. Bentuknya adalah ia membubarkan lembaga yang secara khusus bertugas mengelola hutan yang dibangun oleh Daendles dan membatasi hutan-hutan yang berkualitas saja yang secara langsung penyelenggaraannya ditangani oleh negara, sedang hutan-hutan di luar itu didesentralisasikan kepada para penguasa di daerah untuk disewakan kepada para pemilik modal swasta.⁶

Bersamaan dengan pembubaran lembaga pengelola hutan, Raffles juga menghentikan praktek wacana perkebunan kayu. Meskipun demikian, wacana kelestarian hutan tetap mempengaruhi cara Raffles mengontrol hutan di Jawa. Ia melakukannya dengan cara yang berbeda dari Daendles. Perbedaannya adalah apabila wacana perkebunan kayu dari Daendless menekankan pada penanaman kembali kayu yang habis ditebang, Raffles mempraktekan wacana kelestarian hutan dengan cara membatasi jumlah kayu yang boleh ditebang. Ia hanya mengizinkan penebangan kayu tahunan berkisar antara 40.000 - 50.000 batang⁷.

⁵ HerySantoso, Op.Cit

⁶ Hery santoso, *ibid*.

⁷ Hery santoso, *ibid*.

Sebagaimana wacana yang dipraktekkan oleh Daendles, praktek wacana liberal yang dilakukan oleh Raffles harus berakhir dalam waktu yang singkat, yakni sekitar 5-6 tahun. Pada tahun 1816, Inggris telah menyerahkan kembali Hindia Belanda kepada kerajaan Belanda. Kembalinya kekuasaan Belanda telah membuat kehutanan di Jawa kembali dikelola dengan pengelolaan hutan berbasis negara.

Namun pengelolaan hutan berbasis negara tidak bertahan lama. Kondisi ekonomi yang buruk akibat perlawanan Pangeran Diponegoro telah membuat pemerintah kolonial kembali memeraktekkan wacana desentralisasi kehutanan. Pemerintah kolonial mempraktekkan wacana desentralisasi pengelolaan hutan dengan cara merombak institusi pengelolaan hutan. Bentuknya adalah pemerintah menyerahkan kembali urusan kehutanan di daerah kepada para Residen. Sedang, penanggungjawab kehutanan secara umum dipegang oleh Direksi Hasil Bumi. Kendatipun terjadi perombakan besar di tingkat institusi, di tingkat teknis tidak terjadi perubahan yang cukup berarti. Wacana perkebunan kayu dalam bentuk sistem persil masih dipertahankan⁸.

B. *Scientific Forestry: Wacana ilmiah kehutanan berbasis negara dan perkebunan kayu.*

Wacana pengelolaan perkebunan kayu dan pengelolaan hutan berbasis negara semakin menguat ketika wacana mendapat legitimasi dan panduan ilmiah, yaitu bersamaan dengan terintegrasinya kehutanan di pulau Jawa dengan wacana *Scientific forestry*. Wacana ini muncul ketika praktek kapitalisme perkebunan berbasis negara dalam bentuk kebijakan *cultuurstelsel* telah membawa kerusakan hutan yang semakin parah di pulau Jawa. Kerusakan ini tidak lagi hanya terjadi pada kawasan hutan jati, tetapi juga pada kawasan hutan non jati yang berada di dataran tinggi yang mempunyai fungsi hidrologi.

Karena menyaksikan kerusakan hutan Jawa yang sangat parah⁹, pemerintah kolonial pada masa itu berupaya mencari terobosan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Adapun terobosan yang dilakukan pemerintah kolonial adalah dengan mencari pengetahuan ilmiah yang dapat digunakan untuk menyelamatkan hutan.

Pemerintah kolonial akhirnya menemukan cara ilmiah untuk mengelola hutan di Jawa. Pengetahuan ini disebut dengan *scientific forestry*¹⁰ yang mendasarkan pengelolaan hutan pada azas perencanaan dan kelestarian. Pengetahuan inilah yang kemudian menjadi wacana yang mendominasi penyelenggaraan kehutanan di pulau Jawa.

⁸ Hery santoso, *ibid*.

⁹ Sejarah Kehutanan Indonesia 1. *op. cit.* hlm.71

¹⁰ Menurut Vandergest dan Nancy Peluso, pengelolaan hutan di Asia tenggara sebelum masa kolonial di dominasi oleh wacana *scientific forestry* yang diproduksi di Jerman. Vandergest dan Nancy Peluso, *Op.Cit.*

Produksi pengetahuan *scientific forestry* ini berawal di Jerman pada awal abad 18, bersamaan dengan semakin menipisnya cadangan kayu di hutan-hutan Eropa. Pada waktu itu, orang-orang di Jerman mulai berpikir akan pentingnya merumuskan model kehutanan yang bisa menjamin kelestarian sumber daya, sekaligus kelestarian hasil. Salah seorang yang memproduksi pengetahuan ini adalah Beckman. Ia memproduksi wacana tersebut melalui beraneka macam percobaan ilmiah. Adapun cara yang ia lakukan adalah dengan berusaha mengembangkan teknik-teknik kehutanan baru bersama timnya sejak dari cara mengukur sebatang pohon, hingga cara mengukur potensi hutan.¹¹

Wacana *Scientific forestry* tersebut masuk ke pulau Jawa pada masa pertengahan abad 19. Inisiatif untuk mengintegrasikan wacana ini ke Pulau Jawa dilakukan oleh Rochussen, Gubernur Jenderal di Jawa (1845-1851). Ia memohon kepada kerajaan Belanda agar mengirim ahli-ahli kehutanan ke Jawa guna memperbaiki kondisi hutan yang mengalami kerusakan sangat parah. Kerajaan Belanda memenuhi permohonan Rochussen dengan mengirimkan ahli-ahli kehutanan dari Jerman, yaitu Bennich, Mollier dan Balzar, pada tahun 1849. Mereka membawa misi utama untuk menyebarkan dan mempraktekkan wacana *scientific forestry* di tanah jajahan. Selanjutnya pada tahun 1855, wacana ini semakin menguat lagi ketika kerajaan Belanda mengirimkan seorang ahli kehutanan Jerman lain yang telah berpengalaman bernama Roessler yang dalam waktu 24 bulan sudah menduduki jabatan inspektur¹². Selanjutnya wacana *scientific forestry* semakin menyebar di pulau Jawa melalui proses kedatangan pakar-pakar atau pengiriman ahli-ahli kehutanan ke Jerman. Singkat kata, pada pertengahan abad ke 19 pulau Jawa telah terintegrasi dengan jaringan epistimologi pengelolaan hutan secara ilmiah disebut juga dengan *scientific forestry*.¹³

Wacana *scientific forestry* yang diproduksi dan disebarkan di pulau Jawa ini berisi prinsip-prinsip pengelolaan hutan secara ilmiah yang diimplementasikan guna keberlanjutan suplai kayu. Dalam kerangka wacana inilah pengikut wacana ini berpendapat bahwa hutan harus dikelola oleh lembaga khusus yang memiliki kapasitas untuk mengelola hutan. Lembaga ini diisi oleh kaum profesional yang menguasai prinsip-prinsip pengelolaan hutan secara ilmiah. Oleh karena itu, hutan harus dikuasai oleh negara dan penguasaannya diserahkan pada perusahaan milik negara. Sedang, masyarakat desa sekitar hutan yang dianggap tidak menguasai prinsip-prinsip pengelolaan hutan ilmiah harus dilarang untuk mengakses kawasan hutan negara.

Dalam mengawal praktek wacana *scientific forestry* di pulau Jawa, negara kolonial membentuk kelompok *think tank* yang terdiri dari ahli-ahli *scientific forestry*. Kelompok inilah yang dikenal dengan brigade planologi yang menjadi acuan negara kolonial dalam

¹¹ James C. Scott, *Seeing Like State*, (New Heaven: Yale University Press 1998).

¹² Hery Santoso, *Op.Cit.*

¹³ Hery Santoso, *ibid.*

membangun kelembagaan pengelolaan hutan di pulau Jawa. Akhirnya, secara bertahap Brigade ini berhasil menstrukturkan wacana *scientific forestry* ke dalam Undang-undang (UU) atau peraturan pemerintah Kehutanan dan penataan kelembagaan mengenai hutan di pulau Jawa dan Madura.¹⁴

UU pertama yang diterbitkan dalam kerangka wacana *scientific forestry* adalah pada tahun 1865 dan kemudian secara bertahap disempurnakan melalui proses evaluasi dan penyesuaian dengan dinamika lingkungan. Namun pada tahap pertama UU ini, wacana *Scientific forestry* belum memperhatikan upaya pelestarian kawasan hutan Non-Jati, termasuk kawasan hutan dataran tinggi yang pada wacana *scientific forestry* tahap berikutnya dianggap penting untuk kebutuhan hidrologi dan iklim.¹⁵

Praktek wacana *scientific forestry* tidak hanya semakin memantapkan klaim negara sebagai penguasa hutan dengan legitimasi ilmiah, tetapi juga mengatur prosedur-prosedur pengelolaan hutan secara ilmiah, termasuk hukuman terhadap pelanggar prosedur tersebut. Prosedur tersebut seperti penataan hutan secara fisik, yakni berupa sistem pembibitan tanaman dan pemeliharannya, mekanisme penebangan, pengujian kayu, serta pengangkutanannya. Disamping itu, undang-undang kehutanan itu juga memuat hal-hal khusus yang terkait dengan kriteria, prosedur penanganan dan mekanisme hukuman terhadap tindak pidana kehutanan, seperti pencurian kayu, pembakaran hutan, dan penggembalaan ternak di dalam kawasan hutan. UU ini juga telah mengatur pembentukan lembaga polisi hutan yang dipersenjatai untuk menjaga hutan dari gangguan masyarakat.

Maka dengan terstrukturkannya wacana *scientific forestry* dalam bentuk undang-undang negara, praktis penyelenggaraan kehutanan telah memasuki era baru. Era ini telah menyingkirkan pengetahuan tradisional masyarakat dalam mengelola hutan yang berada dibangun berabad-abad. Pada dataran yang lebih praktis, klaim ilmiah UU ini juga telah membuat orang-orang yang terintegrasi dengan pengetahuan ilmiah atau dapat juga disebut dengan kaum profesional mempunyai legitimasi kuat untuk mengelola hutan di pulau Jawa, sekaligus menyingkirkan akses masyarakat desa sekitar hutan terhadap hutan. Selain menyingkirkan akses masyarakat sekitar hutan, klaim pengelolaan hutan secara profesional ini juga telah menutup akses aktor-aktor lain yang berkepentingan dengan hutan untuk mengakses kawasan hutan di Pulau Jawa.

Dengan demikian, dominasi wacana *scientific forestry* telah berhasil mengkonstruksi cara baru negara dalam mengontrol kawasan hutan jati dan penduduk disekitarnya di pulau Jawa. Namun, meski pada masa ini hutan di kawasan dataran tinggi juga telah mengalami kerusakan, wacana *scientific forestry* belum memperhatikan upaya pelestarian hutan yang

¹⁴ Simon, Hasanu, 2004, *Aspek Sosio-Teknis Pengelolaan Hutan Jati di Jawa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

¹⁵ Sejarah Kehutanan, op.cit., Hasanu Simon, *ibid.*, Hery Santoso, op.cit.

berada pada kawasan ini, yaitu hutan Non-Jati, termasuk hutan di kawasan dataran tinggi yang pada wacana *scientific forestry* tahap berikutnya dianggap penting untuk kebutuhan hidrologi dan iklim.

C. *Produksi dan Penyebaran Wacana Food Agriculture Organisation (FAO) Forestry*

1. *FAO forestry dan kemunculanya*

Pada masa setelah kemerdekaan, wacana *scientific forestry* mendapat tantangan dari wacana *FAO Forestry*¹⁶, yang menolak anggapan bahwa sumberdaya hutan hanya kayu. Wacana ini beranggapan hutan adalah sumberdaya multi fungsi. Wacana ini juga berpandangan pengelolaan hutan harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Oleh karena itu, pengelolaan hutan harus juga berorientasi pada kesejahteraan masyarakat desa sekitar hutan. Berikut tersebut perbedaan wacana *Scientific forestry* dan *FAO Forestry*:

Tabel 1
Wacana-wacana utama pengelolaan hutan di Pulau Jawa

No	Wacana Pengelolaan Hutan	<i>Timber manajemen/Scientific forestry</i>	<i>FAO forestry</i>
	Cara pandang terhadap hutan	<ul style="list-style-type: none"> - Hutan merupakan sumberdaya ekonomi berupa tegakan kayu 	<ul style="list-style-type: none"> - Hutan adalah sumberdaya yang utuh, bukan hanya kayu.
	Cara pandang terhadap masyarakat desa sekitar hutan	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat dianggap tidak berhak untuk mendapatkan akses terhadap hutan. - Masyarakat tidak mampu mengelola hutan karena tidak profesional dan menguasai pengetahuan ilmiah - Masyarakat dianggap berpotensi mencuri kayu yang akan merusak hutan. - Tidak mempedulikan kemiskinan masyarakat desa sekitar hutan 	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat harus mendapatkan akses terhadap sumberdaya hutan - Masyarakat dianggap memiliki kemampuan potensial untuk mengelola sumberdaya hutan berupa pengetahuan lokal. - Kemiskinan yang menimpa masyarakat menyebabkan kerusakan hutan

16 ibid

No	Wacana Pengelolaan Hutan	<i>Timber manajemen/Scientific forestry</i>	<i>FAO forestry</i>
	Cara pandang terhadap fungsi hutan	- Hutan mempunyai fungsi ekonomi dan ekologi	- Hutan mempunyai fungsi ekonomi, ekologi dan sosial (mensejahterakan masyarakat desa sekitar hutan)

FAO *Forestry* adalah istilah yang dilabelkan untuk .wacana penyelenggaraan kehutanan yang diproduksi FAO. Wacana ini berawal ketika menjelang Kongres Kehutanan ke VI. Para ahli FAO pada waktu itu berpendapat bahwa penyebab kerusakan hutan yang terjadi di dunia ketiga adalah banyaknya petani miskin di sekitar hutan yang memerlukan lahan garapan, lahan pemukiman dan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, mereka memberikan kritik yang tajam terhadap manajemen pengelolaan hutan yang hanya berorientasi pada hasil hutan kayu sebagaimana wacana *Timber management* ilmiah (*Scientific forestry*). Hal ini lah yang menyebabkan mereka mengeluarkan pendapat bahwa pengelolaan hutan harus menghasilkan berbagai produk yang bisa mensejahterakan masyarakat desa sekitar hutan. Wacana ini kemudian disebarkan ke seluruh dunia melalui Kongres Kehutanan VI dengan tema *Multi-Use Forest*.¹⁷

Pada perkembangannya wacana kehutanan dari FAO ini terus berlanjut. Wacana ini semakin menekankan pada pentingnya pemberian akses kepada masyarakat miskin terhadap sumberdaya hutan yang bukan hanya kayu demi penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pangan dunia. Wacana ini kemudian mencapai puncaknya pada Kongres Kehutanan ke -VIII pada tahun 1972 yang bertemakan *Forest for people*. Pada perkembangannya, hasil kongres ini melahirkan konsep-konsep yang menginginkan akses masyarakat terhadap hutan, yaitu *Community forestry*, *Social forestry*, dan *Agroforestry*.¹⁸

2. Pengaruh FAO *Forestry* terhadap pengelolaan hutan Jawa oleh negara

FAO forestry mulai mempengaruhi kebijakan pengelolaan hutan di Pulau Jawa ketika wacana ini telah diadopsi Undang-Undang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan No 5 tahun 1967. Pengaruh ini, Walaupun masih sangat lemah, dapat ditemukan dari cara UU ini memandang hasil tentang hasil hutan. Menurut Teks UU ini hutan tidak hanya kayu, tetapi juga hasil hutan non kayu.

Pada masa ini *FAO Forestry* juga sudah mempengaruhi kebijakan institusi negara yang mempunyai otoritas pengelola hutan Jawa oleh negara yaitu, Perum Perhutani. Pada masa ini perhutani mengenakan *Prosperity approach*, program Mantri-Lurah, dan Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH). Namun, program-program ini tidak dapat ber-

¹⁷ Hasanu Simon, Op.Cit.

¹⁸ Hasanu Simon, *ibid*

jalan lancar dalam mencapai tujuannya. Hal ini karena pendekatan ini masih dipengaruhi masih dijalankan oleh instansi yang dikelola dengan manajemen *scientific forestry*.

Wacana FAO *Forestry* mulai mempengaruhi secara kuat proses pengelolaan hutan kehutanan di pulau Jawa ketika rejim Orde baru jatuh. Model penyelenggaraan hutan yang didominasi oleh pendekatan *scientific forestry* telah dianggap menjadi penyebab kegagalan pengelolaan hutan di Pulau Jawa. Model pengelolaan hutan berbasis negara yang dilaksanakan oleh Perhutani digugat harus menghadapi kritik yang tajam. Masyarakat sekitar hutan, LSM dan pemerintah daerah tidak mempercayai Perhutani lagi¹⁹.

Untuk mengatasi krisis kepercayaan tersebut, maka Perhutani mengeluarkan program yang kebijakan segaris dengan wacana FAO *forestry* yaitu *social forestry*, Program ini kemudian dikenal sebagai Pengelolaan Hutan Bersama dengan Masyarakat (PHBM). Dengan demikian dibalik terapkannya kebijakan ini, perhutani mempunyai kepentingan untuk melanggengkan klaimnya sebagai satu-satunya Institusi yang mampu mengelola hutan negara di Pulau Jawa.

Meskipun demikian program ini, tidak mudah meraih kembali kepercayaan dari masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan Pemerintah daerah kepada Perhutani. Misalnya di Wonosobo pemerintah daerah yang didukung oleh masyarakat, LSM, lembaga donor dan bahkan perguruan tinggi membuat sebuah kebijakan tandingan. Pemda Wonosobo mengeluarkan Perda Pengelolaan hutan bersama masyarakat (PSDM), yang intinya kawasan hutan diwilayah tersebut berada pada kontrol daerah dan pengelolanya dilakukan oleh masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sekitar hutan dan pelestarian hutan. Pada perkembangannya Perda ini tidak dapat berjalan karena dibatalkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian Perda ini sebenarnya berada pada satu garis dengan wacana Perhutani yang ditawarkan oleh Perhutani.

Pada perkembngannya Konsep PHBM yang berusaha melibatkan banyak aktor dan mengembangkan model manajemen yang menggunakan jaringan pada akhir berhasil mendominasi pengelolaan hutan di jawa. Para aktor yang sebelumnya menolak PHBM, setelah melakukan dialog panjang pada menerima wacana yang ditawarkan oleh Perhutani. Para aktor tersebut kemudian berhasil menjalin koalisi wacana dengan Perhutani. hal ini dapat dibuktikan dari dukungan terhadap Keputusan Direksi Perum Perhutani No: 268/KPTS/DIR/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat Plus (PHBM PLUS) yang sosialisasi Dokumen ini didukung oleh Uni Eropa yang kerjasama CIRAD, CIFOR, Fakultas Kehutanan UGM dalam hal ini Pusat kajian hutan rakyat yang

¹⁹ Pada masa awal orde baru Banyak terjadi konflik antara perhutani dengan masyarakat dan juga dengan pemerintah daerah. Misalnya di Wonosobo pemerintah daerah mengeluarkan perda Pengelolaan hutan bersama masyarakat (PSDM). Dalam perda ini pemerintah daerah telah mengklaim kawasan hutan yang dikelola Perhutani dan menyerahkan pada masyarakat melalui konsep Pengelolaan hutan bersama.

sebelumnya mendukung PSDHBM di wonosobo dan Perum Perhutani. Pada Level Implementasi pendekatan ini telah berhasil diimplementasikan didalam kawasan hutan di Perhutani. Biaya tinggi untuk penjagaan kawasan hutan dari gangguan masyarakat telah berkurang. Meskipun demikian Wacana *scientific Forestry* masih hadir di Perhutani. Hal ini dapat dilihat dari dukungan teks tersebut yang lebih mendukung masyarakat untuk menghasilkan produksi hasil hutan dalam bentuk kayu.

V. KESIMPULAN

Dari uraian diatas maka kita dapat menyimpulkan, bahwa pengelolaan hutan di Jawa saat ini didominasi oleh dua wacana, yaitu, *pertama*, wacana yang telah berabad-abad mendominasi penyelenggaraan hutan di Jawa yang dikenal dengan *Scientific forestry*. Wacana ini sangat mendominasi pengelolaan hutan di Pulau jawa sampai pada masa Orde Baru Berakhir. Pengelolaan hutan pada masa ini hanya di dominasi oleh negara dan dilakukan dengan cara sentralistik tanpa melibatkan masyarakat desa disekitar hutan. Wacana ini diproduksi guna menjaga klaim negara sebagai satu-satunya lembaga yang berhak mengelola kawasan hutan di Pulau Jawa. Dengan klaim ilmiah dalam wacana ini masyarakat sekitar hutan dianggap tidak mampu, bahkan dianggap sebagai ancaman dalam proses pengelolaan hutan. Dalam wacana ini juga dibangun anggapan hanya mempunyai fungsi produksi kayu. Wacana ini melemah setelah reformasi politik berlangsung. Meskipun demikian wacana ini tetap hadir, terutama pada cara pandang terhadap kayu sebagai produksi hutan utama.

Kedua, wacana yang muncul yang dimunculkan oleh FAO bisa kita sebut dengan *FAO Forestry*. Wacana ini mulai mempunyai pengaruh yang kuat setelah Orde Baru berakhir. Pada model ini Fungsi hutan dianggap bukan hanya sumber produksi kayu, tetapi juga mempunyai fungsi sosial untuk memnsejahterakan masyarakat dan ekologi. Pengelolaan hutan dalam wacana ini tidak lagi hanya berpusat pada negara, tetapi juga harus melibatkan *Multistakeholder*. Perhutani menerima dan menyebarkan wacana dalam mengelola hutan di Pulau Jawa guna melanjutkan klaim sebagai penguasa hutan yang ternacam setelah rezim Orde Baru Jatuh. Pada awalnya wacana Konsep PHBM yang merupakan penstrukturan dari wacana FAO forestry ditolak oleh *multistakeholder*. Namun pada perkembanganya wacana ini dapat diterima setelah melalui dilalog yang Intensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Sejarah Kehutanan Indonesia I: Periode pra sejarah – tahun 1942, Departemen Kehutanan, 1986
- _____, *Sejarah Kehutanan Indonesia II: Periode tahun 1942 – 1983*, Departemen Kehutanan, 1986
- Awang, San Afri, 2006, *Sosiologi Pengetahuan Deforestasi: Konstruksi Sosial dan Perlawanan*, Debut Press.
- Dryzek, John S., 1987, *Rational Ecology: Environmental and Political Economy*, Basil Blackwell
- Dryzek, John S., 1997, *The Politic of The Earth: Environmental Discourses*, Oxford University Press.
- Dryzek, John S., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press.
- Eckersley, Robyn, 1992, *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*, University College London Press.
- Foucault, Michael, 2002, *Kuasa/Pengetahuan*, terjemahan, Bentang Budaya, Yogyakarta.
- Foucault, Michael, 2007, *Order of Thing: Arkeologi Ilmu-ilmu Kemanusiaan*, Pustaka Pelajar.
- Gardner, Robert, 1996, *Environmental Politics, Contemporary Political Studies Series*, Prentice Hall
- Giddens, Anthony, 2000, *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama.
- Giddens, Anthony, 2005, *Konsekuensi-konsekuensi Modernitas*, Kreasi Wacana.
- Hall, D.G.E., 1988, *Sejarah Asia Tenggara*, Usana Offset.
- Heck, Deborah Anne, 2003, *Discovering Education Discourses of Citizenship education: In the environment related section of Australia's Discovering Democracy School Material's project, Dissertation, Australian Environmental Studies*, Griffith University
- Hefner, Robert W., 1999, *Geger Tengger: Perubahan Sosial dan Perkelahian Politik*, LKIS.
- Hoogvelt, Ankie, 2001, *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development, Second Edition*, Palgrave.

- Humphreys, David, 1996, *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*, Earthscan Publications.
- Jorgensen, Marianne W., Phillips, Louise J., 2007, *Analisis Wacana; Teori dan Metode*, Pustaka Pelajar
- Keck, Margaret E. and Sikkink, Kathryn, 1998, *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.
- Keraf, A. Sonny, 2002, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas.
- Li, Tania Murray, 2002, *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Lifitin, Karen T, 1994 *Ozone Discourses; Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Columbia University Press.
- Mallaranggeng, Rizal, 2002, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi: Indonesia 1986-1992*, KPG
- Peluso, Nancy Lee, 1992, *Rich Forest Poor People Recourses Control and Resistance In Java*, University of California Press.
- Peluso, Nancy Lee, Watt, Michael, 2001, *Violent Environment*, Cornell University Pres
- Purwo Santoso, *The Politics of Enviromental Policy-making In Indonesia: A studi of State capacity, 1967-1994*, Departement Of Government London School Economics and Political science University Of London 1999.
- Resosudarmo, I. A. Pradnja dan Colfer, Carol J. Pierce (Ed), 2003, *Ke Mana Harus Melangkah?: Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia.
- Santoso, Hery, 2004, *Perlawanan di Simpang Jalan: Kontes Harian di Desa-desa Sekitar Hutan di Jawa, Damar*.
- Simon, Hasanu, 1999, *Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (Cooperative Forest Management): Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*, BIGRAF, Yogyakarta.
- Simon, Hasanu, 2004, *Aspek Sosio-Teknis Pengelolaan Hutan Jati di Jawa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

*R*egulatory Impact Assessment (RIA) sebagai Pendekatan Analisis Manfaat Biaya untuk Meningkatkan Kualitas Regulasi Daerah (Pengalaman Pendampingan di Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat)

Oleh :

Afriva Khaidir, MAPA., Ph.D.

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

Regulatory impact analysis (RIA) is a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives. As employed in Kabupaten Solok, West Sumatera Province, it encompasses a range of methods. At its core it is an important element of an evidence-based approach to policy making. The analysis shows that the conduct of RIA within an appropriate systematic framework can underpin the capacity of governments to ensure that regulations are efficient and effective in a changing and complex world. RIA has now been adopted by this regency as a part of a commitment to good governance. This working paper brings together Perda mapping analysis and analysis concerning methodological issues use cost benefit and PKSBE and Solok regency country experiences with RIA. The analysis covers a number of challenges to the effectiveness of RIA including: systemic factors which influence the quality of RIA; methodological frameworks that can assist RIA to improve regulation; and institutionalization proces of RIA in Solok regency. Taken together, this paper provides valuable, practical guidance on how to improve the performance of RIA systems in improving regulation quality as well as to promote economic welfare through better quality regulation in local government level.

Keywords : analisis manfaat biaya, regulasi, dampak

I. PENDAHULUAN

Proses desentralisasi di Indonesia telah mengalihkan sebagian besar kewenangan ke sekitar 500 pemerintah daerah (pemda) kabupaten/kota. Dalam jangka panjang, transisi yang dramatis ini tentunya positif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun demikian, tahap awal desentralisasi ini diwarnai dengan "semangat" pemda untuk menerbitkan berbagai peraturan daerah (perda) yang sebagian di antaranya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) setinggi-tingginya.

Berbagai perda yang disusun tanpa analisis yang mendalam melalui proses konsultasi publik yang terbatas mengakibatkan beban bagi pelaku usaha di daerah dan juga masyarakat secara luas. Metode Analisis Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Assessment* atau *RIA*) merupakan salah satu cara yang banyak digunakan di negara maju untuk mengkaji permasalahan dan kebutuhan akan kebutuhan suatu regulasi, menghitung untung ruginya (analisis manfaat dan biaya), dan mempertimbangkan berbagai alternatif solusi atas masalah yang diidentifikasi. Konsultasi kepada berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari metode ini. Metode ini terbukti efektif untuk meningkatkan iklim usaha di Korea Selatan, Vietnam, China, Australia, dan Amerika Serikat, sehingga Organisasi Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (OECD) mendorong penggunaannya di berbagai negara lainnya.

II. PENDEKATAN

Pusat Kajian Sosial Budaya dan Ekonomi (PKSBE) Fakultas Ilmu Sosial Universitas Nagari Padang dengan dukungan Asia Foundation telah memperkenalkan metode RIA melalui pendampingan teknis kepada Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat. Dalam pendampingan teknis ini, PKSBE menempatkan diri sebagai mitra lokal – organisasi non-pemerintah atau perguruan tinggi – yang berlokasi di daerah yang didampingi. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa bukan hanya pemda yang meningkat kapasitasnya untuk melakukan analisis regulasi, tetapi juga *stakeholders* nonpemerintah. Selain untuk memastikan bahwa ada sumberdaya yang relatif mudah diakses pemda setelah program berakhir, diharapkan bahwa PKSBE sebagai lembaga perguruan tinggi dan akademisi dapat terus mengadvokasi pemerintah daerah untuk terus menggunakan metode ini di masa berikutnya. Untuk meningkatkan kapasitas *stakeholders* di daerah untuk dapat menggunakan metode RIA, dilakukan berbagai pendekatan. Pelatihan yang dirancang dengan banyak studi kasus, selain teorinya, diberikan kepada mitra lokal dan aparat pemerintah yang ditunjuk pemda untuk melaksanakan RIA. Berbagai pemda juga difasilitasi untuk belajar dari pemda lain yang telah melaksanakannya terlebih dahulu. Pendekatan lain yang digu-

nakan adalah asistensi langsung dari staf Asia Foundation, akademisi PKSBE, tenaga ahli RIA, dan stakeholders pemerintahan daerah (Khaidir, 2008)

III. LANDASAN TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Reformasi birokrasi seharusnya merupakan pangkal dan sekaligus target utama dalam proses-proses reformasi di Indonesia. Kuatnya desakan dan keinginan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dalam spirit reformasi dewasa ini juga didukung oleh paradigma baru tentang *good governance*, di mana reformasi birokrasi harus mencakup pembenahan kembali *state-society relations*. Jika ini bisa dilakukan, maka berarti secara implisit dan eksplisit tujuan hakiki dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi adalah upaya meningkatkan hubungan timbal balik yang harmonis dan seimbang antara negara dan masyarakat di satu pihak dan negara dengan dunia usaha di lain pihak. Proses ini hanya mungkin jika terjadi perbaikan-perbaikan, baik dalam prumusan kebijakan (*policy formulation*) maupun pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Dalam semua ini partisipasi lokal merupakan hal yang sentral.

RIA adalah suatu metode sistematis dan tahapan logis untuk memperbaiki kualitas regulasi. RIA dapat digunakan untuk mengevaluasi peraturan (*ex-post evaluation*) yang ada maupun peraturan yang akan dibuat (*ex-ante evaluation*). Dalam RIA diidentifikasi masalah sebenarnya yang akan diregulasi, alternatif solusi, analisa manfaat/biaya berbagai pilihan solusi yang ada, dan efektivitas kebijakan/regulasi yang dipilih untuk menyelesaikan masalah yang ada. Analisis manfaat/biaya dari sebuah regulasi dibuat dengan data-data empiris dalam sebuah laporan formal tertulis. Setiap tahapan dalam RIA juga menuntut transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas dari pihak pembuat kebijakan/regulasi

Secara konseptual, investasi adalah sebuah keniscayaan bagi pengembangan ekonomi suatu daerah karena investasi merupakan lokomotif penggerak perekonomian pemerintah. Investasi dapat dilakukan oleh pemerintah atau oleh pihak swasta, namun karena sumber dana pemerintah terbatas, maka investasi swasta dapat menjadi aktor utama dalam proses pembangunan daerah guna tercapainya kemakmuran bagi warganya.

Tentu saja tidak mudah bagi pemerintah daerah untuk menarik investasi swasta, disamping faktor eksternal seperti persaingan antar pemerintah daerah dan ancaman yang timbul dari berbagai perjanjian tentang area perdagangan bebas, baik di tingkat regional maupun global juga adanya faktor eksternal, antara lain karena adanya ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi kegiatan investasi, dan ketiadaan pelayanan yang profesional dan memuaskan. Kondisi ini terjadi bukan hanya karena kelemahan implementasi perundang-undangan di lapangan, namun juga karena kelemahan dari substansi undang-undang atau Peraturan Daerah itu sendiri.

Kelemahan substansi sebuah Peraturan Daerah seringkali baru diketahui setelah peraturan tersebut di undangkan, padahal masalah ini dapat ditanggulangi apabila proses pembuatan peraturan daerah dilakukan dengan mekanisme yang benar, namun kenyataan membuktikan bahwa sebagian Peraturan Daerah dibuat atau dirubah hanya berdasarkan kondisi kesejarahan atau asumsi-asumsi yang tidak cukup valid tanpa melewati proses analisis yang bertanggung jawab.

Pemerintah harus bekerja secara sistematis untuk memastikan bahwa regulasi yang mereka hasilkan berkualitas. Konsekuensi atau biaya yang diakibatkan dari regulasi yang tidak berkualitas ditanggung oleh masyarakat. Kualitas regulasi yang rendah meningkatkan "compliance cost" bagi dunia usaha dan kelompok lain. Hal ini akan mengarah kepada kompleksitas yang semestinya tidak terjadi dan berkaitan langsung dengan ketidakpastian karena merendahkan fungsi regulator dan kemampuan pemerintah untuk mencapai tujuannya (OECD, 2008:3-4)

Secara konseptual RIA adalah proses yang secara sistematis mampu mengidentifikasi dan menilai dampak yang dihasilkan dari perencanaan regulasi yang menggunakan metode analisis yang sistematis seperti analisis manfaat biaya. RIA adalah sebuah proses yang komparatif, karena ia berdasarkan dari penentuan terhadap tujuan regulasi yang sekaligus mengidentifikasi seluruh kemungkinan intervensi kebijakan yang mampu dilakukan. Kemungkinan-kemungkinan alternatif ini harus dipertimbangkan menggunakan metode yang sama. Ini akan memberikan informasi kepada pengambil kebijakan tentang kadar efektivitas dan efisiensi dari setiap pilihan yang berbeda dan akhir memberikan informasi tentang pilihan mana yang terbaik.

"...RIA's most important contribution to the quality of decisions is not the precision of the calculations used, but the action of analyzing – questioning, understanding real-world impacts and exploring assumptions". (OECD, 2002)

RIA harus terintegrasi dalam proses konsultasi publik karena ini akan memberikan pilihan yang terbaik untuk melakukan analisis dan memberikan pihak-pihak yang terpengaruh oleh kebijakan kesempatan untuk mengidentifikasi dan memperbaiki asumsi yang keliru dan memberikan argumentasi.

Regulasi akan memaksimalkan kesejahteraan sosial. Peningkatan kualitas akan berdampak kepada kesejahteraan sosial. Keadaan ini akan tercapai jika total manfaat dari regulasi lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Aspek dasar dari RIA haruslah mempertimbangkan seluruh lapisan masyarakat ketimbang hanya memberikan perhatian kepada kelompok tertentu yang memiliki lobby kuat pada proses perumusan kebijakan.

Ketika warga mampu memuaskan keinginannya melalui partisipasi dalam memfungsikan pasar untuk ketersediaan barang dan jasa berdasarkan penilaian yang informasi

tentang kualitas produk dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, keterlibatan pemerintah diperlukan lebih daripada mengatur pasar. Keadaan ini tidak selalu menuntut regulasi yang sering dianggap sebagai respon terhadap “*market failure*”. Pada kasus ini regulasi diperlukan untuk meningkatkan efisiensi pasar. Kegagalan pasar (*market failure*) sering terjadi jika faktor eksternalitas yaitu pada saat pihak lain menanggung biaya jika seseorang memproduksi atau menggunakan suatu produk.

Sebagai contoh pabrik yang membuang polusi ke sungai akan mengurangi produksi ikan dan membuat air sungai tidak layak digunakan. Karena pabrik sebagai produser tidak membayar biaya polusi, harga barang akan rendah. Konsumen akan meminta (*demand*) barang. Ini mengakibatkan over-consumption karena tidak semua biaya kepada masyarakat dikeluarkan. Regulasi haruslah merupakan pengaman (*safeguards*) dari pemakai lain. Baik dengan membatasi emisi limbah atau membebankan pajak. Kebijakan yang akan berpengaruh kepada harga dan kuantitas barang yang dikonsumsi. Harga harus mempertimbangkan juga biaya untuk lingkungan dan masyarakat yang terdampak produksi barang.

“Regulations are an essential part of the “toolkit” of policy instruments governments can use to achieve their objectives, but regulations usually have widespread effects: they affect many different groups in society and the effects may be of many different types. Many of the effects are “hidden”, or at least are difficult to identify when a regulation is being considered” (OECD, 20083).

Tidak semua regulasi merupakan respon kepada kegagalan pasar. Seringkali regulasi adalah cara untuk meningkatkan kondisi kelompok tertentu dalam masyarakat seperti kaum miskin dan kelompok yang lemah. Pada kasus ini regulasi mencoba memberikan keuntungan kepada kelompok sasaran (*target groups*). RIA akan mengungkapkan secara transparan siapa yang mendapat manfaat dari regulasi.

IV. PELEMBAGAAN RIA DI KABUPATEN SOLOK PROPINSI SUMATERA BARAT

Geografis

Kabupaten Solok merupakan salah satu dari tiga kabupaten di propinsi Sumatera Barat yang pada akhir tahun 2003 mengalami pemekaran wilayah menjadi 2 kabupaten yaitu Kabupaten Solok dan Kabupaten Solok Selatan. Setelah pemekaran luas wilayah Kabupaten Solok berkurang menjadi 373.800 Ha atau 3.738,00 km² dari sebelumnya seluas 708.402 Ha atau 7.084,02 km². Letak kab. Solok secara geografis terletak antara 01°20'27" sampai 01°21'39" Lintang Selatan dan 100°25'00" sampai 100°33'4" Bujur Timur dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Tanah Datar
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sawahlunto Sijunjung
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Pesisir Selatan

Secara umum daerah ini beriklim tropis dengan temperatur bervariasi antara 18°C hingga 30°C dimana dapat ditemui daerah berhawa panas, sedang dan dingin, dengan ketinggian antara 329 sampai 1.458 meter di atas permukaan laut.

Topografis

Dengan topografi daerah yang tidak rata, Kab. Solok mempunyai empat buah danau yaitu Danau Singkarak, Danau Diatas, Danau Dibawah dan Danau Talang. Danau ini selain menjadi sumber mata pencarian petani nelayan dan sumber irigasi persawahan juga merupakan aset wisata yang banyak dikunjungi oleh para wisatawan manca negara maupun domestik.

Perbedaan yang cukup tajam antara satu kawasan dengan kawasan yang lain membuat kondisi sumber daya alam juga saling berbeda. Di kawasan utara yang rata-rata lebih rendah, tanahnya tidak terlalu subur, berbatuan dan kering membuat penduduknya lebih banyak merantau. Sementara di bagian tengah arah ke selatan terletak pada dataran tinggi, bercurah hujan tinggi dan tanahnya lebih subur, karena itu bagian tengah ini merupakan daerah penghasil komoditas sayuran dan buah markisa yang menjadi produk unggulan Kab. Solok, sedangkan wilayah selatan yang sebagian wilayahnya berada pada dataran sedang dan rendah cocok untuk perkebunan.

Demografis

Penduduk kab. Solok berjumlah 330.405 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 88 jiwa per-km². Kecamatan Kubung memiliki jumlah penduduk terbesar yaitu 53.302 jiwa atau 15,60% dan Kecamatan Payung Sekaki sebesar 8.322 atau 2,44%. Komposisi penduduk kab. Solok terdiri dari laki-laki sebanyak 162.314 jiwa (49,13%) dan perempuan sebanyak 168.091 jiwa (50,87%). Kelompok umur 0-19 tahun merupakan jumlah penduduk terbanyak yaitu 42,98%.

Administrasi Pemerintahan

Kabupaten Solok yang secara yuridis formal dibentuk dengan UU No. 12 tahun 1956 semula terdiri dari 83 nagari dan 12 kecamatan. Setelah melalui beberapa kali perubahan tahun 1970, 1983, 2000, 2001 dan 2003, saat ini terdiri dari 14 kecamatan dan 73 nagari sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 8 tahun 2003 tentang Pemekaran Wilayah Kabu-

paten dan Kota. Kecamatan yang ada setelah pemekaran adalah: (1) Kecamatan Pantai Cermin, (2) Lembah Gumanti, (3) Hiliran Gumanti, (4) Payung Sekaki, (5) Tigo Lurah, (6) Lembang Jaya, (7) Danau Kembar, (8) Gunung Talang, (9) Bukit Sundi, (10) IX Koto Sungai Lasi, (11) Kubung, (12) X Koto Singkarak, (13) Junjung Sirih dan (14) X Koto Diatas.

Secara organisatoris saat ini Kab. Solok memiliki 4 Badan yaitu Bappeda, BKD, BPD dan BPKD, 10 buah Dinas yaitu PU, Kesehatan, Pendidikan, Pertanian, Perhubungan, Pariwisata, Koperindag, Kehutanan dan Perkebunan, Pertambangan dan Lingkungan Hidup, serta 2 kantor yaitu Inforkom dan Polisi Pamong Praja.

Kondisi Ekonomi dan Iklim Usaha

Pelajaran yang dapat dipetik dari krisis moneter 1997 adalah terpuruknya kondisi sosial ekonomi masyarakat baik secara nasional maupun regional. Pertumbuhan ekonomi kab. Solok pada tahun 1998 adalah -3,74 dari tahun sebelumnya 4,83. Tahun 1999 pertumbuhan ekonomi kab. Solok menjadi 1,52%, tahun 2000 sebesar 2,43% dan terus menanjak tahun-tahun berikutnya menjadi 3,49%, 4,39%, 4,61% dan 4,79% berturut-turut pada tahun 2001, 2002, 2003 dan 2004. Indikator saat ini dapat dilihat pada lampiran tabel 1.

Perekonomian kab. Solok sangat dipengaruhi oleh tiga sektor ekonomi yaitu sektor pertanian yang menyumbang 43,17%, sektor bangunan dengan sumbangan 15,44% serta perdagangan, hotel dan restoran dengan sumbangan 13,53%. PDRB perkapita kab. Solok sejak tahun 2001 terus mengalami peningkatan yang signifikan. Tahun 2003 PDRB perkapita adalah 5,002 juta rupiah maka pada tahun berikutnya menjadi 5,092 juta rupiah, artinya mengalami peningkatan 1,79%. Tingginya PDRB kab. Solok pada dua tahun terakhir lebih disebabkan karena tingginya tingkat inflasi baik secara nasional maupun regional.

Sebagai pihak yang selalu berusaha mendorong terwujudnya iklim usaha yang mendukung pengembangan usaha, pertumbuhan ekonomi daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penciptaan pemerintahan yang baik, PKSBE mengintroduksi RIA yang diharapkan menghasilkan regulasi melalui Peraturan Daerah di masa depan seyogyanya memberi pertimbangan kepada analisis manfaat dan biaya sehingga dapat berlaku secara baik dan efektif pada penciptaan iklim usaha dan kesejahteraan rakyat yang lebih baik.

Penyusunan Produk Hukum di Kabupaten Solok

Kabupaten Solok telah memiliki dasar hukum yang mendasari proses pembentukan produk hukumnya melalui Keputusan Bupati Solok No. 39 tahun 2002 tentang Teknik dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah (Lembaran Daerah tahun 2002 No. 61) yang kemudian dilaksanakan melalui Intsruksi Bupati Solok No. 1 tahun 2003. Secara sistematis, aturan ini mengatur tentang :

1. Ketentuan Umum;
2. Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah);
3. Prosedur Penyusunan Produk Hukum;
4. Penomoran, Penggandaan, Pendistribusian dan Pendokumentasian Produk Hukum;
5. Ketentuan lain-lain dan ketentuan penutup.

Dalam lampiran keputusan ini dijabarkan bahwa mekanisme dan prosedur penyusunan Perda terdiri dari:

1. Konsep/prarancangan oleh unit kerja;
2. Pembahasan konsep oleh bag. Hukum;
3. Ranperda oleh bag. Hukum;
4. Proses pembahasan di DPRD;
5. Perda (penomoran dan autentifikasi) oleh bag. Hukum; dan
6. Pelaksanaan dan sosialisasi oleh unit kerja dan bag. Hukum.

Dalam paradigma Hukum Administrasi Negara, produk hukum daerah memiliki kemungkinan untuk bersifat mengatur (*regelling*) dan menetapkan (*beschikking*). Pada satu sisi prosedur pembentukan untuk keputusan Bupati (yang bersifat mengatur/*regelling*) terdiri dari:

1. Konsep oleh unit kerja;
2. Penyempurnaan konsep oleh bag. Hukum;
3. Penandatanganan oleh Bupati;
4. Penomoran dan autentifikasi oleh bag. Hukum; dan
5. Pelaksanaan oleh unit kerja.

Untuk Keputusan Bupati yang bersifat penetapan (*beschikking*) prosedurnya lebih ringkas dan sederhana. Pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut secara nasional didasari oleh UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri No. 15 tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah serta Permendagri No. 17 tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Pada saat pelaksanaan program pada tahun 2007 terdapat beberapa Perda yang berlaku di Kab. Solok, sebagian diantaranya masih merupakan produk hukum sebelum reformasi. Deskripsi selengkapnya adalah:

- 2 buah Perda tahun 2002;
- 1 buah Perda tahun 1982;
- 2 buah Perda tahun 1995;
- 1 buah Perda tahun 1997;
- 1 buah Perda tahun 1998;
- 1 buah Perda tahun 2000;
- 5 buah Perda tahun 2001;
- 17 buah Perda tahun 2002; (13 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 12 buah Perda tahun 2003; (7 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 30 buah Perda tahun 2004; (3 mengenai Retribusi, sebagian besar tentang SOTK)
- 17 buah Perda tahun 2005; (8 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 11 buah Perda tahun 2006; (3 buah tentang Retribusi)
- 1 buah Perda tahun 2007 (untuk sementara);

Selama tahun 2005, Bupati telah mengeluarkan sebanyak 492 buah Surat Keputusan (baik yang bersifat mengatur ataupun memutuskan). Sedangkan tahun 2006, Bupati mengeluarkan sebanyak 648 buah Surat Keputusan. Sejauh ini belum ada Perda yang dibatalkan karena dianggap bertentangan baik secara materi maupun yuridis dengan aturan yang lebih tinggi.

Secara umum, proses pendampingan teknis diawali dengan membantu pemda untuk memetakan semua perda yang terkait dunia usaha yang masih berlaku. Berbagai perda tersebut dikaji oleh tim yang dibentuk pemda untuk mengidentifikasi masalah yang tidak mendukung iklim usaha yang kondusif di daerah. Hasil dari pemetaan perda ini kemudian dikonsultasikan kepada berbagai *stakeholders* di daerah untuk memilih beberapa perda yang dianggap prioritas untuk dikaji lebih dalam dengan metode RIA. Analisis atas perda yang dianggap bermasalah dimulai dengan mengkaji kembali alasan penerbitannya – masalah apa yang berusaha diatasi dengan regulasi? alternatif apa yang ada untuk mengatasi masalah tersebut? apakah penerbitan regulasi merupakan alternatif terbaik?

Hasil dari tiga langkah pertama RIA ini kemudian dikonsultasikan kepada publik, terutama para pelaku usaha yang berkepentingan dan/atau akan terkena dampak atas peraturan tersebut. Langkah selanjutnya adalah menganalisis manfaat dan biaya (*cost-benefit analysis*) dari berbagai alternatif yang teridentifikasi. Alternatif yang memberikan manfaat-biaya terbesar kemudian dipilih untuk direkomendasikan. Setelah dikonsultasikan dengan *stakeholders* terkait, strategi implementasi dan pelembagaan alternatif yang dipilih kemudian disusun. Keseluruhan proses dan hasil RIA ini dituliskan dalam dokumen yang disebut *RIA Statement*. Pada umumnya, dibutuhkan perda baru untuk melaksanakan rekomendasi *RIA Statement* ini, sehingga Asia Foundation dan mitra lokalnya biasanya juga mendukung

formulasi rancangan perda yang baru. Proses selanjutnya adalah proses politik pengesahan perda di DPRD.

Advokasi kebijakan dan kelembagaan merupakan fokus utama dalam serangkaian kegiatan dalam program bantuan teknis ini. Aktivitas rincinya mencakup antara lain: Assessmen Daerah, Sosialisasi Program dan Penandatanganan MoU, Pembentukan Tim RIA daerah, Workshop untuk Pemetaan dan Seleksi Perda yang akan dianalisis, Kampanye publik melalui Radio Talkshow, Perencanaan Proses RIA, Proses RIA Putaran Pertama dimulai, Training RIA I (tahap 1-3), Analisis RIA tahap 1-3, Perumusan Draft I, Training RIA II (tahap 4-6), Analisis RIA tahap 4-6, Perumusan Draft II, Legal Drafting, Pelatihan Penyegaran (*refresher*), Proses RIA Putaran Kedua dimulai, Analisis RIA tahap 1-3, Perumusan Draft III, Analisis RIA tahap 4-6, Perumusan Draft IV, Lokakarya Akhir (*Feedback Meeting*).

Lokakarya Pemetaan Perda (Perda Mapping)

Dengan menjadikan 30 buah Perda yang didapatkan pada proses medium list yang terkait dengan iklim dan dunia usaha dilakukan pemilihan 10 buah Perda yang dikategorikan sebagai "*burning issues*" menurut stakeholders terutama dunia usaha, masyarakat, LSM, akademisi, SKPD pelaksana teknis dan tokoh masyarakat.

Pemilihan 10 buah Perda itu dilakukan dengan sebuah lokakarya (*workshop*) dengan menghadirkan lebih kurang 40 orang. Peserta dibagi ke dalam 3 kelompok dengan masing-masing kelompok terdiri dari 10-15 orang yang dipimpin oleh satu pemimpin diskusi dari kalangan peserta sendiri dan 1 orang tim teknis sebagai juru tulis. Setiap kelompok juga memutuskan satu orang untuk melaksanakan presentasi dalam sidang pleno. Adapun pedoman indikator dalam memberikan skor adalah sesuai dengan tabel berikut ini. Meskipun penilaian dilakukan dengan memberikan skor, namun dilaksanakan juga penyampaian ilustrasi dan pendapat secara verbal dengan parameter kualitatif terhadap Perda.

Lokakarya menghasilkan 10 buah Perda sebagai "*burning issues*" di kalangan pelaku usaha dan stakeholders, yang dengan sendirinya menjadi short list, yang dapat dilihat pada tabel 6, yaitu berturut-turut berdasarkan perolehan skor hasil penilaian lokakarya:

1. Perda No. 4 tahun 2002 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi; (spesifik)
2. Perda No. 5 tahun 2006 tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan; (spesifik)
3. Perda No. 7 tahun 1995 tentang Penyertaan Modal Daerah tingkat II Kabupaten Solok pada Pihak Ketiga; (spesifik)
4. Perda No. 4 tahun 2004 tentang Retribusi Persampahan dan Kebersihan; (umum)
5. Perda No. 10 tahun 1982 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban; (umum)

6. Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; (umum)
7. Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan; (umum)
8. Perda No. 5 tahun 2003 tentang Pajak Penerangan Jalan; (umum)
9. Perda No. 6 tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Solok Nan Indah; (spesifik)
10. Perda No. 6 tahun 1995 tentang Retribusi Pemeriksaan dan Pengisian Racun Api pada Alat Pemadam Kebakaran Dalam Kabupaten Daerah Tingkat II Solok (umum)

Beberapa catatan penting dapat diambil dari proses lokakarya ini. Sebanyak dua buah Perda yang menempati urutan pertama dan kedua adalah perda spesifik. Selaras dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, Perda SIUJK memang memberikan beban kepada tumbuhnya dunia properti dan pembangunan di Kab. Solok. Perda ini juga memberikan disinsentif kepada kontraktor dari luar Kab. Solok dengan memberikan beban yang diistilahkan sebagai “uang lompat pagar”, namun demikian untuk masyarakat umum Perda ini kurang dipahami dan nampaknya sosialisasi juga kurang dilakukan. Perda tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan merupakan salah satu Perda yang dibatalkan oleh Depdagri (Harian Singgalang, 25 Juli 2007). Dengan demikian Perda ini menjadi tidak relevan untuk dilakukan review, meskipun masalah eksploitasi hutan merupakan salah satu masalah krusial di Kab. Solok, namun cukup sarat dengan kompleksitas masalah yang melingkupinya.

Metodologi Perda Mapping

Laporan Perda Mapping merupakan lampiran dari laporan ini. Satu kegiatan yang sangat penting dalam Perda Mapping adalah merumuskan 2 Perda dari Long List dan Medium List yang akan menjadi objek pelaksanaan RIA. FGD diawali dengan presentasi proses terbentuknya shortlist 10 Perda dalam lokakarya *perda mapping*. Tahap kedua merupakan sebuah langkah penting karena di sini di cari kesepakatan tentang kriteria yang akan menjadi panduan dalam pelaksanaan FGD dalam menilai skala prioritas dari 10 Perda tersebut. Akhirnya disepakati adanya 6 (enam) buah kriteria yaitu :

1. Pengaruh Perda terhadap iklim usaha;
2. Hambatan terhadap iklim usaha;
3. Jangkauan dampak Perda;
4. Aktualitas Perda;
5. Kekurangan substansial dari Perda;
6. Catatan lain yang tidak termasuk ke dalam kriteria yang ada.

Melalui diskusi yang sangat hangat karena terungkapnya sudut pandang yang berbeda di kalangan peserta akhirnya FGD menyepakati bahwa perda yang menjadi input dalam proses RIA selanjutnya adalah:

1. Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
2. Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan;

Perumusan Masalah, Tujuan dan Alternatif Kebijakan

Setelah pelaksanaan pelatihan tahap pertama, langsung dilaksanakan analisis RIA terhadap Perda terpilih. Hasil rapat tim teknis dan tim TA diputuskan bahwa Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan merupakan Perda yang akan di-RIA-kan pada tahap pertama. Hal ini dilanjutkan dengan pelaksanaan FGD tentang identifikasi masalah, formulasi tujuan dan alternatif tindakan di Ruang Pertemuan Sekdakab Solok. Peserta yang berasal dari wakil dari kecamatan, pelaku usaha, LSM, masyarakat nagari, KPUP, Dinas PU dan tata di bagi menjadi 2 kelompok yang kemudian pada sidang pleno menyampaikan pemahamannya terhadap tiga aspek di atas berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan.

Analisis Manfaat dan Biaya terhadap Perda No. 18 tahun 2002

Program melaksanakan lokakarya khusus membahas tentang hasil analisis dampak dan biaya serta strategi implementasi dari perumusan kebijakan baru tentang Izin Mendirikan Bangunan. Pada saat ini sudah mulai dibicarakan tentang proses legal drafting yang dilakukan oleh tim TA dan tim Teknis. Laporan lengkap tentang RIAS Perda No. 18 tahun 2002 merupakan lampiran dari laporan ini.

Pelatihan RIA

Disamping merupakan review dari metodologi dan langkah-langkah RIA yang telah dilaksanakan terhadap Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, kegiatan ini juga bertujuan untuk memberi pembekalan kepada Tim Teknis dan Tim TA PKSBE untuk bersiap melaksanakan RIA dan Review Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan. Disamping diikuti oleh tim TA dan tim Teknis.

Rancangan Peraturan (Legal Drafting) Perda No. 18 tahun 2002

Proses legal drafting Perda tentang Izin Mendirikan Bangunan sudah dimulai dari langkah sebelumnya. Namun demikian draft 2 (dua) buah Perda tentang Retribusi IMB dan IMB yang sudah dibahas oleh tim dari Bagian Hukum sekaligus dengan pembahasan tentang umpan balik program RIA. Workshop legal drafting dilaksanakan dalam hubungannya dengan rapat koordinasi rutin yang dilaksanakan antara tim TA dan tim Teknis. Pada saat kesepakatan dalam legal drafting 2 buah perda ini sudah tercapai, maka langkah berikutnya merupakan tanggung jawab dari bagian Hukum Sekdakab Solok untuk melanjutkan proses di tingkat legislasi lebih lanjut di DPRD Kab. Solok. Namun demikian, saat ini Rancangan perda IMB masih dalam daftar tunggu pembahasan Perda di DPRD.

Diseminasi dan Media

Talkshow kedua dari program TA RIA Kab. Solok dilaksanakan dalam bentuk diseminasi dan kegiatan media. Berbeda dengan talkshow yang pertama yang lebih bersifat pengenalan program dan sosialisasi, pada tahap kedua ini pembicaraan lebih menekankan kepada substansi dari dua buah Perda yang menjadi objek dari pelaksanaan program RIA yaitu Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Gangguan. Ada kesan bahwa publik belum memahami secara esensial urgensi dan mekanisme dari pemberian kedua izin ini. Respons yang diberikan oleh pendengar secara interaktif banyak memberikan kritikan kepada proses dan pelayanan pemberian izin yang diberikan oleh aparat

Pertemuan formulasi Kebijakan Perda Izin Gangguan

Perumusan klausula Perda hasil revisi tentang Izin Gangguan dilaksanakan di Bagian Hukum. Pada kegiatan yang dilakukan sebagai materi utama dari Rapat Koordinasi antara Tim Teknis dengan Tim TA ini pembicaraan berkisar soal pengintegrasian hasil Workshop Legal Drafting ke dalam Rancangan Perda yang baru. Perubahan formulasi yang paling krusial adalah membagi materi yang ada pada Perda No. 19 tahun 2002 menjadi dua buah Perda yaitu Perda tentang Izin Gangguan dan Perda tentang Retribusi Izin Gangguan. Dalam proses inilah integrasi masukan termasuk penetapan skala dan indeks dimasukkan ke dalam materi Perda yang baru.

Pencetakan dan Distribusi Brosur RIA

Dua macam brosur dibuat dalam program TA RIA di Kab. Solok. Brosur pertama tentang Izin Mendirikan Bangunan, brosur kedua tentang Izin Gangguan. Brosur berisi rekapitulasi dari latar belakang, masalah, alternatif tindakan, analisis manfaat biaya dan rekomendasi yang dihasilkan dari proses RIA. Brosur juga mencantumkan pihak-pihak yang terlibat dalam program yaitu USAID, TAF, PKSBE dan Pemkab Solok. Sebagai media dialog, brosur juga mencantumkan nama-nama tim teknis yang terlibat langsung dalam proses RIA IMB dan HO ini.

Pembentukan Satgas RIA

Pada langkah berikutnya dilaksanakan pertemuan audiensi tentang personalia yang akan ditugaskan untuk melaksanakan proses RIA di Kab. Solok. Pada intinya Tim Teknis yang sudah ada, terutama yang memiliki relevansi bidang tugas (Tupoksi) dengan perancangan peraturan perundang-undangan daerah akan menjadi komponen utama dalam tim RIA Kab. Solok. Namun sampai saat terakhir pelaksanaan program TA RIA di Kab. Solok. Surat Keputusan tentang personalia Tim RIA belum dapat dihasilkan. Hal ini disebabkan utamanya karena bergulirnya arus mutasi dan penyesuaian rutin dalam tubuh Pemkab So-

lok. Berdasarkan masukan dari Bupati maupun Bagian Hukum sebagai leading sector RIA, pada prinsipnya tim ini akan terdiri dari berbagai unsur seperti birokrasi, dunia usaha, tokoh masyarakat dan akademisi.

Pelebagaan RIA

FGD pelembagaan RIA dilaksanakan sehubungan dengan rapat koordinasi teknis yang dihadiri oleh Tim Teknis dan Tim TA. Bupati telah meluncurkan Peraturan Bupati No. 17 tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Perbup ini secara eksplisit mencantumkan proses RIA dalam pasal 7 s/d pasal 11 dari Perbup ini. Perbup ini bahkan menggunakan terminologi Regulatory Impact Analysis (RIA) dan langkah-langkahnya secara rinci dalam proses penyusunan draft peraturan perundang-undangan (*regeling*) daerah, baik Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Bupati (Perbup).

V. PENUTUP

Regulatory impact analysis (RIA) adalah sebuah pendekatan sistematis untuk secara kritis menilai dampak-dampak negatif dan positif dari pilihan-pilihan kebijakan. Pilihan-pilihan tersebut tidak hanya tentang penerbitan regulasi tetapi bahkan termasuk apakah ada upaya non-regulasi juga yang memberikan lebih banyak manfaat daripada biaya. Sebagai sentral dari elemen penting yang merupakan pendekatan analisis akademik dan empirik kepada proses perumusan kebijakan, RIA dengan kerangka pendekatan yang sistematis akan meningkatkan kapasitas pemerintah untuk memastikan bahwa regulasi yang mereka hasilkan efisien dan efektif di tengah kompleksitas permasalahan kemasyarakatan baik lokal maupun nasional.

Pelaksanaan program bantuan teknis RIA yang penulis lakukan dengan PKSBE FIS UNP dan dukungan The Asia Foundation selama tahun 2007-2008 di Kabupaten Solok telah mengintrodusir alternatif untuk meningkatkan kualitas regulasi lokal. Dengan tahapan yang dimulai dari pemetaan produk hukum (perda mapping), perumusan masalah, penentuan tujuan kebijakan dan asesment terhadap berbagai opsi alternatif, akhirnya dilaksanakan analisis biaya manfaat terhadap Perda Izin Bangunan dan Perda Izin Gangguan. Kedua Perda direkomendasikan untuk direvisi dan akhirnya dapat meningkatkan kualitas kedua Perda tersebut. Pada awalnya kedua Perda hanyalah menekankan kepada aspek retribusi, suatu permasalahan yang menghasilkan lebih dari 500 buah Perda bermasalah di seluruh Indonesia.

Pada tahapan akhir metode RIA diadopsi oleh Pemerintah Kabupaten Solok dengan mengintegrasikan metodologinya dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan (produk hukum) daerah. Pertimbangan dalam pengambilan kebijakan selanjutnya

memperhitungkan biaya dan manfaat yang dihasilkan. Demikian juga metodologi RIA memiliki kekuatan untuk menilai kemanfaatan seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya menekankan kepada kekuatan lobby kelompok elit tertentu. Meskipun demikian dengan melihat spektrum kepentingan dan distribusi manfaat yang ada, regulasi juga dapat ditujukan untuk memanfaatkan kelompok lemah dan memerlukan perlindungan tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Chelimsky, E dan Shadish, W. (ed.) (1997) *Evaluation for the 21st Century, a handbook*. Thousands Oaks: SAGE Publication.
- Dunn, William. 2001. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UGM Press
- Hadjon, Philipus M. dkk 2000. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press
- Khaidir, Afriva dkk. 2008. *Pemetaan Peraturan Daerah (Perda Mapping) Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat*. Padang:PKSBE
- . 2008. *Laporan Pelaksanaan Program Analisis Dampak Regulasi (RIA) di Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat*. Padang: PKSBE dan The Asia Foundation
- OECD. 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD
- OECD. 2008 *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*. Paris:OECD
- Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguet (2007), "Indicators of Regulatory Management Systems", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing.

*K*ebijakan Berbasis Politik Rekognisi dan Resolusi Konflik Etnik (Kisah Sukses dari Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah)

Oleh :

Dr. Suharno

(Universitas Negeri Yogyakarta)

ABSTRACT

Indonesia, as a multicultural country, has a high potential of conflicts among forming elements of its multiculturalism. To minimize potential of conflicts, it is necessary to construct space of co-existence for several identities. State, as an all-encompassing and all-embracing institution should be able to present policies that provide the space. Policy interventions can be taken in preventive, curative, and preservative domains.

The problem is that in Indonesia centralistic era many state policies were being monocultural, containing misrecognition, even authoritarian. The situation adds conflict potential. The combination between monocultural policy and State failure in guarding policy becomes key variable in several multiethnic conflict in various regions of Indonesia.

In context of centralized politics, East Kotawaringin (Kotim) proved a victorious success in ethnic conflict resolution. Sampit conflict between Dayak and Madurese in 2001 which is known as the most cruel and bloody conflict and claimed a huge amount of victims cleanses Madurese Ethnic from Sampit due to be killed, fled into the forests, or refuge outside Sampit even Central Borneo. Yet the conflict was resolved without leaving some significant problems.

Unlike conflict resolutions in other regions e.g. West Borneo dan Ambon where conflict resolutions were intervened by Jakarta, Kotim succeeded in enactment of Local Re-

gulation No 5 Year 2004 on Handling of impacted inhabitants of Ethnic Conflict. In the mentioned Local Regulation the rights of each conflicting party are recognized. Implementation of the Regulation involved maximum participation of citizens, community leaders and members of Local Government. The role of Central Government is very minimalist. While conflict resolution in many other regions leaves some serious problems—e.g. lack of formal return for victims in West Borneo ethnic conflict, or fragmentation of areas which homogenous identity of religion post Ambon Conflict—Kotim is able to preserve peaceful atmosphere among heterogenous identity and multicultural community.

I. PENDAHULUAN

Indonesia, sebagai negara multikultural, menghadapi potensi konflik yang tinggi antar elemen pembentuk multikulturalismenya. Anasir konflik dapat bermula dari persoalan perbedaan identitas hingga perjuangan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masing-masing. Elemen identitas yang berbeda berupa etnis, agama, adat istiadat, bahasa dan lain-lainnya secara alamiah merupakan penanda keberagaman yang secara sosial dapat memunculkan friksi atau gesekan. Agar minimalisasi potensi konflik dimungkinkan diperlukan ruang koeksistensi (*space of co-existence*) bagi sebagian besar identitas. Negara, sebagai institusi yang mengikat, memaksa, dan mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*)¹, seharusnya mampu menghadirkan kebijakan yang memberikan ruang itu. Intervensi kebijakan dapat diambil dalam tiga ranah: prevensi, kurasi, dan preservasi.

Persoalannya dalam banyak kebijakan negara menonjol politik monokultural, bahkan sejak sebelum Indonesia menjadi. Pendekatan monokultural diambil untuk semata-mata stabilitas dan integrasi sosial. Politik monokulturalisme juga dilakukan Pemerintah Orde Baru. Politik monokulturalisme telah menghancurkan *local cultural geniuses* seperti tradisi “*pela gandong*” di Ambon, nagari di Sumatera Barat dan lain-lain, diantaranya melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang menyeragamkan struktur desa di seluruh Indonesia seperti struktur desa di Jawa. Padahal, struktur desa yang dimiliki beberapa masyarakat tertentu seperti sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat, pemerintahan marga di Sumatera Selatan, pemerintahan Saniri di Maluku, tidak hanya mengandung sistem pelayanan administrasi namun juga pelayanan adat, dan bahkan memiliki mekanisme resolusi jika terjadi konflik.²

¹ Lihat Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1947, hlm. 8-9. Lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1996, hlm. 40-41

² Corputty, Ferdinand, 2005, *Dinamika Masyarakat Patalima (Suku Bangsa Alune) Dalam Mempertahankan Budaya Lokal di Pulau Seram*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Universitas Gadjah Mada, hal. 3.

Kebijakan politik monokulturalisme mempersempit ruang koeksistensi antar berbagai elemen multikultural. Dengan demikian, kebijakan tersebut menambah potensi alamiah konflik dengan bobot politis, apalagi kebijakan monokultural tersebut diinstrumentasi dengan sentralisme, dan bahkan otoritarianisme. Dari sisi kebijakan, perpaduan antara kebijakan monokultural dan kegagalan otoritarianisme negara mengawal kebijakan tersebut merupakan salah satu faktor penting yang memicu, memendam energi, atau membiarkan berlarut-larut berbagai konflik antar identitas kultural atau konflik multikultural atau multi-etnik.

Berbagai konflik etnik yang terjadi menggambarkan fenomena tersebut dalam kurun yang lama. Stabilitas dan integrasi sosial yang diimajinasikan tidak terwujud, sebaliknya berbagai konflik terjadi, baik laten maupun manifes. Antara 1952 hingga 2000, misalnya, konflik di Kalimantan Barat antar berbagai etnis paling tidak telah terjadi 12 kali³.

Peristiwa konflik multikultur juga terjadi di Sampit Kotawaringin Timur (Kotim) Kalimantan Tengah yang melibatkan warga Etnis Madura dan Etnis Dayak. Dalam konflik ini ratusan bahkan ribuan penduduk dinyatakan tewas, kebanyakan warga Madura. Konflik juga mengakibatkan arus pengungsian sekitar 55.323 jiwa yang menimbulkan penelantaran, terbukti dengan meninggalnya 357 pengungsi, meluasnya wabah penyakit, kualitas hidup yang buruk serta sanitasi yang tidak memadai. Dampak luas yang terjadi berupa suasana ketakutan, trauma psikologis, dan ribuan warga yang kehilangan harta.⁴

Konflik antar etnik sebagaimana terjadi di Sampit dan Sambas membutuhkan penanganan komprehensif sebab bisa menjalar ke daerah lain. Peristiwa konflik multikultur yang terjadi di Sampit ditengarai juga tidak lepas dari peristiwa-peristiwa yang terjadi di Sambas⁵. Konflik yang destruktif mengganggu proses integrasi bangsa. Untuk itu, diperlukan upaya penyelesaian konflik antar etnis secara lebih permanen, bukan penyelesaian-penyelesaian yang “hanya sering lebih bernuansa politis” sehingga justru masih sering menyisakan masalah-masalah yang dapat berkembang menjadi bibit konflik baru.

Bagaimana pendekatan kebijakan untuk menangani konflik tersebut? Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah sempat mengeluarkan peraturan yang isinya me-

³ Pulau Kalimantan sebagai pulau yang luas dan menyimpan banyak potensi kekayaan telah menarik minat banyak orang dari seluruh Indonesia bahkan dunia (China) untuk datang dan mengadu peruntungan di sana hingga melahirkan suatu masyarakat yang plural. Catatan yang dibuat oleh Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan dituangkan dalam buku “Masyarakat dan Budaya Kalimantan Barat” terbitan Balai Pustaka tahun 1997 menyebutkan bahwa di Kalimantan Barat terdapat 41% orang Melayu, 28% Dayak, 12% China, 9% Jawa, 6-7% Madura dan sisanya adalah suku-suku lainnya seperti Bugis dan Batak. Khusus di Pontianak, jumlah warga Madura lebih banyak mencakup hampir 12% penduduk Pontianak. Data tersebut merupakan data sebelum terjadinya kerusuhan etnik.

⁴ Tempointeraktif, 16 Juli 2001, diakses 14 Februari 2009.

⁵ Surata, Agus dan Tuhana Taufiq Adrianto, 2001, *Atasi Konflik Etnis*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama dan UPN “Veteran”, hal. 35.

ngatur tentang larangan bagi Etnis Madura untuk masuk wilayah Kalbar maupun Kalteng. Namun Perda tersebut tidak bertahan lama dan mengalami revisi ketika Etnis Madura yang datang ke Kalteng menunjukkan sikap-sikap asimilasi yang signifikan. Pada akhirnya, Pemprov Kalteng menerbitkan Perda No. 9 Tahun 2003 tertanggal 6 November 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik. Terbitnya Perda diikuti dengan lahirnya Perda Kabupaten Kotim yaitu Perda No. 5 tahun 2004 tertanggal 8 Juli 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik. Kurang lebih setahun sebelumnya atau tepatnya 26 Juli 2003, Pemda Kabupaten Kapuas telah terlebih dulu menerbitkan Perda, yang isinya kurang lebih sama, tentang Penyelenggaraan Pengembalian Pengungsi Dampak Konflik Etnik.

Kasus yang terjadi di Kalteng ini menarik untuk dikaji lebih mendalam khususnya mengenai peranan politik, khususnya politik pengakuan (politik rekognisi), dalam mengembalikan harmoni sosial, serta pengaruh politik pengakuan tersebut dapat mengeliminasi dan meminimalisasi potensi konflik yang dapat terulang jika keberagaman tidak dikelola secara cerdas dan bijaksana. Konflik multietnis di Kalteng memang tidak repetitif seperti konflik di Kalbar, namun tingkat kengerian dan kekejaman konflik diakui oleh banyak kalangan sebagai konflik terkejam. Selain itu, respons Pemprov Kalteng, Pemkab Kotim dan Pemkab Kapuas dengan menerbitkan Perda penanganan konflik merupakan upaya yang layak diapresiasi dan dikaji.

Pentingnya penekanan prinsip-prinsip politik rekognisi dalam penyelesaian secara permanen konflik multietnik ini karena keunikan dari sifat konflik yang tajam dan bervariasi antara pihak-pihak, sehingga sulit diselesaikan dengan cara-cara sederhana, seragam, dan menegaskan perbedaan para pihak tanpa keterlibatan mereka. Politik rekognisi menekankan adanya itikad baik dari pihak yang dominan untuk memberi pengakuan kepada pihak-pihak yang secara hak dan kedudukan dicap sebagai minoritas atau *disadvantaged groups*. Dengan adanya pengakuan ini, hak dan kedudukan kelompok minoritas diakui dan dapat diangkat sehingga setara dengan kelompok dominan atau hanya sampai batas-batas tertentu yang diberikan pengakuan.

Hal tersebut sangat berbeda dengan penyelesaian konflik antar etnis yang selama ini sering dilaksanakan dalam bentuk keputusan politik melalui DPRD berupa Perda yang sering menegaskan keterlibatan pihak-pihak yang berkonflik dalam upaya penyelesaian konflik. Sekalipun Perda Nomor 5 Tahun 2004 ini memuat judul Peraturan Daerah tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik, namun dalam perspektif lebih luas, inilah salah satu bentuk kebijakan publik yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang secara khusus menampung dan mengakui adanya keragaman sekaligus mengandung niat dari pihak-pihak yang mayoritas untuk mengakui (merekognisi) pihak-pihak pendatang yang minoritas. Hal ini antara lain tercermin dalam Pasal 2 yang menyatakan "Pengembalian penduduk berdasarkan kesetaraan sebagai anak bangsa, untuk hidup berdamping-

an secara damai di Kalimantan Tengah”⁶. Penelaahan terhadap latar, proses kelahiran, dan implementasi Perda ini akan menghadirkan pemahaman bagaimana politik rekognisi itu berjalan di daerah yang tidak hanya potensial terjadi konflik, tetapi telah berulang kali mengalami konflik.

Berdasarkan latar tersebut dapat diurai pertanyaan-pertanyaan pokok yang menjadi masalah dalam kajian ini, yaitu:

- a. Bagaimana konstruksi prinsip-prinsip politik rekognisi dalam Peraturan Daerah Kotim Nomor 5 Tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik di Kabupaten Kotim?
- b. Bagaimana relasi antara Peraturan Daerah tersebut dengan upaya penyelesaian konflik etnik?
- c. Bagaimana implementasi peraturan daerah tersebut dalam mengatasi konflik antar etnik dalam masyarakat multikultural dan mempreservasi suasana damai?

II. PEMBAHASAN

Pembahasan kajian ini mengkonstruksi benang merah di antara beberapa konsep pokok berikut: multikulturalisme, konflik, politik rekognisi dan kebijakan publik. Kajian atas empat konsep sentral tersebut memberikan perspektif teoretik yang utuh untuk memahami pembahasan tema sebagaimana dimaksud.

Multikulturalisme dan Konflik

Masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang komponennya menggambarkan lebih dari satu unsur, kultur-sub kultur, budaya, keyakinan, sistem keyakinan, agama dan lain-lain. Benang merah dan konteks dengan kajian ini adalah bahwa multikulturalisme merupakan konsep pengelolaan masyarakat yang secara kultural majemuk, sekecil apapun tingkat dan lingkup kemajemukan budaya tersebut, dengan memberikan pengakuan (rekognisi) atas eksistensi komponen kemajemukan tersebut. Pengakuan tersebut dalam fenomena kontemporer merupakan tuntutan (*demand*). Oleh karenanya ketiadaan pengakuan, yang berarti nihilnya pemenuhan tuntutan, sangat potensial terhadap munculnya berbagai konflik.

Masyarakat multikultural mengandung potensi konflik. Konflik bisa disebabkan oleh banyak hal.⁷ Konflik dapat disebabkan oleh polarisasi sosial yang memisahkan masyarakat

⁶ Perda Kabupaten Kotawaringin Timur No 5 tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik

⁷ Lihat Suharno, “*Konflik, Etnisitas, dan Integrasi Nasional*”, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Resolusi Konflik pada Civics Community DIY tanggal 18 dan 20 November tahun 2006 di Universitas Negeri Yogyakarta. Penyebab konflik tersebut disarikan dari hasil diskusi panel tentang Penyelesaian Konflik di berbagai daerah di Indonesia yang diselenggarakan Universitas Gadjah Mada atas kerjasama Indonesia-Jerman. Para panelis dalam diskusi tersebut antara lain; Mochtar Mas’oed, Heru Nugroho, Gerry van Klinken.

berdasarkan penggolongan-penggolongan tertentu. Konflik tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial.⁸ Terjadinya konflik juga tidak terelakkan dalam masyarakat.⁹ Masyarakat dipandang sebagai struktur sosial yang mencakup proses-proses asosiatif dan disosiatif yang hanya dapat dibedakan secara analisis. Lebih lanjut dia mengatakan bahwa konflik merupakan pencerminan pertentangan kepentingan dan naluri untuk bermusuhan.

Schmeidl dan Jenkins mengkategorikan konflik etnik sebagai konflik dengan karakter tertentu¹⁰ memiliki penyebab yang kompleks. Penyebab tersebut dapat dikemukakan berbagai faktor sebagai berikut: *Pertama*, faktor sosial ekonomi; a) saling mengklaim dalam menguasai sumber daya yang terbatas. b) kecemburuan sosial yang bersumber dari ketimpangan ekonomi antara kaum migran (pendatang) dengan penduduk asli (lokal). *Kedua* adalah faktor sosial budaya; a) dorongan emosional kesukuan, b) sentimen antar pemeluk agama yang terjadi. *Ketiga* adalah faktor sosial politik; a) distribusi kekuasaan yang tidak merata. b) tidak tunduknya individu atau kelompok sebagai pihak yang dikuasai terhadap sanksi yang diberikan oleh pihak yang sedang berkuasa. c) ketegangan antara kelompok yang sedang berkuasa dengan kelompok yang dikuasai. Dalam studi konflik, dikenal beberapa konsep dasar yang mengkerangkai bagaimana respon atas konflik atau potensi konflik, antara lain: manajemen konflik, transformasi konflik, dan resolusi konflik.

Dalam kajian ini – sebagai studi kebijakan, sesuai dengan *background* keilmuan peneliti – penggunaan konsep penyelesaian konflik digunakan untuk menjembatani konsep teoretik dalam studi konflik dengan istilah legal dalam kebijakan publik, yang seringkali bersifat lebih teknikal, seperti penanganan.¹¹ Secara substantif konsep penyelesaian konflik dalam penelitian ini berdekatan dengan konsep resolusi konflik dalam studi konflik.

Politik Rekognisi (Politics of Recognition)

Eksistensi sebagai suatu negara yang multikultural dengan potensi konflik yang sedemikian besar dan ancaman terjadinya eskalasi menuju ke arah pertentangan dengan intensitas yang lebih tinggi hingga terjadi kekerasan mengharuskan adanya saluran yang tepat. Dengan demikian kondisi multikultural tersebut bisa menjembatani sehingga konflik yang terjadi bersifat sinergi bukan sebaliknya bersifat korosi dan menghancurkan tatanan kehidupan berneagara.

⁸ *Ibid*, hal. 3.

⁹ *Ibid*, hal. 4.

¹⁰ Scmeidl dan Jenkins, "Early Warning Indicators of Forced Indicators", dalam Davies dan Gurr (eds.), 1998, *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Rowman and Littlefield Publishers Inc, Maryland, USA), hlm. 66

¹¹ Dalam Peraturan Daerah Kotawaringin Timur Perda Nomor 5 Tahun 2004 yang menjadi objek penelitian ini misalnya digunakan judul Perda "Penanganan Penduduk Dampak Konflik".

Politik rekognisi merupakan konsep yang relatif baru, yang bermakna pengakuan dari pihak yang mayoritas kepada pihak yang minoritas dan tidak teruntungkan sedang pengakuan tersebut dituangkan di dalam sebuah aturan hukum yang mengikat. Pada mulanya, politik rekognisi berangkat dari kajian filsafat, budaya dan politik identitas. Kajian filsafat yang menonjol mengenai rekognisi diajukan oleh Hegel (1977).¹² Pentingnya penerapan politik pengakuan (*politics of recognition*) yang dapat menjadi landasan bagi terciptanya kebersamaan di antara berbagai budaya, kelompok etnis, ras dan agama. Sebab tak adanya pengakuan adalah penindasan (*misrecognition is an oppression*).¹³

Dalam perspektif ini, pengakuan bukan hanya sekedar suatu kebaikan yang berlaku dalam diri. Pengakuan adalah kebutuhan vital manusia. Kesalahan pengakuan dapat menunjukkan adanya kesenjangan yang dapat menyebabkan luka yang mendalam, membebani korbannya dengan tekanan batin yang menyiksa. Menambahkan gagasan Taylor, Andersson menyatakan bahwa hakikat politik rekognisi pada perkembangannya adalah politik rekognisi etnik.¹⁴

Kajian ini berusaha mengadaptasi konsep politik rekognisi dalam kebijakan publik. Teori Charles Taylor mengenai politik rekognisi yang secara filosofis diinspirasi oleh Hegel dan Honneth, akan digunakan oleh penulis untuk mengkaji penyelesaian konflik etnik di Kotim dengan pendekatan *public policy*.

Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.¹⁵

Pengertian kebijakan publik sebagai bentuk intervensi pemerintah dalam mengatasi persoalan publik yang terjadi di dalam masyarakat sangat tepat untuk memahami mengapa pemerintah daerah Kotim mengeluarkan Perda untuk mengatasi persoalan yang terjadi

¹² Filsafat Hegel mengenai rekognisi merupakan respon atas pandangan Kant yang memberikan ekspresi filosofis terhadap obsesi modern melalui pemisahan antara subjek dan objek, antara diri dan dunia. Pandangan Hegel mengatasi "celah" tersebut mengklaim ulang kesatuan segala yang ada (*the unity of existence*). Jawaban Hegel atas pemisahan tersebut radikal: pembelahan telah terinternalisasi dan terhistorisasi, fragmentasi modernitas telah dipandang tak saja sebagai katastropi namun juga sebagai sebuah tingkatan kebutuhan dalam pengembaraan sprit atau nalar menuju kesadaran diri sendiri. Lihat Costas Douzinas, "Identity, Recognition, Rights or What Can Hegel Teach Us About Human Rights?" dalam *Journal of Law and Society*, Volume 29, Number 3, September 2002, hlm. 380.

¹³ Demikian Hegel yang pemikirannya diabstraksi oleh Sybol C. Anderson. Lihat Anderson, 2009, *Hegel's Theory of Recognition: from Oppression to Ethical Liberal Modernity*, London and New York: Continuum Books, hal. 37-45. Lihat juga Terry Lovell (ed.), 2007, *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu*, London and New York: Routledge

¹⁴ Lihat Mette Andersson dalam Azyumardi Azra, *op. cit.*, hal. 2-3.

¹⁵ Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI, hal. 13.

di daerah tersebut. Pemerintah melalui kebijakan publik yang diambilnya ingin mengakui dan memaksa kelompok mayoritas untuk mengakui (merekognisi) kelompok-kelompok lain yang minoritas. Dengan adanya kebijakan tersebut maka kelompok-kelompok yang selama ini tidak terakomodasi karena kecilnya suara mereka, memiliki saluran untuk menunjukkan eksistensi mereka dan diakui sebagai bagian dari masyarakat secara utuh. Konflik etnik di Kotim merupakan persoalan yang sangat urgen untuk diselesaikan dengan pendekatan kebijakan yang tepat karena konflik etnis sebagaimana yang terjadi di Kotim maupun di daerah-daerah lain merupakan suatu masalah yaitu suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.¹⁶

Konflik etnis di wilayah Kotim merupakan sebuah masalah publik karena masyarakat atau suku-suku/etnis yang ada di Kotim menganggap bahwa permasalahan yang terjadi di antara mereka adalah permasalahan yang tidak dapat diterima dan dibiarkan karena berakibat buruk dan serius terhadap keberadaan mereka dan bahkan mengancam sendi-sendi ketahanan nasional. Ini sejalan dengan pendapat yang mensyaratkan, suatu masalah akan menjadi masalah apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut.¹⁷ Sebagai masalah publik, konflik etnik meniscayakan penyelesaian dengan kebijakan publik pula.

Dalam sistem hukum Indonesia, kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat dan membebaskan kewajiban tertentu kepada rakyat wajib dituangkan dalam bentuk Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan Daerah di tingkat daerah baik di tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota. Ketentuan ini mengandung maksud agar dalam penyusunan kebijakan publik tersebut masyarakat dilibatkan antara lain melalui wakil-wakil rakyat di DPR dan DPRD. Selain itu, untuk berbagai masalah yang sangat mendasar, keterlibatan masyarakat masih diharapkan melalui *public hearing*.

Dari uraian tersebut dapat ditarik suatu benang merah bahwa konflik sangat rawan terjadi dalam suatu masyarakat yang multikultural dan plural dimana terdapat berbagai macam warna etnis dan budaya. Konflik tersebut riskan terjadi karena masing-masing etnis dan budaya yang ada membawa dan mengedepankan kepentingan etnis dan budaya dan masing-masing budaya ingin nampak menonjol terhadap budaya yang lain.

Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dan untuk meredam potensi konflik yang ada maka dapat dilakukan dengan cara masing-masing pihak memahami posisinya dalam masyarakat multikultural tersebut sehingga mampu bersinergis dalam menciptakan harmonisasi suatu masyarakat multikultural. Pemahaman posisi etnis dalam suatu masyarakat

¹⁶ Winarno, Budi., 1989, *Teory Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PAU-UGM, hal. 49.

¹⁷ Winarno, Budi, *op. cit.*, hal. 50.

multikultural pada hakikatnya merupakan jembatan menuju terjadinya suatu pengakuan dimana etnis dan budaya yang mayoritas berada dalam posisi untuk mengakui eksistensi dan hak hidup etnis dan budaya minoritas demikian sebaliknya.

Karena keberadaan suatu masyarakat multikultural tersebut tidak terlepas dari suatu ikatan kewilayahan dan tergabung dalam suatu negara tertentu maka suatu pengakuan akan etnis dan budaya masing-masing diwujudkan dalam suatu politik pengakuan dan lebih kongkrit lagi dalam suatu kebijakan publik yang menjamin bahwa pihak-pihak tersebut berkomitmen untuk melaksanakan cita-cita bersama tersebut. Jaminan mana dikuatkan dengan daya paksa yang dimiliki negara untuk menegakkan kebijakan publik tersebut.

Dengan demikian, titik kritisnya berada dalam proses perumusan, penyusunan dan implementasi kebijakan publik yang tepat sehingga posisi masing etnis dan budaya tersebut terpelihara dan tidak terjadi gesekan yang memicu konflik. Kesalahan atau kekurangtepatan dalam proses perumusan, penyusunan dan implementasi kebijakan publik dapat berakibat kepada goyahnya komitmen bersatu dan saling mengakui antar etnis dan budaya yang secara tiba-tiba dalam waktu yang relatif singkat dapat menuju terjadinya konflik terbuka secara fisik dan kekerasan bersenjata sebagaimana terjadi di Indonesia beberapa waktu belakangan salah satunya seperti yang terjadi di Sampit Kalimantan Tengah.

Prinsip-prinsip politik rekognisi telah terkonstruksi dalam Perda Kotim Nomor 5 tahun 2004 tentang Penanganan Penduduk Dampak Konflik Etnik dalam sifatnya yang sangat mendasar yaitu hak untuk hidup secara damai dan bertempat tinggal di Sampit bagi warga Madura sebagai etnis minoritas dan dalam posisi tidak diuntungkan. Hak-hak tersebut diakui oleh warga Etnis Dayak sebagai etnis mayoritas yang bertindak sebagai pemberi pengakuan sepanjang Etnis Madura menaati hukum yang berlaku, bersedia ikut menjunjung falsafah *belum bahadat* dan “dimana bumi dipijak disana langit dijunjung”. Sementara Etnis Dayak diakui kedudukannya sebagai etnis asli yang memiliki tatanan sosial dan kemasyarakatan serta adat istiadat yang berlaku dan terpelihara serta mewajibkan setiap orang yang datang untuk menghormati dan menjunjung adat istiadat tersebut sepanjang menyangkut masalah sosial kemasyarakatan dan bukan ritual keagamaan.

Perda mampu menyelesaikan konflik tidak bersenjata yang merupakan sisa-sisa masalah yang timbul setelah kerusuhan berdarah 18 Februari 2001 yang sejak dulu ada dan masih sangat potensial terjadi. Titik krusial siklus kebijakan dalam penyelesaian konflik etnik Sampit terletak pada tahap formulasi kebijakan, dimana konstruksi ketentuan-ketentuan legal yang akan mengikat kedua belah pihak yang berkonflik ditentukan. Proses penyusunan Perda cukup mawadahi *critical point* yang menentukan upaya keberhasilan perwujudan perdamaian. Hal tersebut karena proses penyusunannya dilakukan pada fase penenangan, memberi ruang dialog dan saluran aspirasi pihak-pihak yang bertikai, melalui proses musyawarah-musyawarah internal etnik dan antar etnik terlebih khusus Etnis

Dayak dan Madura sebagai pihak yang berkonflik, dengan demikian bersifat *bottom-up* dan proses yang sangat partisipatif dari warga masyarakat, pengaturan-pengaturan yang termuat di dalamnya telah sesuai dengan tuntutan untuk menyelesaikan konflik. Disamping itu pemberlakuannya telah memberi kepastian secara yuridis formal untuk menjamin adanya perlindungan kepada setiap pihak yang berkonflik untuk perdamaian, hal itu juga yang mendorong pihak-pihak yang berada dalam pengungsian untuk berani pulang ke Sampit untuk hidup berdampingan kembali dengan penduduk sebagaimana sebelum terjadi konflik.

Implementasi Perda berjalan relatif lancar, adanya hambatan-hambatan terutama terletak pada proses pemulangan pengungsi Etnis Madura ke domisili semula sebelum terjadi konflik terkendala beberapa hal; data identitas diri yang sudah hilang atau rusak, warga tersebut tidak dikenal pengurus pemerintahan terendah (RT, RW), ataupun warga tersebut telah terlanjur mendahului pulang sebelum waktu yang sudah disepakati. Hambatan-hambatan tersebut dapat teratasi dengan langkah yang tetap berdasarkan Perda yakni pengecekan/pencocokan pada data kependudukan yang ada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Ketika data-data minimal warga tersebut tetap dapat ditemukan maka warga tersebut tetap diijinkan kembali ke tempat tinggal semula sebelum terjadi konflik.

Keberhasilan implementasi Perda yang dilaksanakan pada fase *settlement*, dan efektivitas Perda dalam penyelesaian konflik tidak bersenjata karena sesungguhnya persoalan besar Perda ini telah selesai pada level formulasi kebijakan sedangkan implementasinya sudah menjadi persoalan yang relatif mudah. Perda ini merupakan formalisasi kesepakatan-kesepakatan yang telah menjadi kesepahaman antar pihak untuk saling menghormati, memberi dan menerima dari adanya tuntutan atas hak dan kewajiban masing-masing pihak yang berkonflik. Sehingga Perda yang sifatnya sangat *bottom-up* dan partisipatif sejak tahap formulasinya ini sangat memperoleh dukungan atau pengawalan dalam proses implementasinya oleh setiap pihak tersebut. Dapat dinyatakan di sini bahwa dalam tahapan kebijakan, maka proses formulasi kebijakan merupakan "hulu" yang sangat menentukan "hilir". Namun demikian, kehadiran Perda tetap mutlak diperlukan untuk memberi jaminan legalitas formal kepada setiap pihak dalam menaati kesepahaman tersebut.

Implementasi Perda telah mampu secara perlahan mengharmonisasi warga masyarakat multietnik dan multikultural sehingga pada gilirannya mampu mempreservasi suasana perdamaian terbukti setelah 7 tahun pemberlakuannya, tidak terjadi konflik antar etnis di Sampit dan penyelesaian masalah eksekusi konflik telah dilaksanakan dengan baik. Konflik etnik di Sampit relatif selesai secara komprehensif tanpa meninggalkan persoalan besar. Hal ini yang membedakannya dengan penanganan konflik yang melibatkan Etnis Madura di tempat lain seperti di Sambas.

III. KESIMPULAN DAN PROPOSISI

Dari bahasan tersebut dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sekaligus proposisi penting: 1) Titik krusial siklus kebijakan dalam penyelesaian konflik etnik terletak pada tahap formulasi kebijakan, dimana konstruksi ketentuan legal yang akan mengikat pihak-pihak yang berkonflik ditentukan. Peraturan yang sifatnya *bottom-up* dan partisipatif sejak tahap formulasi terbukti efektif pada tahap implementasi. Maka dalam tahapan kebijakan, proses formulasi kebijakan merupakan "hulu" yang sangat menentukan "hilir". 2) Politik monokultural sekalipun ditopang dengan kekuasaan yang besar tidak akan berhasil menyatukan masyarakat yang multikultural, baik dari sisi etnis, keyakinan, praktek keyakinan, dan gaya hidup, bahkan memendam potensi konflik yang dapat menjadi konflik terbuka dan bersenjata. 3) Dalam masyarakat multikultural, politik rekognisi merupakan instrumen utama untuk menjamin terwujudnya ruang ekspresi setiap identitas baik besar maupun kecil. 4) Politik rekognisi harus diwujudkan dalam suatu kebijakan publik (pemerintah atau negara), sehingga setiap pihak mendapatkan jaminan kepastian hukum. 5) Dalam penyusunan suatu kebijakan publik yang menyangkut hubungan antar kelompok dalam masyarakat multikultural diperlukan partisipasi dari setiap kelompok agar produk kebijakan dapat dipahami dan diterima oleh semua kelompok. 6) Intervensi kebijakan Pemerintah Pusat dalam menyelesaikan konflik antar etnik dan konflik multikultural lainnya tidak berkorelasi positif dengan penyelesaian konflik tersebut. Prakarsa dan porsi Pemerintah Daerah yang besar seperti di Kotim terbukti menunjukkan penyelesaian konflik yang lebih permanen, paling tidak bila dibandingkan dengan konflik serupa di Sambas, Ambon, dan Poso.

DAFTAR PUSTAKA

Harold J. Laski (1947), *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press.

Miriam Budiardjo (1996), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia.

Scmeidl dan Jenkins, "Early Warning Indicators of Forced Indicators", dalam Davies dan Gurr (eds.) (1998), *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Rowman and Littlefield Publishers Inc, Maryland, USA).

Suharno, "*Konflik, Etnisitas, dan Integrasi Nasional*", Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Resolusi Konflik pada Civics Community DIY tanggal 18 dan 20 November tahun 2006 di Universitas Negeri Yogyakarta.

Surata, Agus dan Tuhana Taufiq Adrianto (2001), *Atasi Konflik Etnis*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama dan UPN "Veteran".

Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2003), *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI.

Winarno, Budi (1989), *Teory Kebijakan Publik*, Yogyakarta : PAU-UGM.

BAGIAN **III**

**BIDANG DESENTRALISASI
DAN
KELEMBAGAAN LOGAL**

Akan Berputar Ke Manakah Kedudukan Desa ? Tetap sebagai Self Governing Community, ke Local State Government, atau Daerah Otonom

Oleh :

Dr. Hanif Nurcholis, M.Si.

(Universitas Terbuka)

ABSTRAK

Kedudukan desa dalam pemerintahan di Indonesia mengalami lima kali putaran bolak-balik. Putaran pertama, desa sebagai self governing community, kesatuan masyarakat hukum adat yang otonom terjadi pada masa kerajaan-kerajaan Nusantara dan penjajah kolonial Belanda. Pada masa kerajan pribumi desa benar-benar otonom. Kerajaan yang lebih besar dan kuat hanya menaklukkan desa. Kerajaan pusat tidak mengintervensi perikehidupan masyarakat dan kelembagaan desa. Pemerintah kolonial yang menggantikan kerajaan pribumi juga membiarkan otonomi desa. Belanda hanya mengakui desa sebagai badan hukum. Putaran kedua desa sebagai wilayah administrasi tahap pertama yang terjadi pada masa pendudukan Jepang,. Putaran ketiga, desa sebagai daerah otonom tingkat III (UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965). Putaran keempat, desa dijadikan wilayah adminstrasi tahap dua (UU No. 5/1979). Putaran kelima, desa dijadikan self governing community kembali (UU No. 22/1999 jo UU No. 32/2004).

Mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana zaman lampau (UU No. 32/2004) membuat desa sulit mengembangkan diri sebagai daerah yang dapat memberikan pelayanan dan memakmurkan penduduknya. Hal ini terjadi karena desa tetap berada di luar sistem administrasi pemerintahan resmi. Akibatnya lembaga, SDM, dan keuangannya tidak mampu melakukan fungsi-fungsi pemerintahan secara maksimal.

Ke depan status desa harus dirubah sesuai dengan potensi dinamisnya dan perkembangan zaman. Gagasan Yamin dan perumus undang-undang di awal Republik merupakan dasar reorganisasi desa yang paling sesuai dengan tuntutan perubahan zaman dan masyarakat desa yang makin maju dan modern. Dalam sidang-sidang BPUPKI 1945, Muhammad Yamin mengusulkan agar desa setelah dibarui dengan jalan rasionalisme sesuai perubahan zaman dijadikan pemerintahan kaki atau pemerintahan bawahan. Desa tidak dibelenggu sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tapi dijadikan daerah otonom, self local government secara bertahap.

Kata kunci : desa, self governing community, local state government, daerah otonom tingkat III

I. PENDAHULUAN

Sejak zaman Perintis Kemerdekaan sampai sekarang tak seorangpun di Republik ini yang tidak menaruh perhatian kepada desa. Satu dasawarsa sebelum kemerdekaan, Moch. Hatta menyampaikan gagasan bahwa desa mempunyai budaya yang mengandung unsur dan praktik demokrasi sehingga dapat dijadikan dasar pengembangan sistem pemerintahan demokrasi di zaman Indonesia merdeka. Empat bulan menjelang kemerdekaan, dalam rapat-rapat BPUPKI Muh. Yamin menyampaikan wacana tentang pengembangan pemerintahan Indonesia di alam kemerdekaan yang berpijak pada pemerintahan desa sebagai pemerintahan kaki. Dalam forum yang sama Soepomo menyampaikan wacana agar desa yang mempunyai susunan aseli diakui dan dikembangkan sehingga menjadi daerah otonom yang berbasiskan hukum adat dan asal-usulnya.

Gagasan dan kebijakan tentang desa sejak kemerdekaan sampai sekarang dengan tujuan memperbaiki desa terus berlanjut. Akan tetapi, niat dan semangat memperbaiki desa dalam implementasinya berubah menjadi "proyekisasi desa". Para pakar dan akademikus mengkaji desa secara ilmiah dengan dana milyaran rupiah tanpa dapat diperoleh rekomendasi kebijakan yang jelas. Para pemegang kekuasaan "membangun" desa dengan dana APBN dan APBD ratusan milyar bahkan trilyunan rupiah tapi hasilnya tak seberapa. Para politikus memobilisasi rakyat desa dengan janji pembangunan dan kemakmuran, hasilnya adalah ketertipuan rakyat desa karena si politikus bertengger di panggung kekuasaan dan mendapatkan uang banyak sedangkan penduduk desa hanya mendapatkan kaos oblong merk murahan dan uang rokok ala kadarnya. Para kapitalis/pemilik modal mengeksploitasi sumber daya desa yang katanya untuk mendinamisir roda perekonomian desa tapi hasilnya desa malah kehilangan tanah komunal dan tanah pertanian yang subur dan produktif yang justru berdampak pada kemiskinan desa. Sampai hari ini penduduk desa tetap

miskin dan terbelakang dan pemerintahannya pun tak memiliki kapasitas memadai untuk dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan masyarakatnya, alih-alih mampu memberdayakan dan menyejahterakan penduduknya.

Fenomena keterbelakang desa dapat dilihat dari kebijakan regulasi kelembagaan desa yang tidak jelas konsepsi dan arahnya sejak negara ini merdeka. Sejak berdirinya NKRI, konsepsi pengembangan desa selalu berubah filsafat dan kebijakan operasionalnya. Pada awal kemerdekaan, desa dijadikan daerah otonom tingkat tiga (UU No 22/1948). Pengaturan desa sebagai daerah tingkat tiga diteruskan di bawah UU No. 1/1957 dan UU No. 19/1965 tentang Desapraja. Akan tetapi, pengaturan tersebut tidak pernah dijalankan karena situasi politik yang tidak stabil. Dalam kurun waktu selama itu, penyelenggaraan pemerintahan desa *status quo* yang didasarkan pada IGO dan IGOB, undang-undang tentang desa peninggalan zaman Belanda. Status quo ini berakhir dengan diundangkannya UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Jadi, desa telah mengalami kekosongan regulasi selama 35 tahun: 1945 sampai dengan 1980. Selama 35 tahun penyelenggaraan pemerintahan desa menggunakan sistem adat sebagaimana dipraktikkan sejak zaman kerajaan pribumi dan pemerintahan kolonial Belanda.

UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa merubah status desa, organisasi, nomenklatur jabatan, dan kewenangan desa. Akan tetapi, UU ini tetap mempertahankan desa sebagai lembaga adat. Status desa berubah: dari daerah otonom tingkat tiga (*de jure*) menjadi wilayah administrasi, *local state government* di bawah wilayah administrasi kecamatan. Organisasi desa dirubah mengikuti birokrasi modern dan mengadopsi model demokrasi yang ditunjukkan dengan dibentuknya lembaga musyawarah desa (LMD) sebagai bagian dari pemerintahan desa. Nomenklatur jabatan dirubah: lurah menjadi kepala desa; carik menjadi sekretaris desa; ulu-ulu, bayan, modin, dan jaga baya menjadi kepala-kepala urusan; dan bekel menjadi kepala dusun. Kewenangan desa ditambah dengan kewenangan pemerintahan umum dan pembangunan. Akan tetapi, lembaga desa tidak dijadikan bagian dari lembaga resmi pemerintahan dalam arti pengurusnya dibina berdasarkan sistem kepegawaian negara dan skema anggarannya masuk dalam sistem penganggaran negara.

UU No. 5/1979 tidak berlaku ketika diundangkan UU No. 22/1999 yang diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU pengganti ini merubah status, nomenklatur jabatan, organisasi, dan kewenangan desa. Status desa dikembalikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan diberi kebebasan untuk menentukan nomenklatur lembaga dan jabatannya sesuai dengan adat-istiadat dan asal-usulnya. UU ini juga memberi kebebasan untuk mentukan susunan pengurusnya sesuai dengan adat dan asal-usulnya. Di samping itu, UU ini juga memperkenalkan lembaga representasi rakyat, badan perwakilan desa yang kemudian dirubah menjadi lembaga delibrasi, badan permusyawaratan desa. Kewenangan desa berdasarkan adat dan asal-usul dikembalikan ditambah dengan

kewenangan “desentralisasi” dari kabupaten/kota. Desa juga secara jelas dapat menerima tugas pembantuan dari pemerintah atasnya.

Akan tetapi, kinerja pemerintah desa tidak bisa menjadi ujung tombak peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan status kelembagaan yang tidak didasarkan pada teori dan praktik pemerintahan yang jelas, kinerja pemerintah desa makin tidak memberi harapan baik dilihat dari kemampuan menciptakan kesejahteraan rakyat maupun kemampuan mendorong terjadinya demokratisasi akar rumput. Pemerintah desa tidak mampu menyusun program pembangunan yang jelas karena lemahnya SDM dan tiadanya sumber dana yang jelas. Pelembagaan demokrasi pada level akar rumput menjadi gagal total karena rakyat desa justru dibiasakan memilih kepala desa dan perangkat desa dengan politik uang.

Sejalan dengan tuntutan masyarakat desa yang makin maju dan perubahan zaman, ke depan desa perlu ditata ulang. Penataan ulang harus berpijak aspek filosofis, sosiologis, administratif, dan legalistik. Tulisan ini mencoba mengulas hal-hal tersebut.

A. *Putaran Pertama : Desa sebagai Self Governing Community*

Desa berasal dari kehendak beberapa orang yang dipimpin oleh seorang tokoh berpengaruh mendirikan pemukiman pada suatu wilayah yang telah dipilih. Di sini mereka mengembangkan peri kehidupan bersama baik secara geneologis maupun teritorial. Akhirnya desa berkembang menjadi suatu entitas sosial, politik, ekonomi, budaya, dan pertahanan dan keamanan karena perlahan tapi pasti terjadi proses pelembagaan sistem pemerintahan, sistem sosial ekonomi, sistem sosial budaya, dan sistem pertahanan dan keamanan. Rakyat desa mengembangkan kelembagaannya tersebut secara mandiri tanpa campur tangan kekuatan luar. Secara politik, desa mirip republik kecil yang merdeka dalam arti tidak berada di bawah kekuasaan negara. Sistem ekonomi desa berpijak pada ekonomi subsisten sehingga relatif tidak memerlukan transaksi ekonomi dengan pihak luar. Lembaga sosial kemasyarakatannya berpijak pada sistem gotong royong dengan mendahulukan kepentingan bersama/umum. Sistem pemerintahannya mirip model republik dengan kepala desa sebagai *primus inter pares*. Model lembaga masyarakat demikian lazim disebut sebagai *self governing community* yaitu kesatuan masyarakat yang mengatur dan mengurus dirinya sendiri berdasarkan kelembagaan yang mereka kembangkan sendiri tanpa campur tangan pihak luar.

Sejalan dengan perkembangan sosial politik dan budaya masyarakat yang memerlukan lembaga baru yang lebih maju maka berdirilah kerajaan yang didirikan oleh orang kuat dan memiliki kelebihan. Kerajaan mempunyai lembaga yang lebih maju dan lengkap daripada desa. Kerajaan kemudian memperluas wilayahnya dengan memasukkan desa-desa di bawah kekuasaannya dengan cara penundukkan. Desa tidak mempunyai pilihan lain kecuali tunduk kepada raja karena kalah dalam segala hal. Sebagai bukti bahwa dirinya

tunduk, desa mempersembahkan *upeti* sambil *seba*, menghadap dan menyembah raja setiap tahun, menyerahkan tenaga kerja, rodi, kepada raja, dan melaksanakan perintah raja dalam perang melawan musuh raja.

Meskipun desa secara politik berada di bawah kekuasaan raja tapi operasional pemerintahan, kegiatan ekonomi, dan sistem sosial budayanya tidak berubah sama sekali. Hal ini terjadi karena kerajaan yang menundukkan desa tidak melakukan campur tangan apapun terhadap desa. Kerajaan tidak mengatur kelembagaan desa: pemerintahan, ekonomi, sosial-budaya, dan hankam. Desa tetap sebagai entitas yang otonom dalam arti mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan kehendak, kebutuhan, dan kepentingannya sendiri. Di bawah kerajaan pribumi, desa tidak mengalami perubahan apapun dalam pranata pemerintahan, pranata ekonomi, pranata budaya, dan pranata pertahanan dan keamanan karena model pemerintahan kerajaan pribumi adalah penundukan atas desa. Raja menaklukkan desa kemudian membebani desa dengan kewajiban-kewajiban tanpa mendapatkan hak-hak yang setimpal. Kerajaan juga tidak melaksanakan kewajiban apa-apa terhadap desa seperti melindungi desa dari gangguan keamanan dan ketenteraman dan membangun infrastruktur desa demi meningkatkan kesejahteraan penduduknya.

Pada abad ke-17 satu per satu kerajaan pribumi takluk kepada penguasa kolonial bangsa asing, VOC dan menyerahkan sebagian wilayahnya kepada VOC. Desa-desa yang yang diserahkan kepada Belanda tersebut otomatis berada di bawah kekuasaan penguasa baru, Belanda. Politik kolonial Belanda terhadap desa sama dengan politik penguasa sebelumnya yaitu hanya menundukkan desa tanpa melakukan campur tangan langsung dalam sistem rumah tangganya. Dalam berhubungan dengan pemerintah desa, Belanda juga tidak melakukan hubungan langsung tapi melakukan hubungan tidak langsung melalui struktur birokrasi pribumi lama yaitu melalui bupati, wedana, dan asisten wedana yang sudah diangkat sebagai pegawai Belanda. Di bawah pemerintah kolonial Belanda, desa tetap sebagai *self governing community* sebagaimana di bawah kerajaan pribumi.

Setelah VOC menyerahkan kekuasaan atas tanah jajahan kepada pemerintah Belanda maka Hindia Belanda diperintah langsung oleh pemerintah Belanda yang berpusat di Nederland. Pada 1854 berdasarkan konstitusi Kerajaan Belanda di Hindia Belanda diberlakukan semacam UUD Hindia Belanda yang disebut *Indische Staatsregeling* (IS). Unang Soenardjo (1984: 14) menjelaskan bahwa berdasarkan IS 1854, pemerintah kolonial memberikan hak kepada desa atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Desa menurut IS 1854 adalah,

Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu,

dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja.

Selanjutnya dalam pasal 128 ayat 1-6 IS 1854 desa diatur hal-hal sebagai berikut:

1. Desa-desa bumiputera dibiarkan memilih kepada anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.
2. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan Kepala Desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
3. Kepala desa bumiputra diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi.
4. Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (2) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
5. Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumiputera untuk (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.
6. Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, yang telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21 atau ayat (2) pasal 24 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas dimaksud, dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

Pada 1906 dikeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera*, disingkat IGO (Stb. 1906-83). IGO adalah undang-undang tentang desa yang berlaku untuk Jawa dan Madura. Kemudian pada 1936 dikeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*, disingkat IGOB (Stb. 1938-490 yo. 681). IGOB adalah undang-undang tentang desa yang berlaku untuk daerah di luar Jawa dan Madura. IGO dan IGOB tidak merubah secara substantif materi pengaturan dalam IS 1854 tapi hanya memberikan status desa sebagai badan hukum publik. Sebelum IGO dan IGOB desa tidak berstatus sebagai badan hukum.

B. Putaran Kedua : Desa Sebagai Wilayah Administrasi Pertama

Setelah Hindia Belanda di bawah kekuasaan pemerintah bala tentara Jepang, untuk pertama kali dalam sejarah, pemerintah atasan desa mengatur lembaga pemerintahan

desa. Pemerintah militer Jepang merubah nomenklatur desa menjadi *ku* dan merubah istilah kepala desa menjadi *kuchoo*. Jabatan kepala desa dibatasi menjadi 4 tahun (sebelumnya tak terbatas). Perangkat desa ditentukan menjadi 9 pejabat: Lurah, Carik, 5 (lima) orang Mandor, Polisi Desa, dan Amir (mengerjakan urusan agama). *Ku* ditempatkan di bawah *son*, kecamatan. Status *ku* adalah sebagai wilayah administrasi (local state government) di bawah wilayah administrasi *son*.

Di samping itu, pemerintah bala tentara Jepang juga membuat struktur baru di desa. Di desa dibentuk aza-aza yang diketuai oleh *azachoo*. Di bawah aza dibentuk *tonarigumi-tonarigumi* yang diketuai oleh *tonarikumichoo*. Jadi, di desa dibentuk struktur pemerintahan baru yang terdiri atas aza atau rukun kampung (RK) dan aza (RK) membawahi *tonarigumi* atau rukun tetangga (RT).

Adapun struktur organisasi *tonarigumi* atau rukun tetangga (RT) adalah sebagai berikut (Kurasawa, 1993: 198-199).

1. *Tonarigumi* harus terdiri atas lebih kurang 10 sampai 20 rumah tangga yang dibentuk dengan jalan membagi-bagi jumlah segenap rumah tangga di dalam *Ku* (desa atau *wijk*);
2. *Tonarigumi* mempunyai *Tonarikumichoo* (Ketua *Tonarigumi* atau Ketua RT). *Kuchoo* (lurah atau *wijkmesster*) mengangkat *Tonarikumichoo* (ketua RT) menurut usul anggota-anggota *tonarigumi*;
3. *Tonarigumi* harus melakukan permusyawatan, *tonarikumizyookai* (rapat berkala rukun tetangga) yang terdiri atas anggota-anggota *tonarigumi* sekurang-kurangnya sekali sebulan;

Tugas *tonarigumi* atau RT adalah sebagai berikut (Jawa Nenan, hlm.50, dalam Kurasawa, 1993: 202-203).

1. Membantu *keibodan* (organisasi keamanan) dalam mempertahankan tanah air dan melawan serangan udara, kebakaran, mata-mata, dan penjahat;
2. Memberi tahu rakyat mengenai dekrit, peraturan, dan petunjuk pemerintah, serta menyadarkan mereka;
3. Membantu peningkatan produksi dan penyerahancpadai serta tanaman lain;
4. Mendistribusikan catu barang;
5. Bekerja sama dengan pemerintah militer dalam urusan militer dan menjalankan pelayanan lain;
6. Memajukan gotong royong di kalangan penduduk.

Dalam Aza (RK) dibuat ketentuan sebagai berikut.

1. Masing-masing Aza (RK) harus membentuk *azazyookai* (rapat berkala Aza);
2. *Azazyookai* itu terdiri atas *Azachoo* (Ketua RK), *Tonarikumichoo* (Ketua RT), dan orang-orang cerdas pandai dalam Aza;

3. *Azazyookai* harus mengadakan *Zyookai* (rapat berkala) sekurang-kurangnya sekali sebulan, menurut panggilan *Azachoo*.

Dengan status dan struktur baru tersebut, pemerintah Jepang dapat dengan sangat efektif mengontrol pemerintah desa dan rakyatnya. Semua perintah penguasa pusat seperti menanam jarak, merekrut tenaga desa yang kuat untuk membantu pasukan (*romusha*), menyetor padi kepada pemerintah, dan menyerahkan barang logam kepada pemerintah dapat dilaksanakan secara efektif oleh pengurus desa secara hirarki: *kuchoo* (kepala desa), *azachoo* (Ketua RK), dan *tonarigumichoo* (Ketua RT). Mobilisasi dan kontrol terhadap rakyat oleh penguasa Jepang benar-benar dapat dijalankan dengan sangat efektif (Kurusawa, 1993).

C. *Putaran Ketiga : Desa sebagai Self Local Government/Daerah Otonom Tingkat III*

Pada Mei-Agustus 1945 dalam sidang-sidang BPUPKI Muhammad Yamin dan Soepomo menyampaikan wacana tentang masa depan desa. Sebelumnya, pada 1932 Muhammad Hatta juga menyampaikan wacana tentang nilai budaya demokrasi desa yang dapat dijadikan dasar pengembangan sistem pemerintahan demokrasi di era Indonesia merdeka. Hatta melihat bahwa di desa terdapat nilai-nilai demokrasi yang berlaku, tumbuh, dan hidup sebagai adat istiadat. Konsepsi Muhammad Yamin tentang desa disampaikan pada sidang pertama BPUPKI 29 Mei 1945 adalah (Sekretariat Negara RI, 1995: 22).

- V. Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah;
- VI. Pemerintah Pusat dibentuk di sekeliling Kepala Negara, terbagi atas:
 - a. Wakil Kepala Negara;
 - b. Satu Kementerian sekeliling seorang Pemimpin Kementerian;
 - c. Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.
- VII. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja;
- VIII. Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi dan dekonsentrasi

Dalam sidang kedua BPUPKI, rapat besar, 11 Juli 1945, Yamin memperjelas konsepsinya (Sekretariat Negara RI, 1995: 179).

Dengan ringkas, penyusunan negara yang tertuju ke sebelah dalam, dapatlah saya gambarkan seperti berikut: Pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan

tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan Pemerintah yang paling bawah. Pemerintah ini saya namai pemerintah bawahan. Dan Pemerintah Pusat akan terbentuk di kota negara, ibu negara Republik Indonesia. Itu saya namai pemerintah atasan. Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintah daerah.

Selain Yamin, Soepomo juga menyampaikan konsepsinya dalam sidang kedua BP-UPKI, 15 Juli 1945 sebagai berikut (Sekretariat Negara RI, 1995: 272).

Jadi, rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat "dasar permusyawaratan", artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan dewan perwakilan daerah. Hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga.

Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (zelfbesturende landschappen) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Selanjutnya Soepomo dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, sehari setelah pembacaan Proklamasi Kemerdekaan yaitu 18 Agustus 1945 dengan acara Pembicaraan Susunan Pemerintahan membuat bagan sederhana pemerintahan yang di dalamnya terdapat desa sebagai berikut (Sekretariat Negara RI, 1995:425).



Maket sederhana yang disampaikan Soepomo pada sidang pengesahan UUD 1945 tersebut tampak bahwa desa diletakkan di bawah pemerintah daerah sejajar dengan *kooti*: daerah swapraja bekas kerajaan pribumi tradisional. Maket tersebut menunjukkan bahwa desa dijadikan pemerintah bawahan sejajar dengan daerah swapraja. Di atas desa dan swapraja (*kooti*) dibentuk pemerintah daerah sebagai pemerintah tengah (konsepsi Yamin). Gambar tersebut juga dapat ditafsirkan bahwa desa merupakan bagian dari pemerintah daerah sebagai daerah kecil yang mempunyai susunan asli (konsepsi Soepomo) dan sebagai persekutuan hukum adat yang akan dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman dan dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah (konsepsi Yamin). Dengan melihat bagan tersebut sulit ditafsirkan bahwa desa akan dipertahankan sebagai *self governing community* atau kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana desa pada masa lampau (UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004).

Konsepsi Hatta, Muhammad Yamin, dan Soepomo tentang desa tersebut dioperasionalkan oleh para tokoh negara di awal kemerdekaan dengan membuat UU No. 22/1948. Dalam UU No. 22/1948 Penjelasan angka 18 memuat strategi mencapai desa yang makmur, aman, tertib, sentosa, guyub, modern, dan demokratis sebagai berikut.

Daerah otonomi yang terbawah ialah desa, negeri, kota kecil, dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh di dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik di luarnya sebagai waktu yang lampau. Pada zaman itu, tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara harus diperbaiki segala-galanya, diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian otonomi menurut ini, Gemeente ordonnanntie adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh ordonnanntie itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya di desa itu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya karena kepentingan penjajah menghendaki itu.

Pengganti UU No. 22/1948 adalah UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965. Semua undang-undang tersebut mempunyai jiwa dan semangat yang sama dengan konsepsi *Founding Father's* dan UU No. 22/1948. Strategi pembangunan kelembagaan desa ke depan adalah menjadikan desa sebagai daerah otonom (local self government) dengan istilah “ditaruh di dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik di luarnya sebagai waktu yang lampau”. *Founding Father's* dan penyusun UU No.

22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965 sepakat menjadikan desa sebagai daerah otonom yang berbasiskan kesatuan masyarakat hukum yang sebenarnya, tidak *bikin-bikinan*. Jadi, sangat jelas bahwa strategi pembangunan kelembagaan desa ke depan sesuai dengan konsepsi Bapak Pendiri Bangsa yang dioperasionalkan oleh para penyusun undang-undang sejak masa awal Republik Indonesia sampai dengan dengan masa akhir pemerintahan Soekarno tidak berubah. Desa yang memiliki susunan asli yang meliputi unsur-unsur demokrasi, kelembagaannya, maupun adat istiadatnya dijadikan daerah otonom (self local government) sebagai pemerintahan bawah dengan cara dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, ditaruh di dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditaruh di luarnya sebagai waktu yang lampau dan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana desa di bawah IGO/IGOB atau sebelumnya.

D. Putaran Keempat : Desa sebagai Wilayah Adminstrasi Tahap II

Undang-undang terakhir tentang desa adalah UU No. 19/1965 tentang Desapraja. Akan tetapi, UU ini dibekukan oleh pemerintahan Soeharto yang menggantikan pemerintahan Soekarno sampai dengan tahun 1979. Setelah mengalami kevakuman selama 10 tahun, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pernerintahan Desa, Desa mulai mendapat dasar aturan yang jelas lagi. Undang-Undang ini mengatur pemerintahan desa sebagai berikut :

1. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di hawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Pernerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa;
3. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas unsur staf dan unsur pelaksana: sekretariat desa sebagai unsur staf dan kepala dusun sebagai unsur pelaksana;
4. Sekretaris Desa memimpin sekretariat desa yang terdiri atas kepala-kepala urusan;
5. Desa bukanlah daerah otonom sebagaimana daerah otonom dalam pengertian Daerah Tingkat I/ Daerah Tingkat II;
6. Desa bukanlah suatu satuan wilayah. Desa, hanya bagian dari wilayah kecamatan.
7. Desa adalah satuan ketatanegaraan yang berkedudukan langsung di bawah kecamatan.

Dengan diundangkan UU No. 5/1979 desa tidak jadi ditarik ke dalam sistem pemerintahan formal tapi tetap dipertahankan sebagai lembaga tradisional sebagaimana zaman Belanda. Hanya struktur organisasinya dirubah sesuai dengan struktur birokrasi modern. Desa kemudian dikendalikan dan dimobilisasi untuk kepentingan politik dan ekonomi penguasa sebagaimana desa pada zaman pendudukan Jepang. Desa dijadikan wilayah administrasi di bawah wilayah administrasi kecamatan yang berhak mengatur rumah tangganya tapi apa isi rumah tangga desa itu tidak pernah didefinisikan. Struktur organisasinya dirubah tapi status kepegawiannya tetap sebagaimana aslinya. Desa tetap tidak diberi anggaran yang dialokasikan dari negara tapi hanya diberi bantuan desa (Bandes). Model pemerintahannya bukan pemerintahan rakyat tapi pemerintahan subordinat dekonsentrasi di bawah wilayah administrasi kecamatan, kabupaten, propinsi, dan Depertemen Dalam Negeri. Desa juga ditempatkan dalam pengawasan komando teritorial Angkatan Darat: Koramil, Kodim, Korem, Kodam, dan MABES ABRI.

E. Putaran Kelima: Desa sebagai Self Governing Community Kembali

Reformasi 1998 tidak makin mempercerah masa depan desa tapi justru menggelapkan masa depannya. Di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999), desa dikembalikan sebagai keadaannya pada masa lampau. Desa dijadikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat. Perumus UU No. 22/1999 khususnya pasal-pasal pengaturan desa sangat dipengaruhi oleh Penjelasan pasal 18 Angka II UUD 1945 yang berbunyi,

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berdasarkan Penjelasan pasal 18 angka II para perumus UU No. 22/1999 memahami desa sebagai *volksgemeenschappen*, persekutuan rakyat berdasarkan hukum adat. Karena desa dipahami dari konsepsi Penjelasan pasal 18 angkat II, maka desa dikembalikan sebagai *volksgemeenschappen*, persekutuan rakyat berdasarkan hukum adat.

Pemahaman perumus UU No. 22/1999 demikian tentu tidak tepat karena kalimat "Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut

dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut” ditujukan kepada bekas *zelfbesturende landchappen* yaitu bekas daerah swapraja (kerajaan pribumi otonom) seperti Kesultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, Kasultanan Deli, Kasultanan Gowa, Kasultanan Ternate, dan lain-lain, bukan ditujukan kepada *volksgemeenschappen*. Soepomo yang pakar hukum adat ketika membuat Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka II pada Februari 1946 sangat dipengaruhi oleh disiplin ilmunya dan konteks perjuangan politik saat itu. Sebagai pakar hukum adat, Soepomo menginginkan agar daerah-daerah bekas *zelfbesturende landchappen* yang sudah mengembangkan kelembagaan adatnya ratusan tahun lalu dan sudah mapan dengan pemimpin yang berwibawa dan dihormati rakyatnya harus dihormati demi mendapatkan dukungan mutlak dari mereka untuk ikut mempertahankan Republik Indonesia yang baru didirikan. Pilihan strategi juridis dan politis ini perlu dilakukan agar Indonesia yang baru lahir mendapat dukungan penuh dari raja-raja pribumi dalam melawan Belanda yang sudah di depan mata ingin menjajah kembali.

Adapun kepada *volksgemeenschappen*, Soepomo sepakat dengan Yamin yaitu menjadikan desa sebagai pemerintahan terbawah sebagai daerah otonom dengan jalan diperbaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman dengan tetap memperhatikan susunan aslinya. Tidak ada bukti legal bahwa Soepomo ingin mempertahankan desa sebagaimana kesatuan masyarakat hukum adat masa lampau tanpa pembaruan dan ingin menempatkan desa di luar sistem pemerintahan resmi dan modern. Dalam penyusunan UU No. 22/1948 dimana desa dijadikan daerah otonom, bukan desa adat masa lampau, peran Soepomo sangat menonjol meskipun mendapat tentangan dari Soetardjo.

Pengaturan desa berdasarkan UU No. 22/1999 adalah pengaturan desa yang *set-back*, mundur. Penyusun UU No. 22/1999 terkecoh dengan Penjelasan UUD 1945 angka II sebelum amandemen. Perlu diketahui bahwa UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945 tidak ada memori penjelasannya. Penjelasan yang menempel pada UUD 1945 itu adalah buatan Soepomo yang dimuat pada Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, 15 Februari 1946. Memahami desa dalam struktur Indonesia modern tidak bisa semata-mata melalui Penjelasan UUD 1945 angka II buatan Soepomo tersebut tapi harus memahami wacana dan perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI dan jiwa serta semangat UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, dan UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965. Jika memahami desa melalui jalan ini maka terdapat konsistensi antara konsepsi Hatta, Yamin, dan Soepomo. Semua undang-undang tersebut menjadikan desa sebagai daerah otonom, tidak menempatkan desa sebagai daerah antik peninggalan masa lampau dengan tetap mempertahankan sebagaimana bentuk tradisionalnya.

Amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000 pasal 18 ditambah pasal 18A dan 18B. Pasal 18B ayat 2 yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan

masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Jika pasal 18B ayat 2 ini ditujukan untuk mengkonservasi desa sebagaimana desa adat tradisional peninggalan masa lampau maka hal ini adalah sebuah pengaturan konstitusional yang sangat mundur juga. Akan tetapi, jika pasal 18B ayat 2 tersebut ditujukan untuk membimbing, membina, dan mengembangkan kesatuan masyarakat adat sehingga pada akhirnya bisa ditingkatkan menjadi daerah otonom yang kuat karena berbasiskan kesatuan masyarakat hukum asli maka amandemen ini adalah langkah yang bijak mengingat masih banyaknya kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup di daerah-daerah yang berkesukuan kuat.

Dalam pembahasan pengaturan tentang desa selalu terjadi perdebatan seru antara penganut sakralisasi desa adat/tradisional dengan pengikut *founding father's* yang progresif dan visioner. Dalam kasus UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 penganut sakralisasi desa adat/tradisional yang berjiwa romantisme masa lalu keluar sebagai pemenang karena mendapat dukungan penuh dari birokrat didikan Orde Baru kolot dan sosiolog konservatif. Pengikut *founding father's* dan konseptor visioner kalah. Akhirnya desa dikonservasi sebagai peninggalan masa lalu yang antik dan disakralkan. Pengaturan desa berdasarkan UU No. 22/1999 juncto UU No. 32/2004 mirip dengan pengaturan desa di bawah IGO dan IGOB zaman Belanda.

II. MENATA DESA DI MASA DEPAN

Menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah sakralisasi nilai-nilai tradisional desa yang dianggap baik dan berguna bagi kesejahteraan lahir batin warga desa. Asumsi ini tentu keliru karena desa sudah mengalami perubahan yang luar biasa. Masyarakat desa sudah berubah. Nilai-nilai adat dan tradisional yang masih tampak sebenarnya lebih sebagai simbol dan kegiatan untuk kepentingan seremonial belaka. Profil desa pada abad ke-21 ini adalah daerah semi metropolis dengan masyarakat semi urban. Di seluruh pelosok Jawa, di sebagian besar Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku sulit ditemui desa adat tradisional. Hanya pada masyarakat kesukuan di pedalaman Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua desa adat tradisional masih dijumpai. Kondisi riil desa yang sudah berubah luar biasa ini tidak dilihat oleh perumus UU No. 22/1999 juncto UU No. 32/2004.

UU No. 22/ 1999 juncto UU No. 32/2004 membenarkan apa yang disinyalir oleh Penjelasan UU No. 22/1948 yaitu ada upaya menghidupkan adat yang sudah mati dan sebaliknya mematikan adat yang hidup. Bahwa di beberapa wilayah terutama wilayah yang didiami suku-suku bersahaja masih dijumpai adanya kesatuan masyarakat hukum adat benar

adanya. Akan tetapi, sebagian besar desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang indikator-indikatornya disampaikan Teer Har sudah sulit ditemukan kecuali beberapa desa seperti Desa Baduy di Banten, Desa Tengger di Jawa Timur, desa Dayak, Desa Pakraman di Bali, dan lain-lain. Penjelasan UU No. 22/1948 sudah wanti-wanti agar bangsa Indonesia tidak melakukan sakralisasi adat desa tapi diminta merasionalisasi dan memodernisasi desa sehingga menjadi satuan pemerintahan modern yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya berdasarkan hak otonomi dan hak *medebewind*.

Penempatan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat menurut UU No. 32/2004 tidak dapat menciptakan penguatan desa sebagai basis penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) bagi masyarakat desa karena dinamika dan tenaga progresif desa terkunci. Desa akan terus tersandera dalam format adat/tradisionalnya yang fungsi dan kapasitasnya sangat terbatas. Kelembagaan, *governance*, sumber daya manusia, keuangan dan kekayaan, dan sistem sosial-budaya desa adat/tradisional tidak mampu memfasilitasi gerak dinamis masyarakat desa dengan ritme yang makin cepat ke arah modernitas dan kosmopolit. Kelembagaan desa adat yang sangat sederhana dan sumber keuangannya yang sangat minim tidak pernah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan formal. Sistem kepegawaian desa adat yang di luar sistem kepegawaian negara tak akan pernah bisa memberikan pelayanan yang baik kepada warga desa. Anggaran pendapatan dan belanja desa adat yang bersumber dari tanah komunal dan gotong royong tak pernah mampu menjadi faktor penggerak ekonomi masyarakat desa yang dapat menciptakan kesejahteraan di desa.

Jika bangsa ini masih melihat desa sebagai alat yang sangat strategis untuk menciptakan kemakmuran bangsa maka kebijakan desa harus dikembalikan kepada konsepsi Bapak-Bapak Pendiri Bangsa dan penyusun undang-undang tentang desa di awal kemerdekaan sampai masa akhir Presiden Soekarno. Tradisionalitas desa jangan disakralkan tapi dijadikan basis pembangunan masyarakat sehingga masyarakat yang tercipta adalah masyarakat yang solid, rukun, dan guyub karena berbasiskan nilai kebersamaan dan gotong royong yang kuat sebagaimana dipraktikkan masyarakat desa selama ini dengan penuh kearifan. Sesuai dengan konsepsi para Bapak Pendiri Bangsa maka desa ditempatkan sebagai pemerintahan kaki dan ditarik ke dalam sistem pemerintahan formal dan modern tidak dibiarkan berada di luarnya. Dengan jalan merasionalisasi, desa dijadikan daerah otonom formal dengan hak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan dari negara dengan skema anggaran yang jelas dan sumber daya yang memadai dari negara. Intinya desa dijadikan *local self government* dengan hak otonomi (asas desentralisasi) dan hak tugas pembantuan (asas *medebewind*).

Reformasi desa dengan menggunakan pokok-pokok pikiran para para Bapak Pendiri Bangsa dan penyusun UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No.

19/1965 adalah yang paling masuk akal. Menurut pandangan ini desa yang jumlah penduduknya sedikit, kekayaannya terbatas, tingkat pendidikan penduduknya rendah, dan tingkat pendapatan penduduknya rendah tidak mungkin dengan serta merta ditingkatkan menjadi daerah otonom. Oleh karena itu, melalui penyelidikan yang seksama, desa digabung dengan basis kecamatan sehingga memenuhi syarat untuk dijadikan daerah otonom. Jika sudah siap, wilayah baru dari gabungan desa se kecamatan kemudian dijadikan daerah otonom baru. Dengan telah menjelmannya desa-desa dalam satu wilayah kecamatan tersebut menjadi sebuah daerah otonom baru maka kewenangannya menjadi jelas, skema anggarannya dari negara jelas, kelembagaannya jelas, kepegawaiannya jelas, tata kelola pemerintahannya jelas, dan sistem penyelenggaraan pemerintahannya jelas. Daerah otonom baru yang berbasis desa inilah yang membuat rakyat desa mempunyai masa depan yang cerah.

Dengan merujuk kepada pokok-pokok pikiran *foundig faher's* dan penyusun undang-undang tentang desa pada awal kemerdekaan sampai dengan masa akhir pemerintahan Soekarno, pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 dapat dijadikan landasan konstitusional yang progresif dalam membangun kelembagaan desa ke depan. Desa jangan dikunci dengan pasal 18B ayat 2 dalam arti ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sehingga kelembagaannya tetap berada di luar sistem pemerintahan formal. Akan tetapi, pasal 18B ayat 2 dijadikan sebagai strategi antara untuk membentuk desa ke depan sebagai daerah otonom (local self government). Langkah-langkah merubah desa dari kesatuan masyarakat hukum adat menjadi daerah otonom adalah sebagai berikut.

1. Untuk masa rintisan, desa dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah memperkuat statusnya sebagai badan hukum dengan melakukan rekognisi (pengakuan) atas urusan-urusan pemerintahan yang sudah dijalankan berdasarkan hak-hak tradisionalnya, melakukan tugas pembantuan disertai dengan dana dan sumber daya manusia, dan menentukan skema pendanaannya dari APBN dan APBD;
2. Pemerintah melalui camat sebagai fasilitator mempersiapkan desa-desa yang sudah maju dalam satu kecamatan menjadi daerah otonom kabupaten jika desa-desa ini masih bersifat perdesaan dan menjadi daerah otonom kota jika desa-desa ini sudah bersifat urban dan/atau metropolis. Ke depan memang kabupaten sebagaimana yang ada sekarang akan hilang seperti kawedanan dan karesidenanan zaman dulu seiring dengan pertumbuhan penduduk dan tuntutan pelayanan publik yang makin mendekati ke rakyat. Dengan demikian, tidak hanya masyarakat urban saja yang difasilitasi membentuk daerah otonom baru melalui pengubahan beberapa kecamatan dalam kabupaten menjadi daerah otonom kota tapi masyarakat perdesaan juga harus difasilitasi membentuk daerah otonom baru melalui pengubahan beberapa kecamatan yang bersifat perdesaan menjadi daerah otonom baru kabupaten;

3. Dalam pembentukan daerah otonom baru yang berasal dari desa-desa adat tersebut Pemerintah membuat kebijakan pengaturan sebagai berikut.
 - a. Melakukan rekognisi atas urusan-urusan pemerintahan yang masih hidup yang berasal dari desa adat tersebut;
 - b. Melakukan desentralisasi secara rinci (*ultra vires doctrine*);
 - c. Menentukan skema anggarannya dalam undang-undang perimbangan keuangan secara proporsional;
 - d. Membuat tugas pembantuan; dan
 - e. Mengatur kelembagaan, keuangan, kepegawaian, dan pengawasannya;
4. Setelah pemerintah menjadikan desa-desa dalam lingkup satu kecamatan atau lebih sebagai daerah otonom, struktur kecamatan sebagai wilayah kerja camat dihilangkan karena kecamatan sebenarnya *enclave* wilayah administrasi peninggalan masa kolonial yang tidak sesuai dengan sistem pemerintahan desentralistik zaman baru. Likuidasi kecamatan sebenarnya sudah akan dilakukan bersamaan dengan likuidasi karesidenanan dan kawedanan (Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 1963 tentang Penghapusan Karesidenan dan Kawedanan) tapi karena waktu itu kecamatan akan dipersiapkan menjadi daerah otonom tingkat tiga maka masih dipertahankan. Bersamaan dengan likuidasi kecamatan juga harus dilikuidasi kelurahan. Kelurahan yang merupakan wilayah administrasi buatan regim Orde Baru di samping tidak sesuai dengan sistem pemerintahan desentralistik modern juga tidak mempunyai akar sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia. Sistem pemerintahan Hindia Belanda, Bala tentara Jepang, dan Republik Indonesia sampai dengan tahun 1979 tidak mengenal pemerintah wilayah kelurahan dan pemerintah wilayah administrasi kota administratif sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1974. Ke depan kelurahan diubah menjadi kantor unit pelaksana teknis untuk pelayanan publik;
5. Desa-desa yang belum maju tetap dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sambil terus menerus dibimbing dan dibina sehingga setelah digabung dengan desa-desa sejenisnya siap untuk dijadikan daerah otonom kabupaten atau kota;
6. Pada tahun 2025 Pemerintah merubah semua desa adat atau kesatuan masyarakat hukum adat menjadi daerah otonom yang berbasiskan nilai kebersamaan dan gotong royong sehingga pada tahun ini semua kabupaten/kota di Indonesia merupakan daerah otonom yang berbasiskan kesatuan masyarakat hukum yang sebenarnya.

Desa dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman sebagaimana digagas Yamin, maka ke depan terbentuk pemerintahan kaki atau bawahan yang berbasiskan kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintahan bawahan atau pemerintahan kaki ini bukan *self local community* atau kesatuan masyarakat hukum adat tapi daerah otonom, *local self go-*

vernment formal yang basiskan adat. Pemerintahan bawahan ini adalah hasil rasionalisasi dan modernisasi kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup sehingga mendapat dukungan penuh dari anggota kesatuan masyarakat hukumnya. Model ini mirip dengan pembentukan satuan pemerintahan terbawah di Perancis, *commune*. *Commune* semula adalah *self governing community* tapi kemudian negara nasional mengakui sebagai badan hukum *local self government* yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tanganya.

Konsekuensinya bentuk pemerintahan di Indonesia terdiri atas provinsi dan kabupaten/kota saja dengan jumlah yang lebih banyak. Kecamatan, kelurahan, dan desa hilang. RT dan RW masih bisa dipertahankan sebagai lembaga sosial murni. Oleh karena itu, RT dan RW tidak boleh diberi tugas-tugas administrasi pemerintahan. Semua tugas administrasi pemerintahan harus dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang bertanggung jawab. RT dan RW hanya mengurus tugas sosial dan kemasyarakatan saja. Struktur pemerintahan menjadi lebih datar. Rakyat lebih mudah menjangkau pelayanan publik dari satuan pemerintahan kabupaten/kota karena luas wilayahnya tidak terlalu besar dan hirarki yang panjang dihilangkan.

IV. PENUTUP

Semua pihak setuju bahwa dalam rangka menciptakan kesejahteraan bangsa harus dimulai dari satuan pemerintahan terendah yaitu desa. Oleh karena itu, desa harus diperkuat: kelembagaan, sumber daya manusia, infrastruktur, dan keuangan. Upaya tersebut telah dicoba sejak awal kemerdekaan sampai sekarang tapi hasilnya belum memuaskan. Faktor penting dari kegagalan tersebut adalah lemahnya kelembagaan desa dilihat dari statusnya dalam sistem administrasi negara kesatuan RI. Desa masih ditempatkan sebagai unit pemerintahan di luar sistem. Untuk itu, desa harus segera dimasukkan dalam sistem administrasi negara RI secara formal.

Pemasukan desa dalam sistem formal administrasi pemerintahan RI harus sesuai dengan kebijakan nasional bidang pemerintahan yaitu pemerintahan desentralistik. Dalam kerangka pilihan ini, desa tidak bisa dikembalikan sebagai *self governing community* dan ditetapkan sebagai *local state government* tapi yang tepat harus dijadikan sebagai daerah otonom (self local government). Pilihannya desa dijadikan lagi sebagai daerah otonom tingkat tiga sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, dan UU No. 19/1965 atau sebagai daerah otonom setingkat kabupaten/kota sebagai hasil pemekaran kumpulan desa yang sudah maju. Jika pilihan kedua dipilih maka kekuasaan kabupaten ke depan bergeser ke gabungan desa yang lingkungannya lebih besar daripada desa yang ada sekarang, bisa satu kecamatan atau lebih.

Dengan kejelasan status desa sebagai daerah otonom maka kebijakan pembangunan desa menjadi jelas karena desa telah menjadi sub-sub sistem pemerintahan nasional. Tidak seperti sekarang dimana desa diletakkan di bawah pemerintahan kabupaten/kota tapi bukan subsistem pemerintahannya. Akibatnya kebijakan, pembinaan, dan pengawasan terhadap desa serba rancu.

DAFTAR PUSTAKA

- Bayu Surianingrat. *Desa dan Kelurahan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1979*. Jakarta: Tanpa Nama Penerbit, 1980.
- _____. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Clive Day. *The Policy and Administration of The Dutch in Java*. London: Macmillan, 1904.
- Furnifall, J.S. *Netherlands India A Study of Plural Economy*, Amsterdam: B.M. Israel BV, 1916.
- _____. *Colonial Policy and Practice A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York: New York University Press, 1976.
- Kurasawa, Aiko. *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*. Jakarta: Grasindo, 1993.
- Nurcholis, Chanif. *Dampak Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Rumah Tangga Desa: Studi Mengenai Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa di Kabupaten Demak*. Jakarta: Tesis Pascasarjana UI, tidak diterbitkan, 2000.
- Nurcholis, Hanif. *Adminstrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Pusbit Universitas Terbuka, 2002.
- Sekretariat Negara RI. *Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei - 22 Agustus 1945*, Jakarta: Setneg, 1995.
- Selo Soemardjan, dkk. *Pemerintahan Desa, Laporan Penelitian*. Jakarta: Balitbang Depdagri, tidak diterbitkan, 1988.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka, 1984.
- Taliziduhu Ndraha. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- Tim STPDN. *Sistem Pemerintahan Desa Adat di Indonesia*. Bandung: Depdagri STPDN, 1999.

Tjondronegoro, Soediono M.P. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*, Singapore: Oxford University Press, 1984.

Unang Soenardjo. *Tinjauan Singkat: Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung: Tarsito, 1984.

Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 Tahun 2004 dan Beberapa Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan Daerah

Oleh :

Dr. Slamet Rosyadi

(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)

ABSTRACT

Local government expenditure (LGE) is a strategic instrument to measure a political commitment in addressing local public needs. Ideally, LGE in particular for development allocation is determined with a proper portion. Ironically, most of local governments expend their local expenditure for financing apparatus salary. As a consequence, public is not able to benefit from LGE particularly the poor group. Based on this issue, this study was aimed at analysing patterns of LGD after the implementation of Law No. 32/2004 on Local Government.

By using secondary data, this study selecting Kebumen Local Government as a research sample found that LGE is dominated for apparatus expenditure. On the contrary, capital expenditure representing development investment for fulfilling public needs showed insignificantly unchanged proportion over last five years (2005-2009) after the implementation of regional autonomy law. Overwhelming number of local government apparatus for last five years was one of the triggers. As a consequence, some development issues such as poverty alleviation and level of public health quality are neglectful.

Key words : local government expenditure, development, regional autonomy

I. LATAR BELAKANG MASALAH

Peran pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan umum di negara berkembang seperti Indonesia memainkan peranan penting. Hal ini sangat beralasan karena pasar gagal berperan dalam mengatasi problem sosial ekonomi. Mekanisme pasar yang digaungkan oleh aliran Smithian yang membiarkan berkembangnya kekuatan interaksi komponen masyarakat agar tercipta keseimbangan tidak terbukti efektif untuk konteks negara berkembang (lihat Soetono, 2010:12).

Kinerja pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum daerah tidak lepas dari kebijakan pendanaan dan anggaran. Dengan otoritas dan mandat yang dimiliki, pemerintah daerah wajib untuk menyelenggarakan berbagai urusan publik yang tujuan akhirnya menyejahterakan masyarakat. Dalam konteks inilah, anggaran publik yang tercermin dalam anggaran pendapatan belanja daerah memegang peran penting untuk menjadi instrumen perubahan sosial yang diinginkan.

Namun demikian, persoalan yang muncul adalah mengapa belanja publik pemerintah daerah begitu minimal untuk dialokasikan pada kebutuhan mendasar masyarakat seperti pendidikan dan kesehatan? Hasil statistik BPS periode 1997-2006 memberikan bukti betapa minimalnya dampak kesejahteraan masyarakat yang dapat direalisasikan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam era desentralisasi. Tingkat penangguran, tingkat inflasi, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir belum mengalami perubahan yang signifikan (Retnandari, 2009:400). Dalam konteks inilah, penelitian ini berangkat dengan harapan dapat melihat kesungguhan pemerintah daerah khususnya Kebumen dalam mengalokasikan belanja publik untuk kesejahteraan umum pasca UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diimplementasikan.

Penelitian ini merumuskan pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana alokasi belanja publik Pemerintah Kabupaten Kebumen khususnya untuk bidang pendidikan dan kesehatan? Bagaimana dampak alokasi belanja publik terhadap tingkat penangguran, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia selama era desentralisasi ?

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi alokasi proporsi belanja publik untuk bidang pendidikan dan kesehatan yang dilakukan oleh Pemkab Kebumen selama kurun waktu 5 tahun terakhir. Manfaat penelitian ini adalah untuk mendapatkan informasi penting mengenai komitmen pemerintah lokal dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

II. PENDEKATAN ANGGARAN PUBLIK

Setiap tahunnya pemerintah pusat maupun daerah merancang sisi penerimaan dan pengeluaran dalam bentuk anggaran penerimaan dan pendapatan belanja pusat/daerah guna menunjang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Dari anggaran akan tercermin

pula komitmen pemerintah untuk merespon persoalan-persoalan publik yang menjadi urusan pemerintah.

Terkait dengan persoalan anggaran, Adrian Fozzard (dalam Waidl dkk, 2008:8) membagi dua isu pokok anggaran. Pertama, apa yang menjadi dasar bagi alokasi sumber daya, termasuk anggaran? Ada lima pendekatan untuk menjawab pertanyaan tersebut. 1) Pendekatan *public goods (market failure)*, yaitu bagaimana barang-barang publik yang gagal disediakan oleh pasar menjadi layak untuk dan perlu disediakan dan dianggarkan pemerintah, 2) pendekatan *marginal utility* atau *cost effectiveness*, yaitu bagaimana belanja yang hemat tetapi efektif melalui perhitungan tiap uniy dan antarunit pengeluaran, 3) pendekatan *allocative efficiency*, yaitu bagaimana memastikan adanya efisiensi alokasi melalui analisis biaya dan manfaat, 4) pendekatan pilihan warga atau pembuatan keputusan kolektif, dan 5) pendekatan keadilan atau *equity*, yaitu bagaimana anggaran diukur dari keberhasilan peran pemerintah mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial.

Isu lain yang berkaitan dengan bagaimana proses penganggaran dijalankan dapat dijelaskan dengan lima pendekatan (dalam Waidl dkk, 2008:8-9). Pertama, pendekatan penganggaran administratif, yaitu alokasi berdasarkan tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah untuk mencapai sasaran tertentu. Kedua, pendekatan nasionalisme, yaitu bagaimana mengalokasikan anggaran lebih efisien dan efektif melampaui berbagai tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah. Ketiga, pendekatan inkrementalisme, yaitu alokasi anggaran berdasarkan perubahan gradual dan bertahap, sesuai dengan kebijakan politik dan aturan main yang ada. Keempat, pendekatan *public choice*, yaitu bagaimana mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan birokrat. Hal ini dapat diuji dari bagaimana alokasi anggaran untuk kepentingan rakyat dengan belanja pegawai. Oleh karena itu, keputusan anggaran harus melibatkan politisi. Dalam hal ini, peran politisi harus lebih besar dan kuat ketimbang birokrat karena ia merupakan cermin kepentingan publik. Kelima, *principals dan agents*, yaitu bagaimana memperluas peran *principals*, dalam hal ini masyarakat terhadap si agen, birokrat dan politisi. Transparansi dan akuntabilitas dalam hal ini menjadi kata kunci kesuksesan.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Kebumen dengan menggunakan data sekunder terutama data APBD Kabupaten Kebumen selama 5 tahun terakhir (Tahun Anggaran 2005-2009) dan data statistik lainnya yang relevan untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan tingkat pengangguran, proporsi penduduk miskin dan indeks pembangunan manusia.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data sekunder. Alasannya, data anggaran dan dampaknya telah terdokumentasi dengan baik sehingga dapat siap dimanfaatkan untuk kepentingan analisis. Dengan demikian, penelitian ini mengandalkan pada jenis data yang telah dikumpulkan oleh pihak lain untuk tujuan tertentu (McNabb, 2002:56). Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dalam melakukan penafsiran data sekunder agar menjamin terpenuhinya tujuan penelitian (McNabb, 2002:57). Dengan kata lain, peneliti didorong untuk menghasilkan analisis yang lebih inovatif terhadap fakta yang ada dibandingkan apa yang telah dilakukan oleh pihak lain. Data akan dianalisis dengan statistik deskriptif seperti persentase dan analisis kecenderungan (*trend*). Dengan demikian, hasil olah statistik ini akan ditafsirkan guna memenuhi tujuan penelitian.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kemampuan Daerah dalam Menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Hasil penelitian menemukan bahwa kemandirian Kabupaten Kebumen yang ditunjukkan dari kemampuannya dalam menggali PAD masih sangat minim. Rata-rata perolehan PAD selama kurun waktu 2005-2009 sebesar Rp 59,3 milyar atau hanya menyumbang sebesar 4,04 persen terhadap APBD. Sementara proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah juga masih kecil, dengan rata-rata sebesar 8,024 persen (lihat Tabel 1). Akibatnya, ketergantungan daerah terhadap intervensi pusat semakin besar.

Tabel 1
Proporsi PAD terhadap Total Pendapatan (dalam %)

<i>Tahun</i>	<i>PAD (dlm Jutaan)</i>	<i>Proporsi PAD terhadap Pendapatan Daerah</i>	<i>Kontribusi PAD terhadap APBD</i>
2005	28,781	6,300	3,051
2006	92,533	12,964	6,946
2007	54,260	6,912	3,354
2008	58,599	6,841	3,415
2009	62,281	7,102	3,416

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Nampak jelas bahwa Kabupaten Kebumen bergantung sekali terhadap bantuan pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU). Tabel 1 menunjukkan bahwa selama lima tahun terakhir sumbangan DAU terhadap pendapatan daerah mencapai 74,793 persen, sementara sisanya diperoleh dari PAD dan pendapatan lainnya. Porsi DAU yang besar ini sebagian

besar dialokasikan untuk belanja pegawai. Dengan demikian, otonomi daerah tidak otomatis membuat daerah mampu membiayai belanja aparaturnya.

Tabel 2
 Sumbangan DAU dalam Pendapatan Daerah

<i>Tahun</i>	<i>Dana Alokasi Umum</i>	<i>Persentase DAU terhadap APBD</i>	<i>Persentase DAU terhadap Pendapatan Daerah</i>
2005	362,789	38,456	79,407
2006	536,688	40,285	75,189
2007	585,364	36,184	74,569
2008	616,396	35,924	71,960
2009	638,804	35,038	72,840
Rata-rata	548,008	37,178	74,793

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

B. Pola APDB Kabupaten Kebumen

Lebih jauh, studi ini melaporkan bahwa pola APBD Kabupaten Kebumen selama lima tahun terakhir cenderung “lebih besar pasak daripada tiang”. Dengan kata lain, pendapatan daerah otonom lebih kecil daripada belanjanya. Akibatnya, daerah otonom setiap tahunnya kerap kali mengalami persoalan defisit anggaran (lihat Tabel 3).

Tabel 3
 Pola APBD Kabupaten Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>Total Pendapatan (dalam Jutaan)</i>	<i>Total belanja (dalam Jutaan)</i>	<i>Belanja Pegawai (dalam Jutaan)</i>	<i>Belanja Modal (dalam Jutaan)</i>	<i>Defisit</i>
2005	456,875	486,505	294,972	1,092	-29,630
2006	713,786	618,434	319,986	3,443	95,352
2007	784,992	832,744	419,912	239,875	-47,752
2008	856,576	859,246	525,591	160,041	-2,670
2009	876,994	946,181	604,647	159,361	-69,187

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Defisit anggaran lebih banyak disebabkan oleh meningkatnya proporsi belanja pegawai daripada belanja modal. Data mengindikasikan bahwa jumlah PNS di Kabupaten Kebumen dalam kurun lima tahun terakhir mengalami pertumbuhan yang sangat pesat

kecuali pada tahun 2005 dan 2006. Meningkatnya jumlah PNS di Kabupaten Kebumen terjadi pada saat dan setelah perubahan politik desentralisasi yang semula memberikan kewenangan politik yang besar kepada daerah kemudian daerah hanya melaksanakan urusan-urusan administratif sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Ada kemungkinan untuk melaksanakan sejumlah urusan wajib dan urusan pilihan, daerah membutuhkan tambahan aparatur. Namun sayangnya, kebijakan penambahan aparatur justru semakin menciptakan ketergantungan yang besar dari Kabupaten terhadap Pusat.

Tabel 4
Jumlah PNS di Kabupaten Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah PNS</i>	<i>Pertumbuhan PNS</i>
2005	13.013	-0,558
2006	12.981	-0,246
2007	14.077	8,443
2008	14.321	1,733
2009	15.763	10,069

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Pertumbuhan jumlah PNS di Kabupaten Kebumen yang demikian pusat berakibat pada meningkatnya alokasi belanja pegawai, sementara belanja modal cenderung mengalami porsi yang semakin menyusut (lihat Tabel 5). Proporsi belanja pegawai selalu diatas 50 persen dari total belanja daerah. Sebaliknya, proporsi belanja modal yang notabenenya untuk investasi pembangunan justru semakin menjauh dari angka 20 persen.

Tabel 5
Belanja Pegawai dan Belanja Modal

<i>Tahun</i>	<i>Persentase Belanja Pegawai</i>	<i>Persentase Belanja Modal</i>
2005	60,631	0,224
2006	51,741	0,557
2007	50,425	28,805
2008	61,169	18,626
2009	63,904	16,843

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

C. *Belanja Kesehatan dan Pendidikan yang Minim*

Akibat belanja aparatur yang cenderung meningkat pesat, belanja publik khususnya bidang kesehatan dan pendidikan jauh dari harapan publik maupun ketentuan perundang-undangan. Sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945, pemerintah termasuk pemerintah daerah diharuskan mengalokasikan 30 persen belanja publik dari APBN/APBD untuk bidang pendidikan. Sementara itu, telah ada kesepakatan antara pemerintah daerah dan Kementerian Kesehatan untuk mengalokasikan dana APBD untuk belanja kesehatan sebesar minimal 15 % (IRDA, 2002).

Tabel 6
Proporsi Belanja Kesehatan dan Pendidikan

<i>Tahun</i>	<i>Persentase Belanja Kesehatan</i>	<i>Persentase Belanja pendidikan</i>
2005	8,916	3,959
2006	5,207	3,266
2007	8,876	8,276
2008	9,051	8,702
2009	11,108	8,994

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Alokasi belanja kesehatan dan pendidikan di Kabupaten Kebumen tidak jauh berbeda hasilnya dengan Survey yang dilakukan oleh the Asia Foundation pada tahun 2002. Proporsi belanja kesehatan dan pendidikan di Kebumen masih jauh dari angka harapan publik maupun tuntutan normatif konstitusi. Angka belanja kesehatan masih jauh dari kesepatan 15 persen, sementara angka belanja pendidikan masih jauh dari kuota 30 persen (lihat Tabel 6).

D. *Dampak APBD terhadap Kinerja Pembangunan Daerah*

Belanja daerah idealnya dialokasikan untuk kepentingan masyarakat karena berperan sebagai alat kebijakan fiskal. Melalui belanja daerah diharapkan dapat menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Suharyanto dalam Kumorotomo dan Purwanto, 2005). Dalam praktiknya, minimnya alokasi belanja modal telah memberikan dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan dampak pengentasan kemiskinan yang tidak signifikan.

Tabel 6
Dampak APBD terhadap Pertumbuhan ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan

<i>Tahun</i>	<i>Proporsi Belanja Modal</i>	<i>Pertumbuhan Ekonomi</i>	<i>Jumlah penduduk miskin</i>	<i>Persentase Penduduk Miskin</i>
2005	0,224	3,200	349300,000	29,830
2006	0,557	4,080	388700,000	32,490
2007	28,805	4,520	362400,000	30,250
2008	18,626	5,570	334870,000	27,870
2009	16,843	3,840	309610,000	25,730

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Data yang ditampilkan pada Tabel 6 menunjukkan bahwa penurunan alokasi belanja di Kabupaten sejak tahun 2008 telah memberikan efek negatif terhadap merosotnya pertumbuhan ekonomi. Meskipun pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya ukuran keberhasilan pembangunan, namun dapat menjadi indikasi awal mengenai bekerja tidaknya instrumen APBD dalam menstabilkan perekonomian lokal.

Menariknya, meskipun pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan, prestasi Kebumen untuk mengentaskan kemiskinan menunjukkan trend yang positif. Sejak tahun 2007 angka kemiskinan dapat ditekan hingga 2-3 persen selama 2007-2009 (lihat Tabel 6).

Tabel 7
Proporsi Penduduk Miskin di Tingkat Nasional dan Kebumen

<i>Tahun</i>	<i>Proporsi Penduduk Miskin Nasional</i>	<i>Proporsi Penduduk Miskin Kebumen</i>
2005	15,97	29,830
2006	17,75	32,490
2007	16,58	30,250
2008	15,42	27,870
2009	14,15	25,730

Sumber: BPS dan Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Prestasi dalam pengentasan kemiskinan sepiantas mengesankan meski didukung dengan anggaran pembangunan yang minim. Namun setelah dibandingkan dengan kinerja pembangunan nasional, kinerja pembangunan di Kabupaten Kebumen tidak begitu menonjol. Angka kemiskinan di Kebumen yang berhasil ditekan dengan rata-rata 2 persen per tahun masih jauh dibawah angka kemiskinan nasional. Artinya, jumlah rumah tangga

miskin di Kabupaten Kebumen masih lebih banyak daripada rata-rata jumlah rumah tangga miskin secara nasional. Situasi ini tidak lepas dari kecilnya proporsi belanja pembangunan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan kemiskinan.

Berbeda dengan kinerja pengentasan kemiskinan, Pemerintah Kabupaten Kebumen berhasil dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia (IPM) selama lima tahun terakhir. Bahkan capaian pada tahun 2009 mendekati angka capaian IPM di level nasional (lihat Tabel 8). Prestasi dalam IPM tampak paradoks dengan minimnya investasi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan derajat kesehatan dan pendidikan yang menjadi komponen dalam IPM. Terlepas dari benar atau tidaknya data yang diterbitkan oleh Kabupaten Kebumen, kinerja pembangunan dalam ukuran IPM menunjukkan minimnya alokasi dana pembangunan tidak menjadi kendala bagi daerah untuk meningkatkan derajat kualitas manusianya.

Tabel 8
IPM di Tingkat Nasional dan Kebumen

Tahun	IPM Nasional	IPM Kebumen
2005	69,57	68,09
2006	70,10	68,11
2007	70,59	69,70
2008	71,17	69,87
2009	71,76	71,66

Sumber: BPS dan Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Secara spesifik, kinerja pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan justru menunjukkan hasil-hasil yang mengesankan. Di bidang pendidikan, indikator angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) selama kurun waktu 2005-2009 cenderung konstan pada angka yang tinggi untuk jenjang sekolah dasar dan sekolah menengah. Namun, tingkat partisipasi pada jenjang sekolah menengah atas masih di bawah 60 persen (lihat Tabel 9). Hal ini menunjukkan tantangan yang masih besar bagi Kebumen untuk meningkatkan akses masyarakat untuk mendapatkan layanan pendidikan ke jenjang sekolah menengah ke atas.

Tabel 9
Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar

Jenjang Pendidikan	2005		2006		2007		2008		2009	
	APK	APM	APK	APM	APK	APM	APK	APM	APK	APM
SD	103,7	91,28	104,1	91,97	101,95	95,10	101,96	95,11	102,23	95,89
SMP	92,03	67,22	93,35	68,56	94,25	71,22	95,01	71,23	95,39	77,68
SLTA	40,46	31,08	56,04	40,21	57,54	40,40	56,52	40,41	57,75	41,17

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

Kinerja pembangunan kesehatan menunjukkan situasi yang belum menggembirakan di Kabupaten Kebumen. Data yang diterbitkan Dinas Kesehatan Kebumen (2005-2009) menyajikan tantangan yang masih besar khususnya upaya untuk mengatasi persoalan angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) yang masih tinggi. Sementara itu, usia harapan hidup dan cakupan layanan puskesmas justru mengalami penurunan (lihat Tabel 10). Dengan demikian, alokasi belanja kesehatan yang belum sesuai harapan publik memberikan efek yang buruk terhadap derajat kualitas kesehatan masyarakat.

Kinerja Bidang Kesehatan	2005	2006	2007	2008	2009
Angka Kematian Ibu (AKI)	59,71/100.000 KH	54,61/100.000 KH	51,26/100.000 KH	50/100.000 KH	49,26/100.000 KH
Angka Kematian Bayi (AKB)	9,25/1.000 KH	8,46/1.000 KH	6,77/1.000 KH	5,1/1.000 KH	5,02/1.000 KH
Usia Harapan Hidup	68,8	68,93	68,93	70,6	70,3
Cakupan layanan Puskesmas	55,70 %	93,7 %	98 %	83,93 %	84,7 %

Sumber: Kebumen dalam Angka (2005-2009)

E. Pembahasan

Secara teoritik, desentralisasi yang direalisasikan dalam bentuk APBD dimaksudkan untuk menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Suharyanto dalam Kumorotomo dan Purwanto, 2005). Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa belanja daerah di Kabupaten Kebumen lebih banyak dihabiskan untuk komponen gaji pegawai. Artinya, pengambil manfaat terbesar dari anggaran belanja daerah adalah kelompok birokrasi daripada masyarakat luas. Situasi ini dapat dijelaskan dari pendekatan problem prinsipal-agensi. Dalam hal ini, pemerintah dan politisi daerah membelanjakan APBD yang notabenehnya adalah uang rakyat, tetapi porsi belanjanya tidak mencerminkan kebutuhan dan kehendak rakyatnya. Situasi ini dilatarbelakangi oleh "kontrak yang tidak sempurna" (*incomplete contract*) antara rakyat dan penguasa (von Hagen, dalam Shah, 2007).

Besarnya belanja rutin di Kabupaten Kebumen tidak lepas dari peningkatan jumlah pegawai negeri sipil di Kabuten Kebumen yang mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi yaitu sebesar 18 persen selama kurun waktu 2006-2009 atau bertambah 2.782 orang. Semakin banyak jumlah PNS di Kabupaten Kebumen, maka semakin memberikan beban anggaran yang semakin berat bagi Pemerintah Kabupaten Banyumas.

Besarnya alokasi belanja rutin berdampak negatif terhadap belanja pembangunan. Temuan menunjukkan bahwa angka pertumbuhan belanja rutin jauh lebih tinggi daripada belanja pembangunan. Situasi ini terjadi untuk semua komponen belanja untuk sektor-sektor pelayanan publik yang penting. Kasus untuk sektor kesehatan menunjukkan bahwa alokasi anggaran kesehatan masih jauh dari angka ekspektasi yaitu 15 persen, sementara alokasi anggaran pendidikan belum mampu mendekati kuota anggaran 30 persen. Dampaknya adalah capaian kinerja bidang kesehatan seperti angka kematian bayi dan ibu melahirkan yang masih tetap tinggi tidak mampu ditekan secara signifikan.

Terhadap sektor perekonomian, belanja pegawai yang mendominasi pengeluaran pemerintah tidak berdampak positif terhadap ekonomi daerah. Bahkan dalam kurun waktu 2005-2009, perekonomian Kebumen hanya tumbuh rata-rata 4 %. Namun demikian, pada tahun 2009 pertumbuhan ekonomi Kebumen justru menurun pada saat alokasi anggaran meningkat khususnya untuk belanja aparatur.

Seretnya belanja pembangunan berdampak negatif terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Kemiskinan di Kabupaten Kebumen tidak mampu dientaskan secara cepat. Terlepas dari krisis ekonomi dan dampak kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM), proporsi belanja pembangunan yang kecil turut berperan dalam mempersulit upaya pengentasan kemiskinan. APBD yang sebenarnya dapat menjadi alat motivasi bagi Pemerintah Kabupaten Kebumen untuk mengembangkan program-program kreatif bagi kemakmuran rakyatnya nyatanya tidak dapat berbuat banyak untuk kepentingan masyarakat.

V. KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa alokasi belanja publik di tingkat lokal cenderung ditujukan untuk membiayai gaji aparatur daripada investasi pembangunan. Hal ini secara jelas ditunjukkan dari minimnya proporsi belanja pembangunan di bidang kesehatan maupun pendidikan selama kurun waktu 2005-2009. Bahkan proporsinya belum mampu memenuhi ekspektasi publik dan tuntutan konstitusi, Dengan demikian, penerima manfaat terbesar dari belanja publik adalah kelas birokrasi daripada masyarakat miskin yang jumlahnya masih sangat besar di tingkat lokal.

Akibat dari minimnya belanja pembangunan, kinerja pembangunan khususnya pengentasan kemiskinan dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat berada pada level yang

tidak memuaskan. Meskipun angka kemiskinan di tingkat lokal dapat diturunkan setiap tahunnya, tetapi capainnya masih jauh di bawah angka kemiskinan nasional. Demikian pula capaian bidang kesehatan, beberapa indikator kesehatan seperti angka kematian ibu dan angka kematian bayi serta cakupan layanan kesehatan masyarakat belum mampu memenuhi harapan publik. Namun demikian, pembangunan bidang pendidikan justru menunjukkan hasil-hasil yang positif. Ternyata investasi bidang pendidikan yang relatif kecil tidak terlalu banyak mempengaruhi capaian kinerja bidang pendidikan. Temuan ini menunjukkan bahwa daerah memiliki perhatian yang tinggi terhadap upaya meningkatkan akses layanan pendidikan masyarakat meskipun belum ditopang dengan anggaran yang memadai.

Untuk meningkatkan efektivitas APBD dalam menjawab berbagai persoalan mendasar seperti pendidikan dan kesehatan, Pemerintah Kabupaten Kebumen hendaknya tidak lagi menambah jumlah pegawai di masa yang akan datang. Dengan kebijakan ini diharapkan anggaran yang terbatas dapat dioptimalkan untuk peningkatan belanja pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2005. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2006. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2007. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2008. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- _____ 2009. Kebumen dalam Angka. BPS Kabupaten Kebumen.
- BPS. 2005-2009. Kemiskinan. Diakses dari www.bps.go.id.
- McNabb, David E, 2002. *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*. M.E.Sharpe, New York.
- Retnandari, Nunuk Dwi, 2009. Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkat? Dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (Edt). *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Shah, Anwar. 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, Washington, D.C.
- Soetono, Bambang, Diani Sadiawati, dan Refly Harun. 2010. *Kajian dan Rekomendasi: Peningkatan Kualitas Substansi, Proses, Harmonisasi, dan Sinkronisasi Perda Pelayanan Publik*. Bappenas RI, Jakarta.

The Asia Foundation. 2002. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal: Laporan Kedua (Juni-November 2002)*. USAID.

Waidl, Abdul, Arie Sudjito, dan Sugeng Bahagijo, 2008. *Mendahuluan Si Miskin, Buku Sumber bagi Anggaran Pro-Rakyat*. LKis Yogyakarta.

Memotret Kelembagaan Kecamatan Menuju optimaliasi Peran Kecamatan Dalam Memberikan Pelayanan Kepada Masyarakat

(Studi pada Kecamatan Bantul dan Kretek, Kabupaten Bantul)

Oleh :

Shafiera Amalia, SIP

(Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)

ABSTRACT

Law No.32/2004 implementation contribute implication for sub-district organization. Wasistiono (2009) said that sub-district is not the territory, but just a workplace for sub-district leader. Furthermore, sub-district is just one of local organization. As a local organization, sub-district leader has two task, attributive and delegative task. Atributive task is general duty of government. Delegative task is services duty which depend on delegation of authority. It means sub-district authority, function and duty influence by head of Regency policy.

This study emphasize to describe dan evaluate sub-district institution at Bantul and Kretek sub-district, Bantul Regency. This study used qualitative paradigm. Researcher collect Data used interview method, and analyze data used triangulasi method. This study shows Bantul Regent delegate minimal authority to sub-district leader. At 2001, Local Law about authority delegation to sub-district leader was implemented. But, the implementation of this regulation faced several obstacles like the lack of human resourches, budget, and infrastructure support. Up to now, there are not new policy to solve this problem. Whe-reas, delegative task should be given optimally in order to provide public service.

As a consequence, Bantul and Kretek Sub-district just do attributive task. Delegation task which Sub-district do is recommendation aspect of permission. This condition cause Sub-district role precisely makes administrative procedures more complicated. Citizen can not find easy services like affordable price, time efficiency and simple procedures. Therefore, Bantul Regency should formulate authority delegation to sub-district leader, and provide sufficient human resources, budget, and infrastructure. So, sub-district organization is optimal to provide public services.

Key words : institution, sub-district, services, Bantul.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kecamatan merupakan salah satu sub sistem pemerintahan daerah yang sudah sangat dikenal oleh masyarakat. Kehadiran Kecamatan diperkirakan sejak Zaman Kediri. Djuliaty dalam Wasistiono (2009) mengemukakan bahwa pada zaman Kediri (abad XII-XIII) terdapat suatu organisasi yang disebut Wiyasa yang membawahi beberapa desa. Wiyasa ini setingkat dengan Kecamatan pada masa kini. Pada masa kolonial Belanda, dibentuk organisasi pemerintah kecamatan yang disebut "Onder District". Menurut Wasistiono (2009) *Onder District* merupakan bagian dari suatu *district* (kawedanan), sementara Kepala *Onder District* (Asisten Wedana) mempunyai tugas dan fungsi membantu Kepala *District*. Dalam perjalanannya, wewenang dan peranan *District* dikurangi dan sebagian diserahkan kepada *Onder District*.

Pada masa penjajahan Jepang, menurut Widodo, W.U (2010) organisasi setingkat Kecamatan dikenal dengan istilah *Son*, berada di bawah organisasi *Si* (*Staatgemeente*) atau Ken (*Regentschap*), dan *Gun* (*district/wedono*). Sementara pada masa itu camat dikenal dengan istilah *Son-tyo*. Organisasi ini memiliki tugas dan fungsi berdasar asas dekonstruksi dan Kecamatan juga merupakan unsur wilayah.

Pasca kemerdekaan, Organisasi kecamatan tetap dipertahankan hingga kini walaupun mengalami berbagai perubahan yang merupakan bentuk adaptasi dari perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah Pasal 72 disebutkan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam tiga tingkatan wilayah administrative yaitu Propinsi atau Ibukota Negara, Kabupaten atau Kotamadya dan Kecamatan sebagai tingkat paling bawah. Sementara bila dipandang perlu, antara Kabupaten dengan Kecamatan dibentuk Kota Administratif. Pasal 77 Undang-Undang ini menegaskan bahwa kedudukan camat merupakan kepala wilayah di Kecamatan. Sementara pasal 80 dan 81 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 me-

nyebutkan kewenangan atributif yang dimiliki oleh Camat sebagai Kepala Wilayah. Dalam pasal 80 disebutkan bahwa Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Menurut Wasistiono (2009), regulasi ini berimplikasi pada kedudukan Kecamatan sebagai perangkat pusat di daerah dalam rangka menjalankan asas dekonsentrasi. Kecamatan merupakan ujung tombak Pemerintah Pusat yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Purwanto dan Habibie (2010) menambahkan bahwa tugas Camat sebenarnya lebih untuk menjaga tertib politik pada level bawah pasca peristiwa G-30-S-PKI dan pada saat pemerintah meluncurkan program-program pembangunan.

Seiring dengan semangat reformasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik dan tidak demokratis diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memuat pengaturan yang berdasar asas desentralisasi dan demokrasi. Kehadiran regulasi ini dianggap sebagai penanda babak baru dalam system penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa pengaruh yang significant terhadap organisasi kecamatan. Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Menurut Purwanto dan Habibie (2010), hal ini berarti bahwa Kecamatan tidak lagi merupakan wilayah administrasi pemerintahan, dan Camat bukan lagi Kepala Wilayah yang memiliki kekuasaan penuh atas wilayahnya. Selain itu, menurut Pasal 66 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Camat tidak memiliki kewenangan atributif, hanya memiliki kewenangan delegatif yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Belum sempat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diimplementasikan dengan baik, regulasi ini digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini juga membawa perubahan terhadap organisasi kecamatan. Bila dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Kecamatan hanya memiliki kewenangan delegatif, pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kecamatan memiliki Kewenangan atributif dan delegatif. Sementara dari segi kedudukan Kecamatan tetap merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota.

Perubahan regulasi menyebabkan kedudukan, kewenangan, tugas dan fungsi Kecamatan dirasakan sangat terbatas. Kewenangan yang dimiliki Kecamatan sangat tergantung kepada Kebijakan Kepala Daerah untuk mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Kecamatan. Beberapa Daerah terbilang sukses untuk mendelegasikan sebagian kewenangan Kepala Daerah kepada Kecamatan sehingga kehadiran Kecamatan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Salah satu diantaranya adalah Kabupaten Agam yang memiliki beberapa regulasi terkait dengan pelimpahan kewenangan dari Bupati kepada

Camat. Menurut Safitri, et.al. (2010) kebijakan daerah yang telah dikeluarkan diantaranya Keputusan Bupati Agam No.182 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Wewenang Pengelolaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah kepada Kecamatan dan Kecamatan Pembantu; Keputusan Bupati Agam No.206 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bidang Pelayanan Umum kepada Camat; Keputusan Bupati Agam No.240 Tahun 2004 tentang perubahan atas Keputusan Bupati Agam No.206 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bidang Pelayanan Umum kepada Camat; dan Peraturan Bupati Agam No.9 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Wewenang Penandatanganan KTP kepada Camat.

Berbagai regulasi ini diimplementasikan dengan baik sehingga Kecamatan dapat berinovasi dan mengoptimalkan fungsinya dalam melayani masyarakat. Masih menurut Safitri, et.al. (2010), Kecamatan Ampek Angkek Kabupaten Agam berhasil memperoleh penghargaan Piala Citra Pelayanan Prima dari Pemerintah RI pada tahun 2009 karena melakukan terobosan-terobosan dalam memberikan pelayanan. Inovasi yang dilakukan oleh Kecamatan Ampek Angkek adalah dengan melaksanakan program Pelayanan Terpadu Kecamatan dimana Petugas Kecamatan bersama dengan perwakilan dari dinas yang ada di Kecamatan seperti Dinas Kesehatan, KB dan Koramil memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, baik pelayanan KTP, perizinan, maupun sosialisasi dan pembinaan kepada masyarakat.

Namun banyak pula Daerah yang belum menyerahkan kewenangan delegatif kepada Kecamatan. Menurut Wasistiono (2009), hal ini dikarenakan apakah Kepala Daerah tidak tahu atau tidak mau tahu. Sehingga yang terjadi adalah Camat tidak mengetahui secara tepat apa yang menjadi kewenangannya. Mereka umumnya hanya menjalankan kewenangan tradisional yang sudah dijalankan secara turun temurun, padahal peraturan perundangan sudah berubah. Posisi Camat menjadi tidak menentu.

Kondisi seperti ini dialami oleh Kecamatan Kretek dan Kecamatan Bantul di Kabupaten Bantul. Pada tahun 2001, Kabupaten Bantul memiliki Keputusan Bupati Bantul mengenai pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati Bantul kepada Camat se Kabupaten Bantul. Namun regulasi ini tidak berjalan dengan baik karena tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia, pembiayaan, sarana, dan prasarana yang memadai. Hingga saat ini, belum ada kebijakan untuk mengatasi kondisi tersebut. Sehingga Kecamatan di Kabupaten Bantul sampai saat ini hanya mengerjakan tugas atributif.

Sangat disayangkan bila Kepala Daerah tidak memberikan kewenangan kepada Kecamatan. Purwanto dan Habibie (2010) berpendapat bahwa para Bupati/Walikota justru 'asyik' menikmati kewenangan mereka, namun lupa memberdayakan pemerintah pada tingkat Kecamatan dan Desa yang dapat dijadikan ujung tombak peningkatan kualitas pelayanan publik. Ditambahkan oleh Wasistiono (2009), Pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat sebenarnya menguntungkan Bupati/Walikota bersang-

kutan karena mereka tidak dibebani oleh urusan-urusan elementer berskala Kecamatan yang dapat diselesaikan oleh Camat.

Oleh karenanya tulisan ini ingin lebih jauh dan lebih spesifik membahas mengenai hasil temuan penelitian kelembagaan Kecamatan di Kabupaten Bantul. Pertanyaan yang ingin dijawab adalah bagaimana kondisi eksisting kelembagaan Kecamatan di Kabupaten Bantul? Pelayanan strategis apa yang dapat didelegasikan kepada Kecamatan di Kabupaten sehingga kehadiran Kecamatan mampu membawa kebermanfaatan optimal bagi masyarakat?

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana kondisi eksisting kelembagaan Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul?
- b. Pelayanan strategis apa saja yang dapat diberikan kepada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini diantaranya adalah :

1. Mengetahui kondisi eksisting kelembagaan Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul.
2. Merumuskan rekomendasi pelayanan strategis apa saja yang dapat diberikan kepada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek di Kabupaten Bantul.

II. KAJIAN TEORI

A. Pengaturan Mengenai Kecamatan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan payung hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Didalamnya mencakup peraturan mengenai Kecamatan. Dalam Pasal 120 Undang-Undang ini disebutkan bahwa Kecamatan merupakan salah satu perangkat daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam Pasal 126 ayat (2) disebutkan bahwa Camat dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan kewenangan yang dimiliki oleh Camat merupakan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota. Selain dapat memiliki kewenangan delegatif, Camat memiliki kewenangan atributif yang disebutkan dalam Pasal 126 Ayat (3) bahwa Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Pengaturan lebih spesifik mengenai Kecamatan terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Dalam Pasal 14 disebutkan bahwa Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota sebagai pelaksana teknis kewilayah-an yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Peraturan ini juga menjelaskan kewenangan apa saja yang dapat dilimpahkan oleh Kepala Daerah kepada Camat. Dalam Pasal 15 Ayat (2) disebutkan bahwa Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek :

- a. Perizinan;
- b. Rekomendasi;
- c. Koordinasi;
- d. Pembinaan;
- e. Pengawasan;
- f. Fasilitasi;
- g. Penetapan;
- h. Penyelenggaraan;
- i. Kewenangan lain yang dilimpahkan.

Selanjutnya dalam Pasal 15 Ayat (4) disebutkan bahwa pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 disebutkan bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

B. Pelayanan Publik

Secara luas, pelayanan publik merupakan serangkaian upaya yang dilakukan untuk memenuhi berbagai kebutuhan warganegara. Dwiyanto dalam LAN (2009) berpendapat

bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Dalam Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pada prinsipnya, pelayanan publik dapat dilaksanakan oleh pihak swasta maupun oleh pihak pemerintah. Menurut Purwanto dan Habibie (2010) penganut pasar bebas berkeyakinan pelayanan publik sebaiknya diserahkan kepada pihak swasta, karena diasumsikan pihak swasta bekerja lebih efisien dibandingkan dengan lembaga pemerintah sehingga masyarakat akan lebih diuntungkan dengan mendapatkan pelayanan yang lebih baik dan dengan harga yang murah. Namun dalam kenyataannya mekanisme pasar tidak berjalan mulus. Berbagai fenomena kegagalan pasar (*market failures*) dan karakteristik khusus dari barang dan jasa publik menjadi alasan kuat mengapa pemerintah dapat ikut campur dalam upaya menyediakan barang dan jasa publik.

Dengan demikian, dalam lingkup yang lebih sempit dapat diartikan bahwa pelayanan publik merupakan serangkaian upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyediakan kebutuhan warganegaranya. Dengan luasnya cakupan pelayanan publik, maka menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) Nomor 63/KEP./M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu :

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang, dan sebagainya.
- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang diperlukan oleh publik, seperti pendidikan, kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, dan sebagainya.

III. METODE PENELITIAN

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini adalah penelitian terapan (*applied/practical research*). Nazir (1985) dalam Danim (2000) mengemukakan bahwa penelitian terapan adalah penyelidikan yang hati-hati, sistematis dan terus menerus terhadap suatu masalah

dengan tujuan untuk digunakan dengan segera untuk keperluan tertentu. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, studi dokumen; dan wawancara. Informan penelitian diambil menggunakan teknik *purposive sampling*.

Adapun informan dalam penelitian ini diantaranya :

1. Sekretaris Bappeda Kabupaten Bantul;
2. Kepala Sub. Bidang Penelitian dan Pengembangan Bappeda Kabupaten Bantul;
3. Staf Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul;
4. Staf Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul;
5. Kepala Dinas Perijinan Kabupaten Bantul;
6. Kepala Bidang Pendataan dan Penetapan Ijin Kabupaten Bantul;
7. Camat dan Sekretaris Camat Kecamatan Bantul;
8. Camat dan Sekretaris Camat Kecamatan Kretek;
9. Tokoh Masyarakat Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek.

Sementara itu, analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi sumber. Menurut Sugiyono (2005) triangulasi sumber dilakukan untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Profil Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul

Dari hasil pengolahan data sekunder, berikut akan disajikan tabel deskripsi profil Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek.

Tabel 1.1.
Profil Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek

Aspek	Kecamatan Bantul	Kecamatan
Geografis		
Luas wilayah	2.195 Ha (4,33%)	2.677 Ha (5,28%)
Keadaan alam	Datar sampai berombak (98%)	Datar sampai berombak (95%)
Jumlah desa/kelurahan	5 desa	5 Desa
Jarak desa/kelurahan terjauh dengan kecamatan	4,00 Km (0,25 jam)	4 Km (0,25 jam)

Jarak kecamatan dengan kabupaten	0,40 Km (0,02 jam)	15 Km (0,5 jam)
Demografi		
Jumlah penduduk	62.167 jiwa Laki laki : 30.421 orang Perempuan : 31.746 orang	32.161 jiwa Laki laki : 15.485 orang Perempuan : 16.796 orang
Pendidikan	Belum sekolah (16%) Tidak tamat sekolah (3,6%) Tamat SD (12,5%) Tamat SLTP (15,8%) Tamat SLTA (32%) Tamat D1 (3,6%) Tamat D2 (4,5%) Tamat D3 (4,3%) Tamat S1 (4,9%) Tamat S2 (2,5%) Tamat S3 (0,004%) Buta Huruf (0,14%)	Belum sekolah (6,8%) Tidak tamat sekolah (8,4%) Tamat SD (28,7%) Tamat SLTP (15,5%) Tamat SLTA (28,9%) Tamat D1 – D2 (1,5%) Tamat D3 (2,8%) Tamat S1 (5,4%) Tamat S2 (0,2%) Tamat S3 (0 %) Buta Huruf (1,6%)
Mata Pencaharian	Petani pemilik tanah (55,3%) Petani penggarap/ penyekap(7,5%) Buruh tani (10,8%) Pengusaha sedang/besar (0,18%) Pengrajin/industri kecil (1,24%) Buruh industri (1,6%) Buruh bangunan (6,9%) Buruh pertambangan (0,01%) Pedagang (6,9%) Pengangkutan (0,03%) PNS (5,5%) TNI (0,95%) Pensiunan (3,1%)	Petani pemilik tanah (14,5%) Petani penggarap tanah (8,1%) Petani penggarap/ penyekap(6,4%) Buruh tani (30,7%) Pengusaha sedang/besar (0,1%) Pengrajin/industri kecil (0,6%) Buruh industri (7,9%) Buruh bangunan (8,1%) Buruh pertambangan (0,3%) Pedagang (5,8%) Pengangkutan (0,5%) Nelayan (1,1 %) PNS (10,3%) TNI (1,6%) Pensiunan (3,3%)

Potensi Wilayah		
Potensi Alam	Persawahan (padi)	Pertanian (padi, bawang merah) Perikanan laut
Potensi Ekonomi	Jasa dan perdagangan Industri kecil dan kerajinan (kulit) Pariwisata (kolam renang)	Jasa dan perdagangan Pariwisata (Pantai Parangtritis, Pantai Parangkusumo, Pantai Depok, Cepuri Parangkusumo, gumuk pasir, laboratorium geospasial, pemandian)

1. Kecamatan Bantul

Kecamatan Bantul merupakan salah satu dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Bantul. Kecamatan Bantul memiliki aksesibilitas yang sangat baik dengan pusat pemerintahan Kabupaten Bantul dikarenakan pusat pemerintahan Kabupaten memang terletak di Kecamatan Bantul. Selain itu, sepanjang pengamatan di lapangan, kondisi jalan di Kecamatan Bantul relatif cukup baik dan kendaraan umum tersedia, walaupun masyarakat lebih banyak menggunakan kendaraan pribadi seperti sepeda motor untuk mendukung mobilitasnya.

Kecamatan Bantul memiliki penduduk yang relatif banyak dibandingkan dengan kecamatan kecamatan lain di Kabupaten Bantul yaitu sebanyak 62.167 jiwa. Kecamatan ini pun dapat dikategorikan sebagai kecamatan semi-perkotaan. Walaupun sebagian besar penduduknya masih memiliki mata pencaharian sebagai petani, bidang jasa dan perdagangan juga tumbuh pesat. Selain itu, masyarakat Kecamatan Bantul juga sudah memiliki tingkat pendidikan yang relatif baik, 32% masyarakatnya mampu menyelesaikan pendidikannya hingga tingkat SMU. Bahkan beberapa warganya telah menyelesaikan pendidikan S2 dan S3. Walau demikian, menurut data yang diperoleh dari Kecamatan, masih ada warga Kecamatan Bantul yang buta huruf. Tentunya hal ini perlu memperoleh perhatian khusus dari pemerintah.

Dengan kondisi wilayah yang berada di dataran rendah, Kecamatan Bantul memiliki potensi alam pertanian, khususnya tanaman padi. Selain itu, Kecamatan Bantul memiliki potensi usaha kerajinan kulit di Desa Sabdodadi. Walaupun masih pada kategori mula, kerajinan ini sangat potensial untuk dikembangkan. Karenanya, pelayanan yang diberikan oleh Kecamatan seharusnya juga berfokus pada potensi Kecamatan, yaitu bidang pertanian, jasa dan perdagangan, serta usaha kerajinan kulit.

2. Kecamatan Kretek

Kecamatan Kretek memiliki karakteristik wilayah yang cukup berbeda dengan Kecamatan Bantul. Kecamatan Kretek merupakan salah satu wilayah di Selatan Pulau Jawa yang berbatasan langsung dengan Samudera Hindia. Walau demikian, aksesibilitas warga kecamatan untuk mencapai pusat pemerintahan kecamatan maupun pusat pemerintahan kabupaten karena jarak untuk menempuhnya tidak terlampau jauh. Ditambah dengan ketersediaan infrastruktur jalan dan transportasi umum yang relatif baik.

Dikarenakan berbatasan langsung dengan Samudera Hindia, Kecamatan Kretek memiliki potensi di bidang pariwisata dan perikanan. Beberapa objek wisata terkemuka di D.I. Yogyakarta seperti Pantai Parangtritis, Pantai Depok dan Pantai Parangkusumo berada dalam wilayah Kecamatan Kretek. Kecamatan Kretek juga memiliki potensi perikanan, walaupun memang saat ini belum dirasa optimal karena kawasan laut selatan memiliki ombak yang besar sehingga menyulitkan dan cukup membahayakan bagi nelayan.

Berbatasan langsung dengan Samudera Hindia di satu sisi merupakan anugerah bagi warga Kecamatan Kretek karena membawa manfaat ekonomi tersendiri. Di sisi yang lain, dengan berbatasan dengan Samudera Hindia, kawasan kecamatan memiliki potensi bencana alam yang cukup besar. Kawasan ini menjadi daerah yang rawan bencana gempa dan tsunami, seperti yang terjadi pada medio tahun 2006 lalu. Dengan demikian, potensi kerawanan bencana ini juga perlu dikelola dengan baik oleh pemerintah dan masyarakat.

Selain memiliki potensi pariwisata dan perikanan, dengan bentang alam yang relatif datar, Kecamatan kretek juga memiliki potensi pertanian, khususnya untuk tanaman padi dan bawang merah. Menurut data statistik yang diperoleh dari Kecamatan, 59,7% penduduk Kecamatan Kretek memperoleh nafkah dari bidang pertanian, baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap, maupun sebagai buruh tani. Dengan demikian, selain pelayanan administratif kependudukan seperti penyelenggaraan KTP dan KK, Pemerintah Kecamatan seharusnya dapat memberikan berbagai pelayanan administratif dan pelayanan non-administratif yang berkaitan dengan potensi Kecamatan Kretek, seperti berbagai perizinan, pembinaan dan fasilitasi di bidang pertanian, perikanan, serta jasa dan perdagangan yang mendukung pariwisata.

B. Kelembagaan Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul

Dari hasil wawancara dengan pihak Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek ditambah dengan pengolahan data sekunder, berikut akan disajikan tabel deskripsi kondisi kelembagaan di Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek.

Tabel 2.1.

Kondisi Kelembagaan Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek

<i>Dimensi Kelembagaan</i>	<i>Kecamatan Bantul</i>	<i>Kecamatan Kretek</i>
Tugas Pokok dan Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan tugas atributif Camat - Penyelenggaraan pembuatan KTP dan KK - Rekomendasi berbagai pengurusan izin di Kabupaten 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan tugas atributif Camat - Penyelenggaraan pembuatan KTP dan KK - Rekomendasi berbagai pengurusan izin di Kabupaten
Struktur Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> - Camat - Sekretariat Kecamatan (Sub Bagian Umum, Sub Bagian Program dan Keuangan) - Seksi Tata Pemerintahan - Seksi Ketentraman dan Ketertiban - Seksi Pelayanan - Seksi Ekonomi, Pembangunan dan Lingkungan Hidup - Seksi Kemasyarakatan 	<ul style="list-style-type: none"> - Camat - Sekretariat - Seksi Pemerintahan - Seksi Ketentraman dan Ketertiban - Seksi Ekonomi, Pembangunan dan Lingkungan Hidup - Seksi Kemasyarakatan - Seksi Pelayanan Umum - Seksi Keuangan - Seksi umum
Sumber Daya Manusia	<ul style="list-style-type: none"> - Kuantitas aparatur sebanyak 28 orang - Mayoritas tingkat pendidikan SMA - Mayoritas berusia diatas 40 tahun - Kurang keahlian dibidang teknologi dan informasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Kuantitas aparatur sebanyak 28 orang - Seksi Kemasyarakatan tidak memiliki staf - Kasubbag Umum dan Kasi Kemasyarakatan belum memenuhi syarat pendidikan formal - Camat, Sekretaris Camat dan Kasi Trantib belum mengikuti diklat jabatan - Kurang keahlian dibidang teknologi dan informasi
Sarana dan Prasarana	<ul style="list-style-type: none"> - Belum memiliki ruang tunggu di ruang pelayanan satu pintu - Belum memiliki papan informasi pelayanan - Jumlah komputer dan printer belum mencukupi 	<ul style="list-style-type: none"> - Jumlah komputer belum mencukupi
Tata Laksana	<ul style="list-style-type: none"> - Belum memiliki <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Belum memiliki <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP)

1. Kecamatan Bantul

Dari segi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kecamatan, Kecamatan Bantul saat ini lebih banyak mengerjakan tugas-tugas atributif. Hal ini disebabkan terutama karena dalam berbagai regulasi Kabupaten Bantul yang terkait dengan Kecamatan, seperti dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan Se-Kabupaten Bantul dan Peraturan Bupati Bantul No. 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan Se-Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa Bupati Bantul belum maksimal dalam memberikan tugas delegatif kepada Kecamatan yang ada di Bantul.

Dengan demikian, pelayanan yang dilaksanakan di Kecamatan Bantul saat ini sebatas penyelenggaraan pembuatan KTP, KK dan rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten. Adapun dasar hukum pelaksanaan pelayanan KTP dan KK di kecamatan adalah Keputusan Bupati Bantul No. 59 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Penyelenggaraan Pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kabupaten Bantul.

Dari segi struktur, susunan organisasi di Kecamatan Bantul sudah sesuai dengan pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan Se-Kabupaten Bantul dimana Susunan Organisasi Kecamatan di Kabupaten Bantul terdiri dari Camat; Sekretariat (terdiri atas sub bagian umum dan sub bagian program dan keuangan); Seksi Tata Pemerintahan; Seksi Ketentraman dan Ketertiban; Seksi Pelayanan; Seksi Ekonomi, Pembangunan dan Lingkungan Hidup; dan Seksi Kemasyarakatan. Selain sudah sesuai dengan peraturan, struktur organisasi Kecamatan juga sudah mencerminkan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh kecamatan.

Dari dimensi Sumber daya manusia aparatur, secara kuantitas, pegawai di Kecamatan Bantul sudah cukup banyak (28 orang) dan untuk seksi pelayanan memiliki pegawai sebanyak 3 orang. Disamping itu, tingkat pendidikan pegawai pun sudah didominasi oleh lulusan SMA hingga sarjana (24 orang). Walau demikian, menurut pendapat pihak Kecamatan Bantul, hal yang kurang dari sumber daya manusia di Kecamatan adalah keahlian (*skill*) di bidang teknologi informasi. Hal ini dapat disebabkan oleh pegawai yang ada relatif sudah berusia 35 tahun ke atas yang sudah sulit untuk beradaptasi dengan teknologi. Disamping itu, senioritas usia dapat menyebabkan seorang pegawai menjadi kurang enerjik, gesit dan tangkas dalam melayani masyarakat. Seharusnya kecamatan memiliki lebih banyak pegawai yang berusia 35 tahun kebawah untuk mendukung Kecamatan dapat memberikan pelayanan yang cepat kepada masyarakat.

Untuk aspek sarana dan prasarana, sepanjang pengamatan di lapangan, prasarana seperti gedung, meja, kursi sudah mencukupi. Yang kurang adalah ketersediaan ruang tunggu yang memadai di ruang pelayanan satu pintu. Selain itu, di ruang pelayanan satu

pintu Kecamatan Bantul kurang menyediakan papan informasi pelayanan. Dari sisi sarana yang dipunyai Kecamatan juga masih kurang. Jumlah komputer dan printer yang tersedia belum mencukupi untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kecamatan.

Untuk dimensi tata laksana di Kecamatan Bantul, dari sisi internal ditemukan bahwa belum tersedia *Standar Operating Procedures* (SOP) dalam pelaksanaan setiap pekerjaan di Kecamatan Bantul. Ketidaktersediaan *Standar Operating Procedures* (SOP) ini dapat menyebabkan tugas masing-masing pegawai menjadi kurang jelas dan tidak ada mekanisme yang tetap dan baku dalam pelaksanaan setiap pekerjaan di Kecamatan. Sementara itu, hubungan kerja dengan instansi eksternal dijalin cukup baik. Hubungan koordinasi dengan perangkat daerah lain dan instansi vertikal Kabupaten diwujudkan diantaranya dengan adanya Rapat Koordinasi camat dengan pejabat eselon dan koordinator instansi nivo setiap hari senin; Rapat Koordinasi dengan lurah desa setiap bulan sekali; Rapat koordinasi Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika); Bimbingan dan fasilitasi pelaksanaan administrasi desa.

2. Kecamatan Kretek

Dari hasil pengolahan data di Kecamatan Kretek untuk dimensi tugas pokok dan fungsi, diperoleh hasil yang mirip dengan Kecamatan Bantul. Bupati Bantul belum memberikan tugas delegatif yang optimal kepada Kecamatan yang ada di Bantul. Oleh karena itu, Kecamatan saat ini lebih banyak melaksanakan tugas atributif. Adapun pelayanan administratif yang saat ini dilaksanakan Kecamatan adalah penyelenggaraan pembuatan KTP, KK dan rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten. Dasar hukum pelaksanaan pelayanan KTP dan KK di Kecamatan adalah Keputusan Bupati Bantul No. 59 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Penyelenggaraan Pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kabupaten Bantul.

Untuk dimensi struktur organisasi, ditemukan bahwa struktur organisasi Kecamatan Kretek belum mengikuti Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan Se-Kabupaten Bantul walaupun pada dasarnya sudah mencerminkan tugas pokok dan fungsi kecamatan. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa Keuangan dan Umum seharusnya merupakan sub bagian di bawah sekretariat, namun dalam struktur organisasi Kecamatan Kretek Keuangan dan Umum justru menjadi seksi tersendiri, yaitu seksi keuangan dan seksi umum. Selain itu pihak Kecamatan Kretek berpendapat bahwa saat ini Kecamatan belum diberi kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan yang bersifat strategis di tingkat kecamatan sesuai tugas-tugas yang diembannya. Selain itu, Pimpinan unit kerja di bawah Camat juga belum diberi kewenangan membuat keputusan-keputusan yang bersifat mendukung kinerja Camat secara kreatif dan inovatif.

Pihak Kecamatan Kretek juga menilai bahwa dimensi sumber daya aparatur, yang meliputi ketersediaan SDM, sarana-prasarana dan anggaran juga kurang memadai. Dari segi sumber daya manusia (SDM), Kecamatan Kretek masih kekurangan SDM, pegawai yang ada sekarang berjumlah 25 orang dan ada seksi yang tidak memiliki staf, yaitu seksi kemasyarakatan. Dari sisi kualitas, ditemukan bahwa ada dua pejabat di Kecamatan Kretek yaitu Kasubbag Umum dan Kasi Kemasyarakatan belum memenuhi syarat pendidikan formal. Ditemukan pula Camat, Sekcam dan kasi Trantib belum mengikuti Diklat Jabatan.

Selain itu, pihak Kecamatan Kretek mengemukakan bahwa pegawai kecamatan kurang memiliki keahlian mengoperasikan komputer dan internet sebagai bagian dari teknologi informasi. Keterbatasan ini menyulitkan Kecamatan dalam memberikan pelayanan yang cepat kepada masyarakat. Karena seperti dikemukakan sebelumnya, *data base* kependudukan Kecamatan sudah terhubung secara *online* dengan *data base* kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Tentu diperlukan SDM yang mampu mengoperasikan teknologi informasi untuk mengelolanya. Persoalan berikutnya ternyata adalah tidak tersedia anggaran yang dapat digunakan untuk peningkatan kapasitas pegawai. Selain itu, menurut keterangan pihak kecamatan, SDM potensial yang dimiliki oleh Kecamatan justru ditarik untuk ditempatkan di Pemerintah Kabupaten.

Dari segi sarana-prasarana, yang dirasa kurang adalah ketersediaan komputer untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari hasil pengamatan di lapangan, di ruang pelayanan satu pintu kecamatan, hanya terdapat 1 komputer yang dapat digunakan untuk pembuatan KTP dan KK. Hal ini tentu saja dapat menghambat proses pemberian pelayanan pada masyarakat.

Kecamatan Kretek belum memiliki *Standar Operating Procedures* (SOP) dalam pelaksanaan pekerjaan di Kecamatan. Karenanya, setiap pegawai belum mempunyai tugas secara jelas dan pasti. Ketiadaan SOP juga menyebabkan tidak terdapat suatu standar yang jelas bagaimana tata cara dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Hubungan kerja dengan instansi eksternal yang merupakan hubungan koordinasi dengan perangkat daerah lain dan instansi vertikal Kabupaten dapat dilihat dari beberapa kegiatan berikut : melaksanakan koordinasi di jajaran instansi tingkat kecamatan dan Muspika; Rapat Koordinasi Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika); melaksanakan koordinasi antar SKPD; koordinasi dengan Kepolisian dan Satpol PP; fasilitasi dan pembinaan administrasi desa; dan memfasilitasi pemilihan lurah dan pamong desa.

C. *Pelayanan Strategis yang dapat diserahkan kepada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek*

Dari hasil analisis data yang diperoleh dari Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek, dapat dipetakan pelayanan strategis yang dapat diserahkan kepada Kecamatan, dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 3.1.

Matriks Pelayanan Administratif dan Pelayanan Non Administratif
 di Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek

Aspek	Bantul	Kretek
<i>Pelayanan Administratif</i>		
Potensi Kecamatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izin usaha perdagangan 2. Izin Jasa bisnis dan jasa distri-busi 3. Perizinan pemanfaatan kawasan untuk lahan pertanian 4. Perizinan pemanfaatan hasil pertanian dan perkebunan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perizinan pemanfaatan kawasan untuk lahan pertanian 2. Perizinan pemanfaatan hasil pertanian dan perkebunan 3. Izin usaha perdagangan 4. Izin usaha pengolahan dan pemasaran hasil perikanan di kabupaten/kota 5. Izin pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut 6. Surat keterangan asal ikan 7. Rekomendasi izin penangkapan dan/atau pengangkutan ikan dalam skala kecil 8. Pengelolaan dan penyelenggaraan pelelangan di Tempat Pelelangan Ikan (TPI)
Kebutuhan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izin mendirikan bangunan 2. Izin usaha perdagangan 3. Penerbitan rekomendasi izin 4. Surat keterangan tempat usaha 5. Pembuatan akta jual beli 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izin mendirikan bangunan 2. Izin usaha perdagangan 3. Surat keterangan asal ikan 4. Rekomendasi izin penangkapan dan/atau pengangkutan ikan dalam skala kecil 5. Pengelolaan dan penyelenggaraan pelelangan di tempat pelelangan ikan (TPI)
Kondisi Eksisting	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembuatan KTP 2. Pembuatan KK 3. Rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembuatan KTP 2. Pembuatan KK 3. Rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten
<i>Pelayanan Non Administratif</i>		
Potensi Kecamatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan pelatihan kepada masyarakat untuk menambah keterampilan khusus dibidang kerajinan kulit 2. Memberikan pembinaan terhadap usaha kerajinan kulit yang telah ada 3. Pembinaan bagi para petani dalam mengelola pertanian 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi Pemanfaatan potensi pariwisata sebagai peluang usaha bagi masyarakat 2. Pembinaan bagi para petani dalam mengelola pertanian 3. Pembinaan bagi warga yang tinggal disekitar obyek wisata 4. Pembinaan terhadap masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana

Kebutuhan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan pelaksanaan peningkatan kesejahteraan social 2. Pemberdayaan masyarakat 3. Koordinasi penyelenggaraan pengembangan produksi dan pemasaran hasil usaha masyarakat 4. Koordinasi penyelenggaraan pengembangan usaha ekonomi keluarga dan kelompok masyarakat 5. Koordinasi penyelenggaraan pemberdayaan ekonomi penduduk miskin 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi pelaksanaan pelatihan masyarakat 2. Koordinasi penyelenggaraan pengembangan produksi dan pemasaran hasil usaha masyarakat 3. Koordinasi penyelenggaraan pengembangan usaha ekonomi keluarga dan kelompok masyarakat 4. Koordinasi penyelenggaraan pemberdayaan ekonomi penduduk miskin 5. Fasilitasi penyelenggaraan pengembangan usaha ekonomi keluarga dan kelompok masyarakat
Kondisi Eksisting	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan dan memfasilitasi musyawarah perencanaan pembangunan. 2. Pembinaan kelompok tani, kelompok BKB, BKR, BKL, Posyandu dan sebagainya 3. Pembinaan kelompok ekonomi produktif 4. Pelayanan satu pintu 5. Monitoring terhadap program pemberdayaan (APN, APBD Propinsi, APBD Kabupaten) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan dan memfasilitasi musyawarah perencanaan pembangunan 2. Fasilitasi dan pendampingan kelembagaan petani, peternak dan perikanan 3. Monitoring dan evaluasi kegiatan pelatihan masyarakat 4. Memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat instansi pusat/NGO seperti PNPM Mandiri, JRF, Bantuan Petani dan dana-dana BLM 5. Pelayanan satu pintu

1. Kecamatan Bantul

Untuk menjelaskan mengenai pelayanan publik yang diharapkan dilaksanakan dan yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan, peneliti membuat matriks seperti yang telah dilihat pada tabel di atas. Dari matriks ini terlihat bahwa pelayanan administratif yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kecamatan Bantul bersumber dari analisis terhadap potensi wilayah kecamatan dipadukan dengan kebutuhan masyarakat kecamatan. Pelayanan administratif yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh Kecamatan lebih banyak kepada perizinan dibidang jasa dan perdagangan dikarenakan Kecamatan Bantul sedang berkembang menjadi kawasan jasa dan perdagangan. Selain itu, karena sebagian besar masyarakat Kecamatan Bantul bermatapencaharian sebagai petani, perizinan di bidang pertanian masih dibutuhkan oleh masyarakat.

Adapun kondisi saat ini, Kecamatan Bantul hanya diberi sedikit kewenangan oleh Bupati untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan administratif. Terbatas hanya pada penyelenggaraan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga dan rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten. Hal ini dibuktikan dengan ketiadaan regulasi yang mengatur pelimpahan kewenangan dari Bupati kepada Camat. Menurut hasil wawancara dengan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten

Bantul, peraturan mengenai pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat sedang dalam proses penyusunan draf, namun belum jelas kapan waktunya peraturan tersebut dapat selesai dan dapat diimplementasikan.

Sementara itu, pelayanan publik yang akan diberikan kepada masyarakat juga perlu memperhatikan tuntutan kekinian, baik berupa aspirasi masyarakat saat ini maupun perkembangan teknologi yang semakin canggih. Tuntutan masyarakat yang semakin mengemuka atas pelayanan yang diberikan oleh Kecamatan adalah kewenangan persetujuan/tanda tangan untuk Kartu Tanda Penduduk (KTP) seharusnya dikembalikan kepada Camat, tidak berada di Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Sebab penandatanganan KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil membuat waktu untuk pembuatan KTP menjadi lebih lama.

Selain itu, perkembangan teknologi yang sedemikian pesat perlu dimanfaatkan dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kabupaten Bantul sudah memanfaatkan teknologi informasi dalam beberapa bidang. Misalnya untuk publikasi berbagai pelayanan publik melalui *website* Kabupaten Bantul. Dalam pembuatan KTP pun, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sudah terhubung secara *on-line* dengan seluruh kecamatan di Kabupaten Bantul dalam hal *data base* kependudukan. Hendaknya pemanfaatan teknologi informasi ini dikembangkan lebih luas kepada masyarakat. Agar dalam pengurusan berbagai perizinan, masyarakat dapat memanfaatkan teknologi internet yang semakin canggih. Dari segi kesiapan masyarakat menggunakan teknologi, dikarenakan sebagian besar (51,8%) masyarakat Kecamatan Bantul sudah mengenyam pendidikan SLTA ke atas, masyarakat dirasa mampu beradaptasi dan memanfaatkan teknologi informasi untuk mempermudah pengurusan perizinan, terutama di Kecamatan.

Untuk pelayanan non administratif yang diselenggarakan oleh Kecamatan hendaknya berfokus pada potensi wilayah Kecamatan Bantul dalam rangkaian upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seperti dikemukakan sebelumnya bahwa Kecamatan Bantul memiliki potensi di bidang pertanian, jasa dan perdagangan serta usaha kerajinan kulit. Bidang-bidang inilah yang perlu mendapat perhatian serius Pemerintah Kecamatan.

Dari hasil wawancara dengan Camat Kecamatan Bantul, terungkap bahwa upaya seperti pembinaan dan pelatihan kepada kelompok tani dan kelompok usaha kecil terus dilakukan. Walaupun memang dari segi kualitas dan kuantitas kegiatan masih jauh dari yang diharapkan karena keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Kecamatan.

2. Kecamatan Kretek

Untuk Kecamatan Kretek, berdasarkan potensi wilayah Kecamatan pada analisis pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat untuk diselenggarakan di Kecamatan diperoleh bahwa pelayanan administratif yang seharusnya dilaksanakan oleh Kecamatan lebih jauh

berfokus pada berbagai perizinan di bidang pertanian, perikanan, jasa dan perdagangan yang mendukung pariwisata. Sementara kondisi saat ini, tidak jauh berbeda dengan Kecamatan Bantul, Kecamatan Kretek hanya memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga dan rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten.

Tuntutan kekinian di Kecamatan Kretek tidak jauh berbeda dengan Kecamatan Bantul. Penandatanganan KTP yang harus dilakukan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil membuat waktu penyelesaian KTP menjadi lebih lama. Selain karena harus menunggu dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, jarak antara Kecamatan Kretek dengan kantor Dinas yang relatif jauh (15 km) menyebabkan dalam pengurusan KTP membutuhkan lebih banyak tenaga, waktu dan biaya yang dikeluarkan sehingga tidak efisien. Penggunaan teknologi pun dirasa sudah dapat dimaksimalkan untuk pemberian pelayanan kepada masyarakat. Sehingga dalam pengurusan perizinan masyarakat tidak perlu berkali-kali datang ke berbagai Kantor Pemerintahan. Hal ini tentu akan memberikan kemudahan bagi masyarakat.

Pelayanan non administratif yang diberikan oleh Kecamatan seharusnya juga berbasis pada potensi wilayah dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan non administratif yang seharusnya difokuskan oleh Kecamatan Kretek adalah di bidang pertanian, perikanan, serta jasa dan perdagangan yang mendukung pariwisata. Misalnya saja Pemerintah Kecamatan dapat memberikan pembinaan bagi para petani dalam mengelola pertanian dan perikanan; melaksanakan koordinasi Pemanfaatan potensi pariwisata sebagai peluang usaha bagi masyarakat dan melakukan pembinaan bagi warga yang tinggal disekitar obyek wisata.

Menurut pengamatan peneliti, pembinaan untuk masyarakat yang bergerak disektor pertanian dan perikanan sudah dilakukan. Hanya saja untuk pembinaan masyarakat yang bergerak di sektor jasa dan perdagangan di kawasan wisata belum tampak dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan. Selain itu, hal yang perlu memperoleh perhatian serius Pemerintah Kecamatan adalah pengelolaan potensi bencana di wilayahnya. Dari hasil wawancara dengan Camat Kecamatan Kretek dan berdasarkan pada data kegiatan Kecamatan, ditemukan bahwa upaya pengelolaan potensi bencana belum optimal dilakukan oleh Kecamatan. Seharusnya Kecamatan mampu memberikan pembinaan intensif kepada warga yang tinggal di seputar daerah rawan bencana.

Selain memetakan pelayanan publik yang dapat diserahkan kepada Kecamatan sebagai kewenangan delegatif, Wasistiono (2009) mengemukakan langkah langkah strategis lanjutan yang dapat dilakukan untuk menjadikan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat diantaranya adalah :

1. Menyusun organisasi kecamatan sesuai dengan isi kewenangannya;
2. Menyusun perkiraan kebutuhan personil dilihat dari jumlah dan kualitasnya;
3. Memperkirakan kebutuhan anggaran untuk setiap Kecamatan;
4. Memperkirakan kebutuhan sarana dan prasarana pendukung minimal;
5. Apabila diperlukan dapat dilakukan penataan ulang batas wilayah Kecamatan dengan menggunakan pendekatan pelayanan, sebagai ganti pendekatan wilayah administrasi pemerintahan seperti yang selama ini digunakan.

Tidak mudah memang untuk menyerahkan kewenangan delegatif kepada Kecamatan. Untuk mewujudkannya Diperlukan keinginan politik (*political will*) dan komitmen dari Kepala daerah untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat sekaligus memaksimalkan kehadiran organisasi Kecamatan. Wasistiono (2009) mengemukakan bahwa ada empat syarat yang diperlukan agar pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dapat dilaksanakan, yaitu :

1. Adanya keinginan politik dari Bupati/Walikota untuk mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat;
2. Adanya kemauan politik dari Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota untuk menjadikan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat bagi jenis jenis pelayanan yang mudah, murah dan cepat.
3. Adanya kelegawaan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh Camat, melalui Peraturan Kepala Daerah;
4. Adanya dukungan anggaran dan personil untuk menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan kepada Camat.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat diperoleh beberapa kesimpulan, diantaranya :

1. Pemerintah Kabupaten Bantul belum optimal dalam dalam memberikan tugas delegatif kepada Kecamatan yang ada di Bantul. Hal ini menyebabkan pelayanan yang dilaksanakan di Kecamatan Bantul dan Kretek saat ini sebatas penyelenggaraan pembuatan KTP, KK dan rekomendasi untuk berbagai pengurusan izin di dinas perijinan kabupaten.
2. Terbatasnya kewenangan delegatif yang dimiliki oleh Kecamatan berimplikasi pada tata laksana, ketersediaan sumber daya manusia, pembiayaan, sarana, dan prasarana yang kurang memadai. Kondisi ini pada akhirnya menyebabkan Kecamatan tidak mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

3. Dari hasil pemetaan dengan menggunakan data potensi wilayah kecamatan dipadukan dengan kebutuhan masyarakat kecamatan, diperoleh kesimpulan bahwa pelayanan yang dapat diserahkan kepada Kecamatan Bantul dapat difokuskan pada potensi di bidang pertanian, jasa dan perdagangan serta usaha kerajinan kulit. Sementara untuk Kecamatan Kretek, pelayanan yang dapat diserahkan kepada Kecamatan dapat difokuskan pada bidang pertanian, perikanan, jasa dan perdagangan yang mendukung pariwisata, serta pengelolaan potensi bencana.

B. Saran

Adapun beberapa hal yang dapat disarankan oleh peneliti berdasarkan hasil temuan di lapangan, diantaranya :

1. Untuk mengoptimalkan peran Kecamatan, Pemerintah Kabupaten Bantul sebaiknya menyerahkan kewenangan delegatif yang lebih besar kepada Camat dalam bentuk pelayanan publik yang cepat dan murah sesuai dengan potensi daerah dan kebutuhan masyarakat kecamatan.
2. Dalam menyerahkan sebagian kewenangan kepada Camat, harus disertai dengan susunan organisasi Kecamatan yang sesuai dengan kewenangannya; ketersediaan sumber daya manusia dari sisi kuantitas dan kualitas; dan ketersediaan anggaran dan sarana dan prasarana pendukung minimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta : Bumi aksara.
- Lembaga Administrasi Negara. (2009). *Standar Pelayanan Publik, Langkah-Langkah Penyusunan*. Jakarta : Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN.
- Sanusi, Anwar. 2010. *Bunga Rampai Quo Vadis Kelembagaan Kecamatan di Era OTONOMI Daerah Analisis Efektivitas Kelembagaan*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan-LAN.
- Safitri, Yudiantarti. 2010. *Pengembangan Kelembagaan Kecamatan*. Bandung: PKP2A I LAN.
- Safitri, Yudiantarti (ed). 2010. *Prosiding Seminar : Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik 2010*. Bandung: PKP2A I LAN.
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: ALFABETA.
- Wasistiono, Sadu. 2009. *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa ke Masa*. Bandung: Penerbit FOKUSMEDIA.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan Se Kabupaten Bantul
- Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan Se Kabupaten Bantul
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) Nomor 63/KEP./M. PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Keputusan Bupati Bantul Nomor 59 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Penyelenggaraan Pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kabupaten Bantul
- Keputusan Bupati Bantul No. 365 A Tahun 2001 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Dari Bupati Bantul Kepada Camat Se Kabupaten Bantul

Sumber Lain :

- Data Monografi Kecamatan Bantul Kabupaten Bantul Semester II tahun 2009
- Data Monografi Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul Semester II Tahun 2009
- Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil Kecamatan Bantul Kabupaten Bantul 2010
- Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul 2010
- Database Profil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2009
- Kecamatan Kretek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul 2009
- _____. 2010. Data Pokok-Letak Geografis. Di unduh dari www.bantulkab.go.id pada tanggal 4 Mei 2010.
- _____. 2010. Jumlah Desa, Dusun, dan Luas Kecamatan di Kabupaten Bantul. Di unduh dari www.bantulkab.go.id pada tanggal 4 Mei 2010.

Kerjasama Antar Daerah di Indonesia : Isu dan Tantangan (studi kasus di Jawa Tengah)

Oleh :

Dr. Hardi Warsono, MPP.

(Universitas Diponegoro, Semarang)

ABSTRACT

Cooperation among neighbouring region is commonly termed regional cooperation. Inter region cooperation in the study of public administration is categorized as public management especially intergovernmental management. Inter region cooperation in Indonesia has been for a long time trying to fine its form. However, in the middle of its process, the implementer is trapped in doubt. The objective of this paper is to trace the institutional form and its problem in the neighbouring region cooperation. This paper is developed from literature study, observation on inter region cooperation especially in the central Java and some facilitation done by the writer in the several regions in Indonesia. There are two forms of referred institution which is developed on the basis of this networking pattern; they are intergovernmental relation (IGR) and intergovernmental management (IGM). In the mean time, the government support on inter region cooperation which is supposed to form collaboration is hampered by the inconsistency of regulation which is issued by several party (ministry) in the central government.

Key words : inter region cooperation, networking, and collaboration

I. Pendahuluan

Kebijakan desentralisasi memberikan banyak harapan pada pengembangan kapasitas daerah dalam mensejahterakan masyarakat di seluruh pelosok daerah. Kebijakan sentralisasi seringkali gagal memahami kebutuhan riil masyarakat di daerah. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri begitu saja kenyataan bahwa di negara yang menganut sistem sentralisasi-pun mungkin dapat tumbuh demokrasi, namun adanya otonomi daerah dan desentralisasi akan jauh lebih menjamin tumbuhnya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya (Kelsen, 1973 : 312 dalam Mahfud, Md, 1999).

Sebuah negara berdasarkan prinsip demokrasi dengan sendirinya prinsip otonomi daerah juga menyertainya. Hal ini menjadi niscaya karena salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (ke samping) yang terlihat dari adanya beberapa lembaga tinggi negara yang sejajar seperti DPR, Presiden, BPK, MA, dan DPA, dan pemencaran horisontal yang ditandai oleh adanya desentralisasi dan otonomi.

Otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan memang diakui banyak pihak memberikan keleluasaan daerah, namun masyarakat juga menemukan maraknya fenomena egoisme daerah dalam berbagai hal.

Tri Widodo W Utomo¹ (Peneliti LAN, mahasiswa Nagoya University, Jepang) dalam Kompas, 1 Mei 2003 mengungkapkan fenomena 2 bentuk egoisme lokal tersebut. Pertama, Egoisme² secara psikologis merujuk pada tingkah laku yang didasarkan atas dorongan untuk kepentingan diri sendiri daripada kesejahteraan bersama. Kedua, secara filsafat ilmu, egoisme merupakan filsafat teori yang mengemukakan bahwa segala perbuatan atau tindakan yang selalu disebabkan oleh keinginan untuk menguntungkan diri sendiri. Penafsiran yang berlebihan-jika tidak dikatakan salah atau keliru-terhadap otonomi inilah yang telah melahirkan egoisme kedaerahan yang sempit. Egoisme ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yakni egoisme ke atas dan egoisme ke bawah. Egoisme *pertama* terlihat dalam bentuk keengganan daerah tertentu untuk mengindahkan aturan yang lebih tinggi. Sedangkan egoisme daerah yang *kedua* berbentuk keengganan pemerintah kabupaten/kota untuk berbagi kewenangan (sharing of power) dengan komponen dari masyarakat hukum lainnya. Indikasi terkuat dari hal ini adalah makin luas, besar dan kukuhnya kekuasaan lembaga eksekutif dan legislatif daerah. Pada saat bersamaan, meskipun ruang partisipasi publik dibuka seluas-luasnya, namun sesungguhnya belum ada langkah konkret untuk mengurangi peran dan dominasi pemerintah daerah dalam pembangunan.

¹

² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001 egoisme diartikan sebagai tingkah laku yang didasarkan atas dorongan untuk kepentingan diri sendiri daripada kesejahteraan bersama.

Oleh karena belum ada strategi jelas tentang upaya memberdayakan masyarakat madani, maka partisipasi yang muncul sifatnya sangat superficial dan tidak substantif. Sedangkan egoisme daerah yang *kedua* berbentuk keengganan pemerintah kabupaten/kota untuk berbagi kewenangan (sharing of power) dengan komponen dari masyarakat hukum lainnya. Indikasi terkuat dari hal ini adalah makin luas, besar dan kukuhnya kekuasaan lembaga eksekutif dan legislatif daerah. Pada saat bersamaan, meskipun ruang partisipasi publik dibuka seluas-luasnya, namun sesungguhnya belum ada langkah konkret untuk mengurangi peran dan dominasi pemerintah daerah dalam pembangunan. Oleh karena belum ada strategi jelas tentang upaya memberdayakan masyarakat madani, maka partisipasi yang muncul sifatnya tidak substantif.

Egoisme daerah juga nampak dari konflik kepentingan antar daerah dalam pemanfaatan sumberdaya, saling menyalahkan dalam penanggulangan bencana akibat degradasi alam, pencemaran dll. Sementara itu pula sering dijumpai masing-masing daerah berdekatan memasarkan potensi daerahnya sendiri-sendiri, pengelolaan potensi wisata terpisah satu dengan lainnya, terbengkelainya pembangunan daerah perbatasan dan lain sebagainya. Bentuk lain egoisme lokal dalam kerjasama regional berkait dengan fenomena untuk tidak terlibat dan memperhatikan kepentingan pihak lain dalam pengelolaan permasalahan-permasalahan komunitas bersama (isu kolektif).

Keberadaan isu kolektif juga merupakan daya dukung untuk terjadinya manajemen kerjasama regional. Isu-isu kolektif dalam wilayah kerjasama regional ini terutama menyangkut :

1. pemanfaatan *resources* (sumberdaya), seperti : eksploitasi sumber air, distribusi air bersih, penggunaan lahan
2. penanggulangan dampak lingkungan seperti : reboisasi lahan lindung, pencemaran sungai oleh kegiatan industri
3. pengadaan dan peningkatan infrastruktur wilayah pinggiran
4. penguatan daya tarik investasi, dll.

Bersamaan dengan maraknya fenomena yang menunjukkan egoism daerah, kebijakan dan regulasi pemerintah mengamanatkan perlunya kerjasama daerah untuk mengoptimalkan pelayanan public dan kesejahteraan masyarakat. Pada tataran praktis juga telah banyak dijumpai kerjasama daerah. Kerjasama daerah ini sebenarnya banyak ragamnya. Regulasi kerjasama daerah pada prinsipnya terkategori menjadi dua, yakni : regulasi pelaksanaan kerjasama dan regulasi penganggaran atau penggunaan keuangan daerah. Untuk perintisan kerjasama, regulasi yang ada cukup dapat dijadikan pedoman, namun nampaknya regulasi belum mempertimbangkan praktek kerjasama lebih dari dua daerah otonom yang berdekatan (regional) yang telah memiliki sejarah panjang dalam melakukan

kerjasama. Kegamangan pelaku kerjasama bertambah ketika berhadapan dengan ketatnya aturan pengelolaan keuangan daerah yang tidak memberikan ketegasan dalam penganggaran kerjasama regional.

II. METODE PENGAJIAN

Artikel ini disusun berdasarkan penelitian dan fasilitasi kerjasama daerah yang dilakukan penulis. Metode studi kasus digunakan untuk mendapatkan jawaban masalah penelitian dengan mengambil lokasi kerjasama daerah di Jawa Tengah. Sementara itu pengkayaan diperoleh dari berbagai kegiatan fasilitasi kerjasama daerah di berbagai daerah di Indonesia.

III. PERUMUSAN MASALAH

- a. Bagaimana ragam kerjasama daerah di Indonesia?
- b. Apa hambatan pengembangan kerjasama daerah di Indonesia?

IV. PEMBAHASAN

Kerjasama dalam kamus besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan Nasional dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama (2001 : 544). Sementara itu, regional didefinisikan sebagai kewilayahan yang terbentuk lebih dari 1 wilayah administratif, baik negara, Provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan demikian, manajemen kerjasama regional adalah : “proses pengelolaan kerjasama antar dua atau lebih pemerintah kabupaten/kota yang berdekatan dalam satu wilayah administrasi provinsi yang meliputi kegiatan merencanakan program, memimpin dan mengendalikan kegiatan untuk mencapai sasaran kerjasama”. Konsep yang sangat dekat dan dapat digunakan sebagai pembandingan pemahaman regionalisasi adalah *clustering strategy*. Kedua konsep ini perlu dipahami agar tidak rancu pemahaman. Berbeda dengan konsep regionalisasi yang cakupannya lebih luas, *clustering strategy* nampak lebih fokus pada pengelompokan industri pada wilayah tertentu yang terdiri dari beberapa perusahaan dalam sektor yang sama. Dengan kalimat lain, *cluster* merupakan sekelompok perusahaan dan lembaga terkait yang berdekatan secara geografis, memiliki kemiripan yang mendorong kompetisi serta bersifat *complementaris*. Kerjasama regional sejatinya hanyalah salah satu bentuk dari kerjasama daerah. Lalu, apa yang dimaksud kerjasama daerah?

Banyak salah persepsi tentang kerjasama daerah. Dalam banyak pandangan dipahami bahwa kerjasama daerah semata kerjasama antar dua atau lebih daerah otonom dalam satu atau beberapa sector. Pandangan umum tersebut terlalu sederhana bila kemudian diketahui ternyata banyak macam kerjasama daerah yang satu diantaranya adalah kerjasama antar daerah seperti pemahaman awal tersebut. Ragam kerjasama ini memiliki proses pelebagaan yang beragam pula yang kemudian memiliki tantangan dan hambatan yang beraneka pula.

A. Ragam Kerjasama Daerah Di Indonesia

Kerjasama dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Perspektif dalam melihat kerjasama daerah tersebut antara lain dari : (i) dari pelaku kerjasama, (ii) geografis (lokasi) terjadinya kerjasama, (iii) durasi (jangka waktu kerjasama) dilakuka, dan (iv). Sector yang dikerjasamakan.

1. Dilihat dari pelaku kerjasama daerah:

Kerjasama antar daerah yang dilakukan antar daerah otonom, meliputi :

- a. kerjasama antar kabupaten/ kota,
 - b. kerjasama antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, dan
 - c. kerjasama antar Kabupaten / Kota dan provinsi (kab/kota – kab/kota – provinsi)
 - 1) Kerjasama antara pemerintah daerah dengan Pihak ke tiga (swasta)
 - 2) Kerjasama antara pemerintah daerah dengan badan hukum
 - 3) Kerjasama antara pemerintah dengan BUMD
 - 4) Kerjasama antar pemerintah daerah yang bersifat massal (APKASI, MPU, dll.)
- ##### 2. Dilihat dari geografis terjadinya kerjasama daerah :
- a. Kerjasama antar daerah yang berdekatan (regional) : bilateral dan multilateral
 - b. Kerjasama antar daerah yang tidak berdekatan
- ##### 3. Dilihat dari jangka waktu berlakunya kerjasama daerah (sesuai regulasi Permendagri No 22 tahun 2009):
- a. Kurang dari 5 tahun
 - b. 5 tahun atau lebih
- ##### 4. Dilihat dari cakupan sektoral kerjasama daerah :
- a. *Economic development : regional marketing*, kerjasama dng swasta
 - b. *Public services and infrastructure* : kerjasama perbatasan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Selain ragam di atas, kerjasama antar daerah juga dapat dilihat dari intensitas *networking* (jejaring) yang dikembangkan. Secara umum terdapat dua pola asosiasi kelembagaan regional yang didasarkan *networking* yang dikembangkan. Dua pola asosiasi kelembagaan tersebut adalah *Intergovernmental Relations* /IGR, dan *Intergovernmental Management* /IGM. (Mas'udi dalam Praktikno, 2007; 107).

Pada konsep *Intergovernmental Relations* (IGR), pola hubungan antara para anggota hanyalah hubungan koordinatif dalam rangka melakukan kerjasama untuk memperbesar *bargaining power* mereka ketika berhadapan dengan pemerintah federal. Pola asosiasi lebih bersifat *public interest group*, karena lembaga ini hanya berfungsi sebagai pelobi kepada pemerintah federal dan sebagai pemberi masukan kepada pemerintah federal berkaitan penggunaan dana federal (*federal fund*) di negara bagian. Status hukum kelembagaan hanyalah sebagai sebuah forum tanpa kewenangan dalam pemerintahan tertentu. Di Jawa tengah lembaga kerjasama dengan konsep ini pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang belum berhasil mengembangkan *action network*, antara lain terlihat pada Kedungsepur (di Kota Semarang dan sekitarnya).

Konsep. *Intergovernmental Management* (IGM), adalah pola asosiasi antar pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan suatu bidang pemerintahan tertentu yang sama-sama mereka butuhkan. Assosiasi ini terbentuk karena adanya kebutuhan bersama pada bidang tertentu dan keyakinan bahwa apabila bidang tersebut dikerjakan bersama-sama akan tercipta efisiensi dan efektivitas. Salah satu IGM yang ada di Washington State adalah *Sound Transit*, sebuah badan yang membidangi kerjasama bidang transportasi publik. Wilayah kerjasama meliputi *East King County*, *Snohomish County*, *South King County*, *North King County* dan *Pierce County* yang berada di wilayah *Seattle*. Secara lebih spesifik, bidang kerjasama yang dikelola adalah *High Capacity Transportation* (HCT) yang membidangi perkeretaapian dan bus, pusat pemberhentian, serta parkir dan jalur-jalur khusus. Di Indonesia, lembaga kerjasama regional yang mendekati konsep IGM ini terlihat di Barlingmascakeb, Sampan, Kertamantul dan lain-lain yang telah *action network*.

B. Hambatan Pengembangan Kerjasama Daerah di Indonesia

Banyak hambatan yang dihadapi pegiat kerjasama daerah di Indonesia. Hambatan antara lain ditemui dari ego daerah, berbagai regulasi yang belum sinkron, dan hambatan teknis penyelenggaraan kerjasama.

1. Kerjasama regional tanpa kelembagaan :

Banjarkebuka (kerjasama antara Kabupaten Banjarnegara, Kebumen dan Pekalongan) dalam membangun jalan regional merupakan contoh ragam kerjasama antar daerah jenis ini. Kerjasama ini dilaksanakan tanpa kelembagaan. Contoh lain adalah kerjasama

bilateral antar pemerintah daerah dalam berbagai sector. Umumnya kerjasama jenis ini berjalan efektif, karena bersifat jangka pendek, setelah tujuan kerjasama dicapai, kerjasama dihentikan. Kegiatan kerjasama regional tanpa kelembagaan ini dapat digunakan untuk manajemen wilayah perbatasan, terutama bila kerjasama tidak lebih dari 5 tahun (sesuai regulasi yang ada).

Banyak kegiatan kerjasama baik yang masih berupa komitmen awal, maupun yang telah mengerucut menjadi keputusan bersama berhenti pada penandatanganan kesepakatan, tidak bergerak menjadi perjanjian kerjasama apalagi menjadi kegiatan riil. Beberapa hambatan tersebut diduga antara lain :

- a. Kurang kuatnya komitmen antara mereka yang akan bekerjasama
- b. Kurangnya komunikasi dan koordinasi untuk membentuk kolaborasi dalam kerjasama yang akan diselenggarakan
- c. Kurang dipahaminya filosofi kerjasama yang sederajat, berdasarkan consensus dan kesetaraan

2. *Kerjasama regional dengan kelembagaan :*

Banyak contoh kerjasama dengan raga mini. Di Jawa saja tercatat ada beberapa kerjasama regional dalam 1 provinsi antara lain, Barlingmascakeb, kartomantul, BKAD Subokawonosraten, Sapta Mitra pantura, BKSP Jabodetabekjur, dll. Kerjasama regional lintas provinsi tercatat : Pawonsari, Karisma pawirogo, dll. Pada umumnya lembaga kerjasama ini lebih efektif dibandingkan Kedungsepur, Gerbangkertosusilo yang berkembang menjadi Germa (Madura) Kertosusilo, dll. Meski ada beberapa yang menampakkan kegiatan yang berhasil, namun tidak sedikit yang tinggal namanya, tanpa aktivitas yang memadai.

Banyak Faktor yang diduga menyebabkan kegagalan kerjasama regional ini, antara lain :

- a. Kurang dihayatinya model manajemen *networking*, pola manajemen regional masih dominan berpola birokrasi,
- b. Masih kentalnya egoisme local yang menghambat proses komunikasi, koordinasi, kooperasi menuju kolaborasi
- c. Belum terdukungnya regulasi pengelolaan anggaran untuk pengembangan action network pada regional manajemen
- d. Masih lemahnya peran fasilitasi provinsi pada pengembangan manajemen regional
- e. Regulasi kerjasama yang ada sangat formal, kurang mengakomodasi fleksibilitas praktek manajemen regional yang telah lama ada

Secara khusus manajemen kerjasama daerah menghadapi hambatan regulasi pengelolaan keuangan daerah, antara lain tertuang dalam ketentuan berikut :

- a. Penjelasan Pasal 27 ayat 7 huruf "f" PP 58/2005 yang menyatakan bahwa : *Hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus.*

Pasal 27 ayat 7 huruf "f" PP 58/2005 tersebut di atas berkaitan dengan Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (1) Permendagri 59/2007.

- b. Pasal 42 ayat (1) menyatakan : *Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf d digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.*

- a. Pasal 44 ayat (1) menyatakan :

Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak *secara terus menerus* dan tidak wajib serta harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah.

Karena hibah tidak bisa diberikan secara terus menerus walaupun hal ini diartikan bahwa pemberian hibah itu ada batas akhirnya, dan hibah hanya bisa diberikan kepada masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, maka ada keraguan baru. Keraguan tersebut adalah apakah badan kerja sama antar daerah yang ada di Surakarta, dewan pengarah Sekberkartamantul di Yogyakarta dan dewan eksekutif Barlingmascakeb di Purwokerto serta dewan eksekutif Sampan di Pekalongan, sama dan secara hukum bisa diposisikan sebagai masyarakat atau organisasi kemasyarakatan tersebut.

Kalau ternyata mereka bukan organisasi kemasyarakatan, maka lembaga itu tidak berhak atas hibah dari kabupaten/kota yang mengadakan kerja sama antar daerah.

Belum lagi ketentuan bahwa : hibah juga tidak diperbolehkan dilakukan secara terus menerus.

C. *Harapan baru :*

Pada tanggal 22 Juni 2010 yang lalu, telah ditetapkan Permendagri 37/2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2011, yang diundangkan pada tanggal 24 Juni 2010. Pada angka IV Hal-hal Khusus, angka 3 dinyatakan : "Dalam penyelenggaraan pembangunan yang melibatkan beberapa daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien, Pemerintah Daerah dapat menyusun program

dan kegiatan melalui pola kerjasama antar daerah dengan mempedomani Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah.

Apabila pemerintah daerah membentuk badan kerjasama maka masing-masing pemerintah daerah menganggarkan dalam APBD dalam bentuk belanja hibah kepada badan kerjasama". Secara umum dukungan dan hambatan kerjasama daerah ini tersarikan dalam table berikut :

Tabel 2
Faktor Pendukung dan Penghambat Kerjasama Regional`

No	Pelaku	Pendukung	Penghambat
1	Pemerintah Pusat	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 2. Surat Edaran Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005, 3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, dan 4. Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 tentang : Kerjasama Pembangunan Perkotaan. 	Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah: Permendagri No 13 tahun 2006 (yang direvisi dengan Permendagri no 59 Tahun 2007) TIDAK MEMBERIKAN KETEGASAN DALAM PEMBIAYAAN KERJASAMA DAERAH memberikan dampak psikis berupa ketakutan dan keraguan daerah dalam merintis kerjasama antar daerah.
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Permendagri no 22 tahun 2009 2. Permendagri no 23 Tahun 2009 3. Permendagri 37/2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2011 	Penterjemahan yang beragam, bahwa kerjasama meski dinilai bisa dibiayai dng APBD tetapi kesulitan membuat kategori pos pembiayaan (antara lain dimasukkan hibah kepada lembaga kemasyarakatan). Apakah Lembaga Kerjasama ini dapat diposisikan sebagai lembaga kemasyarakatan yang dapat menerima hibah?
2	Pemerintah Provinsi	Inisiasi Program melalui Bakorlin	Belum adanya payung hukum dan panduan operasional kerjasama antar daerah di tingkat provinsi
3	Lembaga Pendamping : 1. 1. GTZ (Jerman) 2. 2. PT 3. 3. LSM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan teknis 2. Konsep MR 3. Fasilitas (mediasi, dana, penyusunan program) 	Terbatasnya kesinambungan Pendaan

4	Pemerintah Kabupaten/ Kota	1. Kebutuhan kerjasama 2. Komitmen 3. Potensi daerah	Adanya Ego daerah
5	Lembaga Pelaksana Kerjasama	Profesionalitas Regional Manager	Terbatasnya jejaring Konsep Manajemen Regional yang sesuai regulasi kerjasama daerah belum ada

Sumber : hasil identifikasi dan analisa

V. PENUTUP

Dari uraian tentang ragam, tantangan dan hambatan kerjasama daerah tersebut dapat terpetakan apa yang masih harus dibenahi dalam kerjasama daerah di Indonesia. Beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah : inkonsistensi regulasi antara amanat penyelenggaraan kerjasama daerah dengan tata aturan pengelolaan keuangan daerah yang belum sinkron dan masih terbatasnya pemahaman birokrasi pemerintah tentang hakekat kerjasama daerah yang mestinya bersifat heterakhis yang melibatkan beberapa daerah otonom, bukan birokratis seperti pengelolaan dalam satu organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Mahtud MD., 1999, *Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru*, Artikel Diskusi Panel Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, 10-09-1999 di Unibraw.
- Pratikno (Ed.), 2007, "*Kerjasama Antar Daerah : Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*", Jogja Global Media, Yogyakarta
- Warsono, Hardi, 2004, "*Resolusi konflik Menuju Kerjasama Antar Kota di Era Otonomi Daerah*", dalam "Dialogue", Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol.1 No. 1, Januari 2004, MAP UNDIP, Semarang
- _____, 2009, *Regionalisasi dan manajemen Kerjasama Antar Daerah, (Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah Yang Berdekatan di Jawa Tengah)*, Ringkasan Disertasi, tidak dipublikasikan
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001
- SE Mendagri Nomor 120/1730/SJ perihal : *Kerjasama Daerah*

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang *Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah*

Permendagri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Daerah

Permendagri Nomor 23 tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan Kerja Sama Antardaerah

Permendagri 37/2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2011.

Pemberdayaan Lembaga Pemerintahan Nagari Melalui Pendekatan Balanced Scorecard

Oleh :

Dr. Karjuni Dt. Maani, M.Si

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

As a smallest community in the government of West Sumatera, Nagari often has many problems for its development, while the full power and basis of West Sumatera community existed in the nagari. This occurred because the institution of Nagari government, either executive, legislative (called: Badan Musyawarah Nagari), and other social institution in the nagari, could not develop together with the current issues. This inability is, among other things, caused by the powerless of those institutions could not develop themselves. The approach of balance score card is a wise step to be implemented and the most relevant to be adopted for empowering the Nagari institutions. The approach offered the balance of four perspectives, that is, the implementation of internal process of nagari government, organizational learning for developing and rising together with the current issues, addressing good services to citizens, and the increase of financial performance of the nagari by the use opportunity of natural resources of the nagari.

Keywords : balanced scorecard, nagari government (executive), nagari legislative, nagari government apparatus

I. PENDAHULUAN

Sebagai implikasi dari Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 (sekarang Perda No. 2 Tahun 2007) tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang didasarkan atas keberadaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terendah di Sumatera Barat. Perubahan tersebut tidak saja berdampak terhadap sebutan desa menjadi nagari, tetapi memuka peluang terhadap pemeliharaan tatanan kehidupan masyarakat Minangkabau dalam mengembangkan dan melestarikan sistem nilai yang berlaku terutama adat dan budaya dengan falsafah: *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabulah (ABS-SBK)*.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan nagari tersebut telah memberikan keleluasaan untuk menerapkan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dalam rangka membangun kemandirian untuk melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Nagari sebagai unit pemeritahan terendah mempunyai arti dan kedudukan yang strategis di Sumatera Barat, tidak saja sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan tempat penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi juga sebagai basis pembangunan (RPJM Propinsi Sumatera Barat 2011-2015).

Nagari sebagai basis pembangunan tidak hanya menjadi obyek pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah, akan tetapi sekaligus sebagai kekuatan yang mampu merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan nagari sesuai dengan sumber daya yang tersedia di nagari dan di rantau. Oleh karena itu perencanaan pembangunan nagari lebih berorientasi pada kebutuhan, tuntutan, dan keinginan anak nagari yang ditetapkan melalui musyawarah.

Berdasarkan pemahaman nagari sebagai basis pembangunan, maka paradigma pembangunan nagari begeser dari *program oriented* menjadi *mandiri oriented*. Artinya, nagari harus mampu membangun nagarinya sendiri dengan meningkatkan kebersamaan dalam berfikir, bertindak, dan berperilaku. Dengan semangat kembali bernagari akan membawa masyarakat Sumatera Barat pada suasana kehidupan yang sarat dengan harapan-harapan, dan tumpuan dari harapan-harapan itu pada tingkat pertama tertuju pada lembaga pemerintahan nagari (Marajo, 2000). Mempertahankan pemerintahan nagari sebagai pemerintahan yang otonom di Sumatera Barat adalah dalam semangat agar nagari tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat, di samping itu juga untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, nagari sebagai satuan pemerintahan demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi, seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan dan sebagainya.

Sebagai ciri khas masyarakat Sumatera Barat dalam menyelenggarakan pemerintahan serta dalam menyerap dan mengelola partisipasi masyarakat di nagari dan perantauan,

perlu mengembangkan dan menumbuhkan sistem dalam meningkatkan kemampuan pemerintahan nagari, terutama kualitas kelembagaan dan aparatur, kemampuan pengelolaan asset, penyelenggaraan administrasi, serta memperjelas kewenangan otonomi yang dimiliki nagari, serta kejelasan pemberian tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan pemerintahan kabupaten dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari.

Telah satu dasawarsa lebih pemerintahan nagari berjalan, namun pelaksanaan pemerintahan tersebut belum berjalan secara optimal serta belum mampu menumbuhkan inovasi pembangunan bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Masalah yang dihadapi pemerintahan nagari adalah rendahnya kualitas SDM hampir di semua kelembagaan yang ada, sistem dan prosedur kerja yang belum tertata dengan baik, lemahnya koordinasi, dan rendahnya partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pembangunan (Syiful dkk, 2003; Alrafni dkk, 2005). Pandangan yang hampir sama juga disampaikan oleh Dt. Maani (2004) bahwa secara umum kondisi aparatur pemerintahan nagari di Sumatera Barat dari segi kelembagaan dan jumlah aparturnya belum proporsional, karena kualitas SDM aparatur belum memadai, sistem dan prosedur kerjanya belum optimal, tingkat akuntabilitas masih rendah dan pengawasan belum efektif serta pelayanan publik yang diberikan juga belum sesuai dengan keinginan masyarakat.

Dari kondisi masalah di atas terlihat bahwa nagari sebagai komunitas terkecil dalam tubuh pemerintahan Sumatera Barat, memiliki berbagai persoalan untuk tumbuh dan berkembang, padahal basis terkuat dan terbesar dari masyarakat Sumatera Barat berada di nagari. Hal ini terjadi, karena lembaga pemerintahan nagari baik aparatur pemerintahan nagari maupun Badan Musayawarah Nagari (Bamus Nagari), serta berbagai lembaga masyarakat yang tumbuh di nagari, tidak mampu berkembang mengikuti perkembangan zaman, ketidakmampuan ini antara lain disebabkan oleh ketidakberdayaan lembaga tersebut untuk mengembangkan dirinya.

Alasan klasik yang memang menjadi fakta diantaranya adalah keterbatasan sarana dan prasarana, berbagai fasilitas yang dibutuhkan tidak didapatkan, dana yang diharapkan tidak ada sumbernya, sementara bantuan pemerintah baik pusat maupun daerah jumlahnya masih sangat terbatas, sehingga tidak mampu menumbuhkan inovasi masyarakat nagari yang sebenarnya setiap saat dapat lahir untuk membangun nagarinya. Namun, anehnya mengapa tidak ada upaya yang serius untuk mengatasi ketidakmampuan nagari tersebut melalui pemberdayaan kelembagaan nagari. Maka, saatnya kini (2011), agar segenap pihak terkait baik praktisi maupun akademisi untuk menyumbangkan pikirannya tentang bagaimana mengembangkan kelembagaan nagari yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat nagari, dalam upaya menumbuhkan inovasi bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat nagari. Sekarang yang menjadi masalah adalah: *Pertama*, mengapa lembaga nagari yang ada belum dapat berkembang untuk menumbuhkan ino-

vasi pembangunan bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat nagari?; *Kedua*, bagaimana prospek Bamus Nagari sebagai mitra pemerintah nagari untuk menetapkan peraturan nagari dan membentuk lembaga lain sesuai kebutuhan untuk pembangunan masyarakat nagari, mengayomi masyarakat nagari, serta mengawasi pemerintahan nagari?

Kedua permasalahan itu sebenarnya masih menimbulkan permasalahan terkait lainnya, namun untuk kajian awal, dicoba memfokuskan kajian pada kedua permasalahan di atas, dengan maksud ditemukan solusi yang tepat, atau setidaknya-tidaknya jalan terbuka menuju upaya penemuan solusi yang tepat tersebut untuk masa yang akan datang.

II. KONSEP PENDEKATAN *BALANCED SCORECARD*

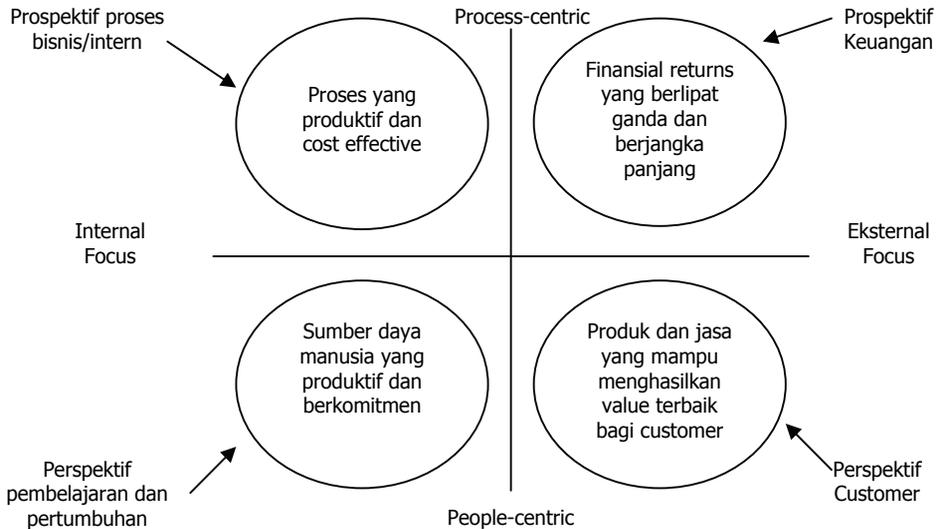
Persoalan rumit yang menyelimuti nagari di Sumatera Barat, sebenarnya sejak lama telah dibahas, didiskusikan dalam berbagai seminar dan lokakarya, ditulis dalam berbagai media massa dan wahana lainnya, namun entah mengapa sampai sekarang ini masih belum ditemukan jawaban dan solusi yang tepat, sehingga terdapat perkembangan nagari yang signifikan.

Pendekatan *balanced scorecard* adalah langkah bijak yang patut ditempuh, dan sangat relevan dipinjam untuk pemberdayaan lembaga pemerintahan nagari. Pendekatan itu menawarkan keseimbangan empat perspektif: (1) penerapan proses internal pemerintahan nagari; (2) pembelajaran organisasi untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan zaman; (3) pemberian pelayanan prima kepada masyarakat nagari; dan (4) peningkatan kinerja keuangan nagari dengan memanfaatkan peluang sumber pendapatan nagari.

Konsep *balance scorecard*, yang dicetuskan pertama kali oleh Kaplan dan Narton (1996), dalam bukunya *Translating Strategy in to Action the Balanced Scorecard*. Konsep ini, telah banyak diterapkan dalam berbagai organisasi, terutama organisasi perusahaan dan bisnis, ternyata juga relevan untuk diterapkan pada organisasi pemerintahan desa/nagari.

Pendekatan *balanced scorecard* pada intinya menawarkan keseimbangan empat perspektif, yaitu bisnis internal, pembelajaran dan pertumbuhan, pelayanan pelanggan, dan kinerja keuangan. Menurut konsep *balanced scorecard* keseimbangan sasaran strategik yang dihasilkan oleh sistem perencanaan strategik penting untuk menghasilkan kinerja keuangan berjangka panjang. Gambar berikut memperlihatkan garis keseimbangan yang perlu diusahakan dalam menetapkan sasaran-sasaran strategik di keempat perspektif tersebut.

Gambar 1
Keseimbangan Sasaran-sasaran Strategik yang
Ditetapkan dalam Perencanaan Strategik



Dalam gambar di atas terlihat empat sasaran strategik yang perlu diwujudkan oleh perusahaan (nagari dalam konteks ini): (1) *Financial returns* yang berlipat ganda dan berjangka panjang (perspektif keuangan); (2) produksi dan jasa yang mampu menghasilkan *value* terbaik bagi *customer* (perspektif *customer*); (3) proses yang produktif dan *cost effective* (perspektif proses bisnis/intern); dan (4) sumber daya manusia yang produktif dan berkomitmen (perspektif pembelajaran dan pertumbuhan).

Konsep tersebut secara sederhana diadopsi untuk membahas pemberdayaan lembaga pemerintahan nagari, yaitu pemerintah nagari, lembaga keuangan nagari, dan lembaga lain yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat nagari. Untuk kepentingan urutan pembahasan nagari secara sistematis, maka diurutkan pembahasannya sebagai berikut :

1. *Internal Government Process*

Diadopsi dari *internal business process* yang membahas bagaimana memberdayakan lembaga yang ada di nagari. Lembaga nagari yang perlu diberdayakan adalah: pemerintahan nagari, Bamus Nagari, dan lembaga lain yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat nagari. Mengapa lembaga tersebut perlu diberdayakan, adalah karena upaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat nagari akan lebih mudah tercapai dengan cepat dan tepat, apabila lembaga-lembaga tersebut telah berdaya untuk

menjalankan peran dan fungsinya. Dengan kata lain, pemberdayaan lembaga-lembaga tersebut akan lebih memberikan peluang untuk mewujudkan lahirnya berbagai inovasi pembangunan bagi masyarakat nagari.

Pemberdayaan kelembagaan nagari ini dapat dilaksanakan dengan baik, apabila pemerintah nagari dan Bamus Nagari lebih berfungsi sebagaimana mestinya. Oleh karena itu tahap awal adalah bagaimana upaya untuk menjadikan pemerintah nagari dan Bamus Nagari berfungsi. Hal ini mengharuskan terjalinnya hubungan yang harmonis antara pemerintahan nagari dan Bamus Nagari. Hubungan yang harmonis tersebut mestinya terjalin antara pelaksa pemerintah nagari pada satu pihak dan pengawas pada pihak lainnya. Artinya Bamus Nagari tidak boleh berada di bawah kendali pemerintah nagari (khususnya wali nagari), karena Bamus Nagari merupakan wakil masyarakat nagari yang harus menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat nagari, juga harus mampu menjalankan fungsinya dengan baik dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan nagari yang dijalankan oleh wali nagari. Bamus Nagari harus berani menegur wali nagari dan jajarannya apabila melenceng dari ketentuan yang sebenarnya. Bamus Nagari berfungsi disini sebagai DPR kecil yang berada di nagari. Sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat nagari, pada saat tertentu Bamus Nagari bersama dengan wali nagari menetapkan peraturan nagari. Antara wali nagari dan Bamus Nagari harus terbina keseimbangan pemikiran, wawasan, pengetahuan, perasaan yang secara bersama-sama mempunyai tujuan sama untuk mengayomi masyarakat nagari dengan segala adat istiadatnya, serta berusaha mengembangkan pembangunan nagari.

Proses dan mekanisme pemerintahan nagari yang harmonis seperti ini dalam konsep *balanced scorecard* dikenal dengan *internal business process*, yang dapat diadopsi sebagai *internal government process* dalam tubuh pemerintahan nagari, yaitu proses yang harmonis, koordinasi yang harmonis, pengambilan keputusan yang harmonis dan pencapaian tujuan harmonis, yang saling mendukung, bahu-membahu menyelenggarakan pemerintahan di nagari. Oleh karena itu adalah keliru, apabila justru sebaliknya.

2. *Learning and Growth*

Perlunya upaya pembelajaran dan pertumbuhan melalui pembinaan SDM nagari, baik SDM yang menjalankan tugas pemerintahan nagari (wali nagari dan perangkatnya), maupun SDM yang duduk sebagai pimpinan dan anggota Bamus Nagari. Membangun SDM nagari merupakan tugas yang memutuhkan waktu yang lama, dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan yang harus juga diperhatikan oleh pemerintah tingkat atasnya. Pembinaan SDM wali nagari dilakukan secara formal, terpadu, terarah, dan berkelanjutan. Dengan memberikan pembekalan saat ia terpilih sebagai wali nagari dan bersifat berkala. Konsep dikembangkan sebagai *learning and growth* dalam *balanced scorecard*.

Sasaran berikutnya adalah SDM pimpinan dan anggota Bamus Nagari, juga perlu mendapatkan pembekalan tentang tugas pokok dan fungsi, secara sinergis, seimbang, dan berkelanjutan, yang sekaligus memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan era globalisasi dan perkembangan zaman.

Era globalisasi yang beriringan dengan otonomi daerah, memerlukan pemahaman yang mantap dan meyakinkan dari lembaga nagari, hal ini menjadi tolak ukur kinerja lembaga nagari, baik pemerintah nagari maupun Bamus Nagari dalam menjalankan tugas sehari-hari. Untuk memberikan pemahaman yang jelas, diperlukan semangat pembelajaran yang terus menerus dari lembaga nagari dengan mempedomani *the learning organization* bagi pemerintah nagari dan Bamus Nagari.

3. *Customer Satisfaction*

SDM perangkat nagari yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat nagari perlu menerapkan model baru, yaitu memperbantukan PNS yang ada di kabupaten untuk bekerja di nagari. Sehingga aparat nagari hanya terbatas dari warga nagari yang secara relatif: kemampuan, keterampilan, dan pengetahuannya sangat terbatas untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan nagari. Apabila SDM wali nagari telah mendapat pembekalan sebagaimana uraian pada *learning and growth* artinya wali nagari telah terbina (diberdayakan). Hal ini menimbulkan dampak positif ganda, yaitu menghidupkan roda administrasi pemerintahan nagari, sekaligus merampingkan organisasi pemerintah kabupaten yang gemuk, PNS diperbantukan di pemerintahan nagari untuk memperlancar administrasi pemerintahan nagari dan memperlancar aktivitas pembangunan nagari. Maka pelayanan masyarakat akan semakin lancar, makin dekat dengan mereka, konsep ini dikenal dengan *customer satisfaction* dalam *balanced scorecard*, masyarakat sebagai pelanggan harus dilayani oleh pemerintah.

4. *Financial Performance*

Upaya untuk memberdayakan lembaga nagari melalui peningkatan kinerja pemerintahan nagari dan Bamus Nagari, melalui kelancaran keuangan nagari. Dalam *balanced scorecard* konsep ini dikenal dengan *financial performance*. Menurut konsep ini, untuk memanfaatkan sumber pendapatan nagari dituntut kemampuan dan kecerdikan pemerintah nagari dan Bamus Nagari, sehingga dengan kerjasama yang baik kinerja keuangan nagari dapat dioptimalkan. Semua ini dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari. Semestinya pemerintah kabupaten memberi bimbingan serta arahan kepada pemerintah nagari dan Bamus Nagari untuk memanfaatkan peluang memperoleh sumber pendapatan nagari tersebut. Pemerintah kabupaten dapat mengajak serta pihak lain untuk menggali potensi nagari. Dalam usaha dan aktivitas ini terdapat hubungan timbal balik, yang mes-

tinya harus saling menguntungkan antara pemerintah nagari dan Bamus Nagari dengan pihak lain dengan sepengetahuan pemerintah kabupaten.

Pemberdayaan pemerintahan nagari melalui pendekatan *balanced scorecard*, tidaklah akan terbentuk secara otomatis. Banyak langkah yang mesti direncanakan, dilakukan, dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Salah satu upaya yang memungkinkan untuk itu, seperti yang dikemukakan Dt. Maani (2004) adalah dengan meningkatkan kemampuan substansial dan prosedural aparatur pemerintahan nagari.

Pada aspek substansial, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah nagari memerlukan definisi yang jelas tentang hakekat tugas dan tanggung jawab, serta sifat hubungan dengan masyarakat. Untuk itu, pemahaman tentang jenis-jenis kewenangan dan volume tugas yang melekat pada setiap aparatur pemerintah nagari menjadi sangat penting. Dengan dasar itu baru dapat ditetapkan kualifikasi aparatur pemerintah nagari yang dibutuhkan dalam mendukung terlaksananya kewenangan dan tugas-tugas itu. Umumnya kualifikasi ini berkenaan dengan aspek keahlian dan aspek perilaku, berkaitan dengan masalah manajemen dan administrasi pemerintahan. Pada aspek keahlian peningkatan kemampuan aparatur pemerintah nagari benar-benar dilandaskan pada penerapan "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai*". Artinya, sumber daya aparatur pemerintahan nagari yang akan ditingkatkan kemampuan substansialnya, harus jelas pertimbangan penentuan formasinya serta jelas pula prospek pengembangan dan pdayagunaannya. Untuk aspek perilaku, pengaturan mengenai peningkatan kemampuan substansial aparatur pemerintah nagari diarahkan pada internalisasi prinsip-prinsip moral dan etika aparat, yang kemudian akan menjadi landasan terbangunnya akuntabilitas mereka. Untuk hal yang terakhir ini, setiap aparat pemerintah nagari perlu terus didorong kemampuannya dalam memahami dan mewujudkan visi dan misi sistem pemerintah nagari, yang dipandang efektif guna memelihara ketahanan agama dan sosial budaya masyarakat berdasarkan tradisi dan filosofi, "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat mamakai*" dalam rangka tercapainya kemandirian, peran serta dan kreatifitas masyarakat (Perda Propinsi Sumatera Barat No.2 Tahun 2007).

Pada aspek prosedural, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah nagari akan berkaitan dengan jenis dan sifat pendidikan serta pelatihan yang akan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan substansial tadi. Dalam hal ini perlu diperhatikan kebutuhan organisasi pemerintah nagari akan tenaga-tenaga spesialis dan tenaga-tenaga generalis. Kelompok yang pertama merupakan aparat pemerintahan nagari yang memiliki keterampilan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan atau fungsi-fungsi teknis pemerintahan, misalnya dalam hal merumuskan peraturan nagari dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari. Adapun kelompok yang kedua merupakan aparat yang lebih banyak berperan di bidang kepemimpinan pemerintahan, yakni menjamin proses penyelenggaraan pemerin-

tahan nagari benar-benar bergerak sejalan dengan aspirasi masyarakat dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip etika, hukum, dan konstitusi negara. Artinya aparat pemerintah nagari harus mampu berperan tidak hanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga mampu mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan.

V. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa lembaga pemerintahan nagari yang ada selama ini belum dapat berkembang untuk menumbuhkan inovasi pembangunan bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat nagari, karena lembaga pemerintahan nagari yang ada tersebut belum berdaya sebagaimana mestinya: SDM pemerintahan nagari dan Bamus Nagari masih relatif lemah, sarana dan prasarana masih relatif terbatas, sementara bantuan dari pemerintah tingkat atasnya dan pihak ketiga belum memadai.

Prospek Bamus Nagari sebagai mitra pemerintahan nagari untuk menetapkan peraturan nagari, membentuk lembaga lain sesuai kebutuhan nagari, mengayomi masyarakat nagari, serta mengawasi penyelenggaraan pemerintahan nagari, terbuka cerah, sepanjang mampu menerapkan konsep peningkatan kinerja nagari melalui pengembangan konsep empat perspektif *balanced scorecard*, mampu menerapkan proses internal pemerintahan nagari (*internal goverment proces*), mampu menciptakan pembelajaran organisasi bagi pemerintah nagari dan Bamus Nagari untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan zaman (*learning and growth*), mampu memberi pelayanan prima kepada masyarakat nagari (*costumer satisfaction*), dan mampu meningkatkan kinerja keuangan nagari dengan memanfaatkan peluang sumber pendapatan nagari (*financial performance*) sebagaimana diuraikan di atas.

Sehubungan dengan itu, diharapkan kepada pemerintah kabupaten mulai mencoba menerapkan konsep *balanced scorecard* ini, terutama untuk membangun nagari yang ada di kabupatennya. Di samping itu, kepada pemerintah nagari, Bamus Nagari, dan lembaga lain yang tumbuh di nagari, mari terus membangun, mengembangkan diri, dan jangan pernah berputus asa, insya Allah suatu saat upaya kita akan membuahkan hasil.

DAFTAR PUSTAKA

- Alrafni, dkk. 2005. "Pembinaan dan Penataan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat". *Laporan Penelitian*. Kerjasama Lemlit UNP dengan Balitbangda Propinsi Sumatera Barat.

- Dt. Maani, Karjuni. 2004. "Peningkatan Kemampuan Substansial dan Prosedural Aparatur Pemerintahan Nagari". Artikel Ilmiah dalam *Jurnal Suluah Bendang*. Vol. IV No. 2 Oktober 2004, Padang: LPM UNP.
- Kaplan, Robert, S & Norto, David, P. 1996. *Translating Strategy Into Action The Balanced Scorecard*. Boston-Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Marajo, Alis. 2000. "Kajian Praktis Terhadap Kembalinya Nagari Sebagai Unit Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat". *Makalah*. Disampaikan dalam Rangka Dies Natalis Universitas Andalas ke-44, Padang, 23 September 2000.
- Syaiful, dkk. 2003. "Evaluasi Pelaksanaan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat". *Laporan Penelitian*. Balitbangda Propinsi Sumatera Barat.

Manajemen Bencana Alam Di Jawa Tengah

Oleh :

Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA

(Universitas Diponegoro, Semarang)

ABSTRACT

Indonesia is a country which could be said to have a “natural disaster super market”, based on various natural disasters occur in almost all parts of the country. Natural disasters in the forms of landslide, earthquake, mountain eruption, drought and flood continuously happened here. Indonesia is very susceptible to natural disasters because of its location. Geographically it lies on three faults. Furthermore it composed of. This also happened in Central Java Province.

These natural disasters usually cause lots of casualties and great loss based on Indonesia’s dense population, and also because of the absence of sound government policies. Therefore the government stipulated Law Number 24/2007 on Natural Disaster Management. However, this law is not yet well implemented, as has been proved in Central Java Province. The provincial government tends to be unprepared in planning and facing the difficult situation when natural disasters occurred. There are many problem related to the uncomprehensive knowledge and low commitment among government officials on natural disasters mitigation and adaptation. Besides, the society is also lack of information and knowledge in ways facing and anticipating the disasters. Therefore, administrative reform should be made, since natural disaster should not only be faced with “business as usual” paradigm.

Keywords : natural disaster, management, adaptation, mitigation

I. PENDAHULUAN

Bencana seakan merupakan sebuah fakta yang terus “mengikuti” setiap gerak langkah kita dalam kehidupan sehari-hari di Indonesia, terutama akhir-akhir ini, ketika berbagai bencana seolah terjadi tanpa henti. Di berbagai bentuk media massa, baik di TV, koran maupun radio, diberitakan rentetan kejadian bencana yang terjadi di seluruh pelosok tanah air. Banyak dan beragamnya bencana di hampir seluruh tempat di negara ini membuat Indonesia dapat dikatakan merupakan sebuah negara “super market bencana”. Menurut istilah Pramusinto (2009:125), Indonesia adalah sebuah “laboratorium bencana”, karena setiap orang dapat belajar tentang bencana apapun dan akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Bencana alam dalam bentuk tanah longsor, gempa bumi, tsunami, letusan gunung, angin puting beliung, kebakaran hutan, kekeringan dan banjir silih berganti terjadi. Indonesia memang merupakan sebuah negara yang rawan bencana alam, karena secara geografis terletak di wilayah tiga patahan. Selain itu, wilayahnya yang berupa kepulauan, sehingga panjang pantainya merupakan terpanjang kedua di dunia setelah Kanada (Purnaweni, 2010), membuat negeri ini juga rawan terhadap bencana tsunami.

Wilayah Indonesia memang merupakan salah satu negara yang tergolong rawan terhadap kejadian bencana, baik bencana alam maupun bencana karena ulah manusia. Secara geografis Indonesia merupakan negara kepulauan yang terletak pada titik pertemuan antara tiga lempengan besar, yaitu lempengan Eurasia di utara, lempengan Pasifik di sebelah timur dan lempengan Indo-Australian di selatan, sehingga menyebabkan Indonesia menjadi daerah yang rawan terhadap bencana alam akibat pergerakan ketiga lempengan yang selalu terjadi karena mencari keseimbangan alam.

Berbagai bencana yang terjadi di Indonesia selalu memakan banyak korban, baik harta maupun jiwa. Bencana yang silih berganti dan sudah sering terjadi, disertai dengan kemungkinan semakin meningkatnya bencana karena dampak dari pemanasan global, kemudian berhasil menggerakkan kesadaran pemerintah tentang perlunya mempertimbangkan berbagai risiko bencana dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Kesadaran pentingnya memasukkan risiko bencana dalam pembangunan ini merupakan kesadaran yang relatif baru, yang kemudian mendorong dikeluarkannya kebijakan yang khusus mengatur tentang bencana, yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

II. PEMBAHASAN

Selama ini upaya mitigasi bencana dan pengurangan dampak risiko bencana yang dilakukan pemerintah daerah masih berorientasi pada pembangunan infrastruktur fisik. Padahal sebenarnya ada hal-hal lain yang tidak kalah, atau bahkan, lebih penting dibandingkan dengan pembangunan fisik (Kompas, 19 Maret 2011), yaitu:

- a. membangun kesiapsiagaan masyarakat untuk menghadapi bencana
- b. mekanisme koordinasi kelembagaan antar lembaga pemerintah dalam menangani bencana dan usaha untuk mengurangi risiko bencana.

Di Kabupaten/kota sangat mungkin yang terjadi adalah anggaran mitigasi bencana didominasi pembangunan fisik, bukan langkah-langkah pengurangan risiko bencana. Sebagai catatan misalnya, Pemerintah Provinsi Bengkulu pada tahun 2011 siap membangun 50 gudang logistik di sejumlah lokasi yang rawan bencana, sebagai upaya mitigasi bencana. Adanya gudang-gudang logistik ini diharapkan akan memudahkan penerimaan dan penyaluran bencana ketika wilayah tersebut dilanda bencana.

Padahal, konsentrasi dunia terkait mitigasi bencana seharusnya lebih ditekankan pada: pengurangan risiko bencana, mekanisme koordinasi penanggulangan bencana, dan baru terakhir adalah pada pembangunan fisik.

A. Peran Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana

Pengabaian/terbaikannya upaya-upaya pengurangan risiko bencana oleh pemerintah tidak lepas dari paradigma yang dianut. Yang banyak terjadi selama ini adalah bahwa pemerintah baru bertindak ketika bencana telah terjadi. Padahal, *Carter (1991)* menyatakan perlunya pemerintah membuat manajemen bencana, yang meliputi: *Prevention, Mitigation, Preparedness, Response, Recovery, dan Development*.

1. *Prevention* (pencegahan) : Mengukur dan memperkirakan bencana yang akan terjadi, kemudian membuat langkah-langkah pencegahan dengan, misalnya : membuat bangunan yang secara konstruksi kuat menahan goncangan, memperhatikan garis sempadan pantai dan sungai ketika membangun, menjaga kelestarian lingkungan.
2. *Mitigation* (mitigasi atau usaha memperkecil efek bencana) : merupakan upaya memperkecil korban jiwa dan kerusakan pada saat kejadian bencana, dengan misalnya: membudayakan pelatihan menghadapi bencana, memperbaharui standar-standar penanganan bencana, peringatan dini bencana (*early warning*), regulasi tata guna lahan, atau regulasi keamanan bangunan tingkat tinggi.
3. *Preparedness* (kesiap-siagaan): dengan membuat standar tanggap bencana yang ditetapkan oleh pemerintah dan disosialisasikan agar dapat membuat pemerintah dan masyarakat terlatih selalu siaga menghadapi yang terburuk. Termasuk dalam standar tanggap bencana adalah tata cara menghadapi bencana, kejelasan sumber informasi agar tidak terjadi penyebaran kabar yang diragukan kebenarannya, inventarisasi sumber daya dalam menghadapi bencana, dan pelatihan personel tanggap bencana.
4. *Response* (reaksi cepat) : dapat dilakukan sesegera mungkin pada saat maupun setelah terjadi bencana. Masyarakat perlu dilatih sehingga secara mandiri dapat mela-

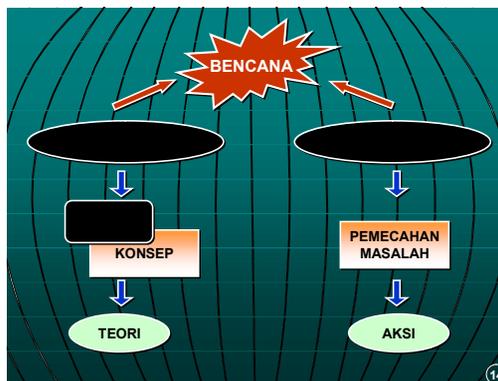
kukan penanganan dini sebelum bantuan datang, dan bersama-sama dengan pemerintah menyelamatkan hidup korban dan menjaga harta benda yang masih tersisa. Memperbaiki (minimal) kerusakan yang disebabkan oleh bencana, antara lain dapat berupa pembersihan area jalan untuk mempermudah akses transportasi, serta menetapkan lokasi pengungsian agar bantuan logistik dan pelayanan kesehatan bisa terpusat sehingga kinerja penanganan pasca gempa bisa efektif.

5. *Recovery* (perbaikan): proses perbaikan diutamakan pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat korban gempa (makanan, tempat tinggal, MCK). Baru kemudian dilakukan restorasi dan rekonstruksi infrastruktur guna mendukung percepatan pemulihan ekonomi daerah gempa, termasuk pendampingan untuk perbaikan mental para korban gempa. Dibutuhkan rencana jangka panjang untuk perbaikan dan pemulihan (5-10 tahun atau lebih).
6. *Development* (pengembangan): pengembangan dan modernisasi penanganan gempa harus selalu dilakukan untuk mengantisipasi bencana, sehingga budaya 'lupa' dapat dihindari. Budaya 'lupa' adalah ancaman terselubung penanganan bencana, karena dengan melupakan kejadian bencana pada masa lalu berarti kita juga melupakan hal-hal yang bisa menyelamatkan hidup dan harta pada saat bencana tiba.

Peran pencegahan yang seharusnya ditonjolkan, selain mitigasi dan kesiapsiagaan. Sementara itu, Ali Mufiz (2008), menyatakan bahwa peran administrator publik amat penting dalam penanggulangan bencana. Hal ini didasarkan atas peran birokrasi sebagai pelayan masyarakat. Dalam uraiannya, Terdapat pembagian peran antara akademisi dan praktisi dalam manajemen bencana, dan keduanya harus bekerjasama secara sinergis.

Gambar 1

Peran Administrator Publik dan Ahli (ilmuwan)
Administrasi Publik dalam Manajemen Bencana



Sumber : Mufiz, 2008

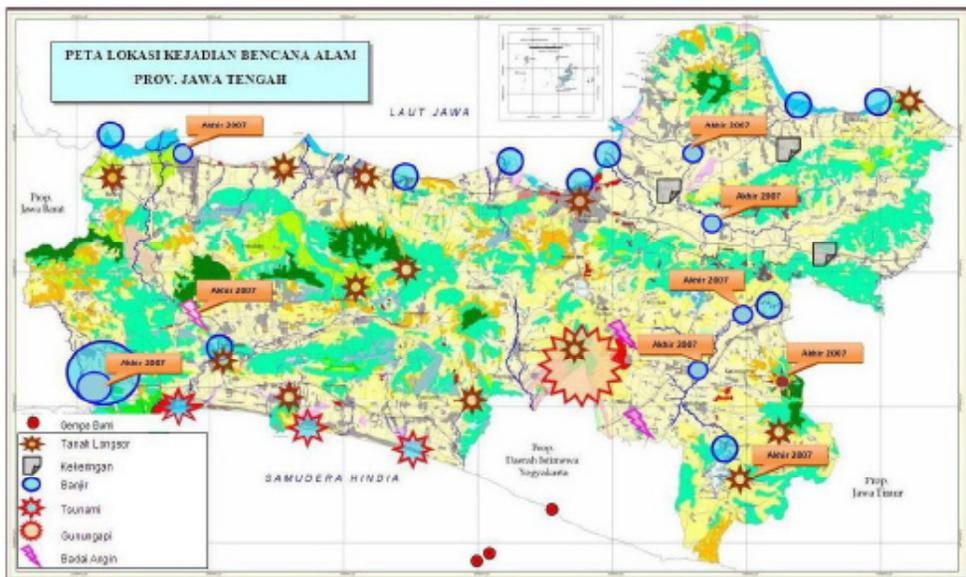
B. Kebijakan Penanggulangan Bencana Provinsi Jawa Tengah

Provinsi Jawa Tengah terletak di tengah Pulau Jawa, dan secara karakteristik fisik tidak lepas dari proses pembentukannya. Di provinsi ini terdapat busur gunung berapi yang tumbuh pada zona lemah sehingga terdapat beberapa gunung berapi di atasnya. Dampak dari tumbukan lempeng tektonik mengakibatkan terjadinya pengangkatan dan pelipatan lapisan geologi pembentuk pulau sehingga membentuk geomorfologi yang bervariasi seperti dataran landai, perbukitan dan dataran tinggi. menjadikan Jawa Tengah mempunyai potensi ancaman bencana alam. Gempa bumi di Klaten, tsunami di pantai selatan Jawa, erupsi gunung berapi Merapi dan tanah longsor di Banjarnegara merupakan sebagian bukti kebencanaan yang pernah terjadi di provinsi ini.

Kondisi iklim tropis Provinsi Jawa Tengah yang terletak antara $5^{\circ}40' - 8^{\circ}30'$ LS dan antara $108^{\circ}30' - 111^{\circ}30'$ BT menjadikan potensi dan ancaman bencana. Dampak dari bahaya iklim tersebut adalah banjir, kekeringan, kebakaran lahan dan badai angin. Kejadian bencana alam karena iklim dalam sepuluh tahun terakhir di antaranya adalah banjir di Demak, Semarang, Brebes, Cilacap, Kebumen dan Purworejo. Kemudian kekeringan di Demak, Grobogan dan Wonogiri. Kebakaran lahan di lereng Lawu, Merbabu, Merapi, Sumbing dan Slamet. Terjadi pula badai angin terjadi di Kabupaten Karanganyar, Boyolali, Klaten dan bagian selatan Provinsi Jawa Tengah.

Gambar 2

Peta Sebaran Kejadian Bencana di Provinsi Jawa Tengah



Sumber: Dinas Kesbang Linmas Provinsi Jawa Tengah, 2008

Provinsi Jawa Tengah merespons UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) pada tahun 2008. Akan tetapi hingga saat ini birokrasi belum dilengkapi dengan struktur dan mekanisme organisasi yang jelas untuk melakukan tanggap cepat terhadap situasi darurat yang terjadi akibat bencana (Agustiani, dkk, 2011). Birokrasi nampaknya baru siap untuk bekerja pada situasi normal dan rutin, belum ada mekanisme yang bisa mendorong birokrasi bisa bekerja dari situasi normal ke situasi bencana, dan kemudian kembali ke situasi normal dengan cepat. Institusi-institusi yang bertanggungjawab dalam penanggulangan bencana belum bekerja secara maksimal, terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik.

Ada berbagai kebijakan yang terkait erat serta mempengaruhi kebijakan penanggulangan bencana, misalnya kebijakan tata ruang. Untuk Provinsi Jawa Tengah, kebijakan tata ruang yang disusun dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah No. 21 tahun 2003 tentang rencana tata ruang Provinsi Jawa Tengah sudah memuat elemen potensi bencana di dalamnya. Namun dalam proses implementasinya terdapat beberapa masalah sebagai berikut :

- Pertentangan Kepentingan, antara lain: a) antara kepentingan ekonomi jangka pendek sesaat dan kepentingan pelestarian jangka panjang, b) antara kepentingan pribadi/golongan dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- Data dan Peta, antara lain: data dan informasi klimatologi, peta geologi dan lain sebagainya pada umumnya kurang diperhatikan kemanfaatannya dan dijadikan sebagai alat untuk mitigasi bencana.
- Ketidakmampuan dalam pengendalian tata ruang wilayah, misalnya: perubahan kawasan dan fungsi lindung menjadi kawasan budidaya/pemukiman.
- Kebiasaan, seperti kebiasaan masyarakat melakukan usaha tani budidaya tanaman semusim di dataran tinggi tanpa memperhatikan keadaan konservasi tanah, kebiasaan membuang sampah di badan/wilayah perairan, dan lain-lain.

Sistem kelembagaan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dan berpengaruh sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan sistem penanggulangan bencana. UU No24/2007 mengamanatkan terjadinya perubahan lembaga. Jika sebelumnya pemerintah daerah membentuk Satkorlak sebagai organisasi yang bertugas untuk mengatasi bencana, maka Satkorlak kemudian diganti menjadi Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah membentuk BPBD lewat Perda No. 10 tahun 2008 tentang Sistem Organisasi dan Tata Laksana Provinsi Jawa Tengah. Namun tugas pokok dan fungsi BPBD Jawa Tengah tidaklah seluas tugas yang diamanatkan dalam UU No. 24/2007 tentang penanggulangan bencana. Tugas penyelenggaraan masih diserahkan kepada SKPD terkait, dan fungsi utama BPBD Jawa Tengah adalah sebagai koordina-

tor dalam penanggulangan bencana, untuk semua tahapan, baik dari tahap pra bencana, darurat bencana dan pasca bencana. Pembatasan tupoksi ini terlebih diarahkan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pelaksanaan di lapangan dengan SKPD terkait yang memang memiliki fungsi yang erat dengan penanggulangan bencana. Disamping itu, hingga saat ini dewan pengarah yang bertugas memonitor penanggulangan bencana masih belum dibentuk karena banyaknya prosedur yang harus dilakukan dan kebingungan tentang struktur dan fungsi dewan pengawas dalam struktur pemerintahan daerah. Selain BPBD, fungsi penanggulangan bencana, terutama untuk tahap tanggap darurat dan pasca bencana masih tetap diemban oleh sejumlah SKPD seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Dinas Pekerjaan Umum (Bappenas, 2008).

Dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan bencana, strategi yang direncanakan adalah menjadikan penanggulangan bencana sebagai bagian dari rencana dan sistem perencanaan pembangunan di daerah, karena dengan cara seperti ini maka keberlangsungan program dan kegiatan akan terwujud, disamping juga alokasi anggaran untuk pelaksanaan kegiatan. Namun dalam pelaksanaannya di lapangan, rencana ini belum terwujud dengan baik. Peta daerah-daerah rawan bencana belum banyak dirujuk, sehingga rencana minimalisasi risiko belum terakomodasi dengan baik, terbukti misalnya dengan hasil evaluasi berikut ini:

Tabel 1
Evaluasi Aspek Strategi

No.	Aspek	Hasil Evaluasi
1	Proses penyusunan rencana-rencana di bidang penanggulangan bencana	<ul style="list-style-type: none">- Rencana khusus untuk penanggulangan bencana belum disusun. SKPD menyusun kegiatan sebatas untuk mendukung TUPOKSI. Kegiatan penanggulangan bencana yang disusun masih sangat dasar.- Dengan terbentuknya BPBD Provinsi Jateng, harapannya perencanaan, penganggaran dan implementasi program/kegiatan penanggulangan bencana bisa terintegrasi
2	Mekanisme integrasi rencana strategis ke dalam renja SKPD	<ul style="list-style-type: none">- RAD PRB yang ditetapkan melalui dengan Per-gub akan dijadikan acuan bagi SKPD dalam menyusun program dan kegiatan mitigasi bencana.

3	Hambatan dalam penyusunan rencana dan implementasi rencana penanggulangan bencana	<ul style="list-style-type: none"> - Karena kegiatan diusulkan secara sektoral oleh SKPD, maka masih ditemui adanya tumpang tindih kegiatan yang serupa (hanya beda objek). - Masih munculnya ego sektoral antar SKPD, berdampak pada tidak maksimalnya realisasi dari <i>output</i> dan <i>outcome</i> suatu kegiatan.
4	Hambatan alokasi anggaran penanggulangan bencana	<ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya anggaran untuk kegiatan penanggulangan bencana.
5	Hambatan dalam meraih komitmen SKPD dan mekanisme koordinasi dalam melaksanakan rencana-rencana penanggulangan bencana	<ul style="list-style-type: none"> - Masih ada hambatan klasik mengenai eselonisasi (jika yang mengkoordinir, eselonnya lebih rendah dari yang dikoordinir, maka akan mengalami beberapa kendala) - Masih muncul ego sektoral

Sumber: Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana, Bappenas, 2008

C. *Lesson Learned Dari Jepang*

Apa yang dilakukan pemerintah Jepang menghadapi alamnya yang keras dan rawan bencana alam sebagaimana halnya Indonesia? Sejak lama kebijakan pemerintah mereka menjadi contoh bagi dunia untuk kesiapsiagaan pemerintah yang tinggi terhadap bencana. Ketika akhirnya bencana tsunami Maret 2011, yang merupakan bencana terbesar setelah bom atom pada Perang Dunia II, apa yang dilakukan pemerintah dan rakyat Jepang? Semangat *gambaru*, bertahan sampai kemanapun dan berusaha semaksimal mungkin, itulah yang mereka tunjukkan pada dunia. Tidak ada keluhan, keputusan dan mengasihani diri sendiri (Kompas, 18 April 2011;). Yang ada adalah:

1. Peringatan pemerintah agar setiap warga tetap waspada
2. Himbuan pemerintah agar seluruh warga Jepang bahu membahu dalam menghadapi semua masalah
3. Permintaan maaf dari pemerintah karena listrik terpaksa dipadamkan
4. Tips-tips menghadapi bencana alam
5. Nomor tilpon *call center* bencana alam yang bisa dihubungi 24 jam
6. Pengiriman tim SAR dari setiap *perfektur* menuju daerah-daerah yang terkena bencana
7. Potret warga dan pemerintah yang bahu membahu menyelamatkan warga terdampak

8. Pengobatan semangat pemerintah yang dibawakan dengan gaya tenang dan tidak emosional, agar mereka semua berjuang bersama-sama menghadapi bencana dengan sepenuh hati
9. Potret para warga terkena bencana yang tabah dan saling menyemangati.

Kondisi ini sesuai dengan konsep Carter di atas mengenai pentingnya langkah-langkah taktis menghadapi bencana.

III. REKOMENDASI

Sekretaris Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Ruchyat Deni Djakapermana menyatakan bahwa manajemen bencana diperlukan tidak hanya pada saat bencana datang, tetapi dibutuhkan untuk mengantisipasi datangnya bencana baru di masa depan. Dampak bencana dapat diminimalisir dengan manajemen bencana yang baik (<http://www.pu.go.id/>). Pemerintah Jepang yang sudah mempunyai sistem manajemen bencana yang amat baik saja masih mendapatkan banyak kesulitan ketika bencana benar-benar terjadi. Apalagi kalau birokrasi di Indonesia tidak mempersiapkan dirinya dengan baik sebagai langkah antisipasi dan penanggulangan bencana. Terdapat masalah terkait kurangnya informasi dan pengetahuan masyarakat dalam menghadapi dan mengantisipasi bencana. Oleh karena itulah maka seharusnya dilakukan reformasi administrasi, karena bencana tidak seharusnya dihadapi dengan paradigma *business as usual*.

Pengendalian diri dan kesiapan tinggi harus dipunyai oleh pemerintah Jawa Tengah. Pencegahan atau minimalisasi dampak bencana akan jauh lebih baik daripada mengatasi masalah setelah timbul bencana. Hal ini harus diawali dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan lokal yang bertumpu pada kearifan lokal yang berbentuk peraturan daerah atas manajemen bencana.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustiani, Dian, Yusmilarso, dan Hartuti Purnaweni, 2011, *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Tengah*, Tesis. Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro.
- Bappenas, 2008, *Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana*.
- Carter, W. Nick, 1991, *Disaster Management : A Disaster Manager's Handbook*. Asian Development Bank

- Dinas Kesbang Linmas Provinsi Jawa Tengah, 2008, *Penanganan Bencana di Jawa Tengah*.
- Martini, Rina, "Peran Birokrasi dalam Penanggulangan Bencana Alam", *Jurnal FORUM*, Vol 35, No.1 Januari 2007.
- Mufiz, Ali, 2008, *Bencana di Jawa Tengah*, Materi kuliah umum Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro, 2009
- Pramusinto, Agus, 2009, "Pembangunan dan Reformasi di Bidang Penagggulan Bencana di Era Otonomi Daerah", dalam *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*, Pramusinto, Agus dan Purwanto, Erwan Agus (ed), Yogyakarta: Gava Media.
- Purnaweni, Hartuti, 2010, *Dampak Kebijakan Reklamasi Pantai terhadap Lingkungan Fisik dan Lingkungan Sosial di Kota Semarang*, Disertasi, UGM.
- <http://www.pu.go.id/index.asp?link=/humas/news2003/ppw030209taru.htm>, "Manajemen Bencana sebagai Langkah Antisipasi Bencana", 4 Februari 2009.

Pengorganisasian Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes)

Kajian di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor

Oleh :

Ayi Karyana, S.IP & Yuli Tirtariandi El Anshori, M.Si., MAP.

(Universitas Terbuka)

ABSTRACT

Development Planning Consultation (Musrenbang) Village is an annual discussion forum of village's stakeholders to agree on Village Development Work Plan (RKP Village) in the planned budget.

This study aims to describe and analyze: 1) formation of Musrenbangdes Organizing Team (TPM), 2) formation of village Musrenbang Team Guide by TPM; 3) preparation of technical implementation village Musrenbang; and 4) a participatory rural assessment and dialogue. Writing method used in this study is descriptive analysis.

The study shows, in the process of team formation TPM, the preparation of TPM personnel is the right and depends on the Village Head. TPM in performing their duties do not form a team or guides Working Group (WG), whereas the normative should be formed. The Working Group role and duty are process designer, managing the process from pre-to post-musrenbangdes stage, as the manager of a meeting or discussion forum and as a source of information. In the process of technical preparation through the stages of implementation, Musrenbangdes does not begin with Deliberation Hamlet (Musdus), there is no agenda for preparing the implementation plan of village workshops, Village Representative Body (BPD) does not specifically implement Musrenbangdes agenda.

Village Assessment Team was not formed, so there is no village study to compile data / information on the latest village issues.

Organizing musrenbang villages in the Village District Kalongsawah Jasinga Bogor Regency, ranging from the establishment of Village TPM Team Guide/ Working Group, technical preparation and review of the implementation of village meetings in a participatory and dialogical were not implemented optimally.

Keywords : organizing, musrenbangdes, the villages study

I. PENDAHULUAN

Payung hukum untuk pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) diatur dalam Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa yang memuat petunjuk teknis penyelenggaraan musyawarah untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) lima tahunan dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahunan.

Fakta membuktikan selama kajian dilakukan (2010), kewenangan dan hak yang dimiliki Desa Kalongsawah untuk mengurus desa sesuai dengan aspirasi warga yang hidup di wilayah desa, masih bersifat semu dan terdapat sejumlah permasalahan dalam pelaksanaannya. Faktanya, aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa yang sudah dirumuskan melalui pengorganisasian musyawarah desa, tidak banyak yang diakomodir oleh para pengambil kebijakan pada level yang lebih tinggi atau supra sistem dengan alasan keterbatasan anggaran dan atau usulan dari masyarakat desa bukan prioritas pembangunan dan tidak sesuai dengan rencana strategis kabupaten.

Pada pelaksanaannya, pengorganisasian musyawarah desa seringkali belum mencerminkan semangat musyawarah yang bersifat partisipatif dan dialogis, cenderung masih menekankan pada aspek formal administratif dalam artian program wajib dilaksanakan. Implementasi musyawarah desa di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga, belum dijadikan ajang demokrasi yang mengakar rumput dan bersahabat bagi warga desa, terutama kelompok miskin, perempuan dan petani serta golongan marjinal lainnya dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhannya. Suara kelompok miskin dan marjinal tersingkir dan tidak menjadi perhatian pada saat penetapan prioritas program dan kegiatan pembangunan di desa. Faktor lain penyebab dan kendala yang dapat diidentifikasi antara lain; eksplorasi kebutuhan di dusun tidak pernah dirumuskan, tidak adanya fasilitator untuk memandu forum-forum perencanaan partisipatif dan inklusif di tingkat rukun warga dan dusun, metodologi musyawarah yang tidak sesuai, kurang kesediaan media bantu, dan kurangnya kapasitas lembaga penyelenggara musyawarah.

Pengorganisasian adalah alat untuk mencapai tujuan. Pengorganisasian Musrenbangdes adalah suatu proses pembentukan kerangka bangunan kegunaan yang teratur untuk acuan aktivitas semua sumberdaya yang ada dalam sistem manajemen desa. Penggunaan kerangka bangunan yang teratur tersebut menekankan pada pencapaian tujuan sistem manajemen desa dan membantu terlaksananya tujuan perencanaan kegiatan musyawarah dan tidak hanya dalam pembuatan tujuan yang nampak tetapi juga dalam menegakkan sumber daya yang akan digunakan untuk mencapai proses dalam visi, misi dan tujuan. Winardi (2003), mendefinisikan pengorganisasian sebagai tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang, hingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu. Sedangkan Siagian (1983), memberikan definisi bahwa pengorganisasian sebagai fungsi organik manajemen pemerintahan adalah keseluruhan proses pengelompokan orang-orang, alat-alat, tugas-tugas, tanggung jawab dan wewenang sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengamatan awal dan penjajakan lapangan (*grand tour observation*) di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor dan latar belakang permasalahan yang diuraikan di atas, masalah utama yang ingin dikaji adalah bagaimana pengorganisasian musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor diselenggarakan.

Dari uraian tersebut ditentukan pengorganisasian empat rumusan kajian sebagai berikut.

1. Pembentukan Tim Penyelenggara Musyawarah (TPM) Desa di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor
2. Pembentukan Tim Pemandu Musyawarah Desa oleh TPM di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor
3. Persiapan teknis pelaksanaan Musyawarah Desa di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor
4. Pengkajian desa secara partisipatif dan dialogis di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor.

Dengan demikian, tujuan kajian ini adalah:

1. Untuk memperoleh pengetahuan faktual berupa penjelasan pengorganisasian mengenai pembentukan Tim Penyelenggara Musrenbangdes (TPM), pembentukan Tim Pemandu Musyawarah Desa oleh TPM, dan Persiapan teknis pelaksanaan Musyawarah Desa di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor.

2. Untuk memberikan informasi yang objektif tentang kajian desa secara partisipatif dan dialogis di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor.

II. METODE KAJIAN

Dalam kajian ini, data tidak dianalisis dengan angka-angka melainkan dalam bentuk kata-kata, kalimat-kalimat atau paragraf-paragraf yang dinyatakan dalam bentuk narasi yang bersipat deskriptif. Metode kajian yang digunakan adalah deskriptif analisis. Objek yang dikaji berkenaan dengan pengorganisasian (*organizing*) Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) berkenaan dengan empat rumusan kajian.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah observasi (pengamatan), wawancara langsung dari sumbernya, meminta jawaban tertulis dan studi dokumentasi. Teknik pengumpulan data ini digunakan dengan harapan dapat saling melengkapi untuk memperoleh data yang diperlukan untuk mencapai tujuan kajian (Moleong, 2004).

Sumber data yang diperlukan diklasifikasikan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari observasi, wawancara dan jawaban tertulis dari semua pihak yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung dalam ruang lingkup pelaksanaan Musrenbangdes. Data sekunder diambil dari Kantor Desa Kalongsawah berupa dokumen-dokumen yang relevan, baik catatan-catatan, arsip-arsip yang ada, dan laporan-laporan yang bersangkutan paut dengan kajian.

Untuk menguji keakuratan data dan informasi, dilakukan triangulasi yaitu mempelajari gejala dari berbagai sudut dan melakukan pengujian temuan dengan menggunakan berbagai sumber informasi dan berbagai teknik. Triangulasi yang digunakan berupa teknik pemeriksaan dengan memanfaatkan sumber, metode, konfirmasi dan teori. Menurut Patton (1990), triangulasi antar teori tetap dibutuhkan sebagai penjelasan banding (*rival explanation*). Ahli lain, Bogdan dan Taylor (1984) mengemukakan, teori memberikan suatu penjelasan atau kerangka kerja penafsiran yang memungkinkan peneliti memberi makna pada kekacauan data (*morass of data*) dan menghubungkan data dengan kejadian-kejadian dan latar yang lain.

Berdasarkan seluruh analisis hasil kajian pengorganisasian musrenbangdes di Desa Kalongsawah Kecamatan Jasinga Kabupaten Bogor, dilakukan rekonstruksi dalam bentuk deskripsi, narasi dan argumentasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Pembentukan Tim Penyelenggara Musyawarah Desa (TPMDes)

Informasi dari informan peserta Musrenbangdes yang diwawancarai pada tanggal 9-10 Oktober 2010 tentang proses penyusunan personil Tim Penyelenggara Musyawarah

Desa (TPM), hasilnya adalah pra musrenbangdes tidak dilaksanakan. Tidak ada pembentukan kelompok kerja. Tidak ada pelatihan ataupun simulasi musyawarah desa, dan penyusunan agenda pelaksanaan musrenbangdes. Dalam hal ini, pemerintah desa sesuai dengan instruksi dari Kecamatan, telah menyiapkan rancangan program yang akan dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Untuk menghasilkan perencanaan pembangunan desa yang optimal, seharusnya dalam tahap awal, usulan warga dimusyawarahkan dan digelar dalam suatu forum masyarakat dusun yang disebut Musyawarah Dusun (Musdus) dan secara partisipatif dilaksanakan oleh pemangku kepentingan (*stake holders*) Dusun.

Tujuan penyelenggaraan Musyawarah Dusun adalah: (1) menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat dibawahnya (RT/RW), (2) menetapkan kegiatan prioritas Dusun yang akan dibiayai melalui alokasi dana Dusun yang berasal dari APBD Kabupaten Bogor maupun sumber pendanaan lain, (3) menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada forum Musyawarah Desa untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten.

Di Desa Kalongsawah terdapat 3 (tiga) Dusun. Ketiga Dusun tersebut tidak melaksanakan pertemuan Musyawarah Pembangunan Dusun (Musbangdus). Pertemuan tersebut tidak dilakukan berdasarkan kebiasaan, karena rancangan program sudah dipersiapkan oleh Desa. Alasan lain, jadwal Musrenbangdes pada tahun 2010 bersamaan dengan periode tanam di sawah, sehingga penduduk desa tidak dapat melaksanakan pertemuan Dusun. Kepala Dusun I mengatakan: "*Hambatan yang paling sulit pada saat Musbangdus dan Musrenbangdes adalah masalah waktu, sebab warga mempunyai kesibukan masing-masing*".

Ada pernyataan dari warga yang memberikan kesan kekesalan dalam mengikuti pertemuan, Ketua RT. 04/02 mengemukakan: "*Dalam setiap musyawarah desa kadang-kadang hadir dan terkadang juga tidak hadir, kemudian pada saat musyawarah tidak bisa hadir karena ada keperluan yang lain, tetapi saya tahu hasil musyawarah desa karena setiap hari selalu ke desa, dengan begitu tahu informasi mengenai musyawarah tersebut; tidak ada tim atau kelompok kerja dalam rapat tersebut Sering mengikuti rapat desa, selalu mengajukan pembangunan Jembatan Gantung yang menghubungkan Desa Peuteuy dengan KampungToge, yang sampai sekarang masih menggunakan bambu, tetapi sampai sekarang tidak ditanggapi, padahal jembatan tersebut sangat penting untuk para warga seperti pergi ke pasar, sekolah, mengaji dan sebagainya*".

Dalam tambahan penjelasannya, Ketua RT. 04/02, usulan yang dibawa dari wilayahnya tidak masuk dalam hasil keputusan musrenbangdes. Ketua RT 05/03, mengemukakan hal yang sama: "*Tebingan kali Cilutung kondisinya saat ini (2010) sangat membahayakan,*

apalagi dalam guyuran hujan yang terus-menerus akan mempercepat terjadinya longsor di tebingan tersebut”.

Jika Musyawarah Dusun dilaksanakan, *output* yang semestinya dihasilkan adalah : (1) Daftar Kegiatan Prioritas (DKP) yang akan dilaksanakan sendiri oleh Dusun yang akan dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Dusun (APB-Kampung), serta swadaya gotong-royong masyarakat Dusun, (2) DKP yang akan diusulkan ke Desa untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten, dan (3) Daftar nama anggota delegasi yang akan membahas hasil Musyawarah Dusun pada Musrenbangdes.

Secara teoritis, hal-hal yang seharusnya dipersiapkan untuk pelaksanaan Musyawarah Dusun Desa Kalongsawah agar optimal adalah: (1) daftar prioritas masalah pada Dusun dan kelompok-kelompok masyarakat seperti kelompok tani, pendidik, buruh, kalangan pondok pesantren, perempuan, pemuda, dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi dusun, (2) daftar permasalahan Dusun, seperti peta kerawanan, kemiskinan dan pengangguran, (3) dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Dusun dan (4) hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan Dusun pada tahun sebelumnya (2009). Disamping itu, dokumen yang berasal dari Pemerintah Kabupaten Bogor perlu dievaluasi.

1. formulir yang memudahkan Dusun untuk menyampaikan daftar usulan kegiatan prioritas ke tingkat musyawarah desa
2. hasil evaluasi Pemerintah Kabupaten Bogor dan Desa Kalongsawah terhadap penggunaan anggaran dan belanja dusun tahun sebelumnya dan penggunaan pendanaan lainnya dalam membiayai program pembangunan dusun
3. informasi dari Pemerintah Kabupaten Bogor tentang indikasi jumlah alokasi dana Dusun bantuan pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Bogor yang akan diberikan kepada Dusun untuk tahun anggaran berikutnya.
4. Kegiatan prioritas pembangunan daerah untuk tahun mendatang, yang dirinci berdasarkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), pelaksana beserta rencana pendanaannya di desa tempat Dusun berada.

Informasi lain dari informan berkenaan dengan pembentukan Tim Penyelenggara Musrenbang (TPM); informan menyatakan pembentukan TPM merupakan hak prerogatif Kepala Desa, Penyusunan personil TPM sepenuhnya ditetapkan oleh Kepala Desa, hal ini tertuang dalam Berita Acara Desa tertanggal 04 Januari 2010. TPM tidak representatif. Tidak ada keterwakilan perempuan dan keterwakilan elemen warga dalam TPM tersebut.

Dalam hal pembentukan TPM, warga dan peserta Musrenbangdes mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

“Dengan secara musyawarah dan menunjuk keberwakilan yang mengerti dan memahami pembentukan panitia Musyawarah desa” (Husni/L/53/buruh/SD).

“Dikumpulkan dulu atau di undang desa oleh KADES yaitu RT/RW, tokoh masyarakat alim ulama, lalu oleh Kades pihak Kecamatan, BPD, LPM, disampaikan pada masyarakat yang di undang oleh desa, tentang musrenbang desa, lalu menampung masukan dari masyarakat mana saja pembangunan yang perlu di bangun untuk kepentingan masyarakat yang ada di lingkungannya masing-masing setiap RT atau RW-nya. Lalu di tampung dan di agendakan, lalu di bentuk TPM, yaitu ketua, sekretaris, bendahara, yang di ambil dari setiap perwakilan masyarakat (E.Sahrudin H.Z/L/47/BPD/SLTA).

“Diadakan rapat di kantor desa dengan undangan tokoh masyarakat dan tokoh pemuda sesuai dengan peraturan yang berlaku” (Djunaedi/L/58/Kaur Desa/SLTP).

“Yang sudah dikerjakan di desa kami tidak dibentuk dulu tim penyelenggara Musyawarah, yang diundang RT/RW, tokoh-tokoh masyarakat” (Aceng Suhaya/L/56/swasta/SLTA).

“Dilaksanakan dengan cara musyawarah desa yang terdiri dari unsure RT/RW dan tokoh masyarakat lainnya.... Ikut berperan aktif menyuarakan suara perempuan” (Yusuf Kemhay/L/53/PNS/S2).

Pendapat informan tentang keterwakilan perempuan dalam TPM :

“Belum ada perwakilan perempuan” (Abd. Rojik/L/49/wiraswasta/SMP).

“Menurut saya peran perempuan sangat perlu pada saat rapat pembangunan desa dikarenakan sebagian besar selalu mendukung agar Bapak-bapaknya ikut serta dalam membantu pembangunan desa” (Ibu Ani dari RT. 02).

“Hasil survey perempuan yang datang hanya seorang dalam data, dengan perbandingan laki-laki dan perempuan hampir sama, dikarenakan perempuan berbentur dengan kepentingan keluarga padahal undangan sebanyak 50 orang sudah disebar-kan dan yang datang dan tanda tangan hanya 15 orang dan dalam data hanya di-cantumkan 7 poin dari data yang ada dikarenakan keterbatasan data....PKK ada & Posyandu sudah diwakili seorang untuk menandatangani untuk mewakili semua, bidan desa tak hadir tetapi sudah diwakili oleh posyandu dan PKK” (Udin-Sekdes).

Wakil dari perempuan menyatakan bahwa hadirnya dalam pertemuan, ada kaitan dengan kegiatan posyandu: *“Selama tahun 2010 baru ikut rapat 2x saja (rapat RT), dimana pada saat rapat tersebut membahas tentang kesehatan, kebersihan, atau yang hubungannya dengan Posyandu dengan narasumber dari Puskesmas dan Kecamatan khususnya dalam bidang kesehatan dengan dihadiri juga oleh Aparatur Desa” (Ibu Eni dari RT. 01).*

Pada hakikatnya Musyawarah Dusun adalah fase kunci dan paling strategis dari seluruh tahapan proses perencanaan pembangunan di desa. Dari musyawarah dusun inilah

sebenarnya berbagai masalah dan potensi masyarakat paling bawah dapat digali dari sumbernya secara langsung. Hal yang perlu mendapat perhatian serius dalam Musyawarah Dusun adalah penting untuk menjaga akurasi informasi, proporsionalitas keterlibatan warga, dan tingkat partisipasi warga RT/RW/Dusun.

Di luar musyawarah dusun, dapat dibuka alternatif lain untuk mengeksplorasi masalah yang dihadapi warga, seperti musyawarah-musyawarah kelompok kepentingan, seperti kelompok tani, kelompok posyandu, karang taruna, dan lain-lain. Tujuan ruang alternatif ini dibuka sebagai upaya untuk memastikan bahwa masalah dan potensi masyarakat desa tergali secara komprehensif.

Setelah Musyawarah Dusun, tahap selanjutnya dalam proses pra musrenbangdes, melaksanakan lokakarya desa. Lokakarya Desa adalah serangkaian kegiatan musyawarah untuk menyusun rancangan materi Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDesa) dengan proses pembahasan sebagai berikut :

1. evaluasi terhadap RKPDesa tahun berjalan;
2. melakukan review RPJMDesa rencana kegiatan tahun berkenaan;
3. evaluasi rencana program/kegiatan di desa pada tahun berjalan melalui analisa RKPD, DU APBD, dan atau R/APBD;
4. analisa keadaan darurat/kerawanan;
5. penyusunan desain kegiatan dan pagu anggaran dalam matrik rencana program dan kegiatan; serta
6. menyusun rancangan Peraturan Kepala Desa tentang RKP Desa.

Peserta lokakarya adalah seluruh anggota Pokja (tim), delegasi dusun, RW, RT dan unsur masyarakat lain yang dianggap kompeten, serta dapat mengundang narasumber sesuai kebutuhan.

Seperti dikemukakan dalam analisis diatas, disamping pelaksanaan musyawarah Dusun/Rukun Warga secara formal tidak dilaksanakan, di Desa Kalongsawah tidak ada agenda penyusunan pelaksanaan rencana Lokakarya Desa. Padahal lokakarya desa adalah forum antar delegasi dusun, sektor, dan kelompok kepentingan desa, yang sangat penting untuk input perencanaan desa berdasarkan kegiatan dan atau bidang yang dibutuhkan masyarakat desa. Lokakarya Desa dimaksudkan untuk menganalisis informasi yang ditemukan dalam Musyawarah Dusun (Musdus). Tahapan ini memerlukan kesabaran, kecermatan, kepekaan, daya kritis dan sikap pro-aktif warga untuk menjaga agar apa yang menjadi kebutuhan riil warga desa yang diwakili tiap kelompok agar supaya benar-terakomodir. Lokakarya Desa adalah wadah bersama antar pelaku pembangunan di tingkat Desa untuk membahas perencanaan tahunan desa. Lokakarya desa ini merupakan salah satu bentuk dari fungsi tugas administrator desa. Henry Fayol dalam Sugandha

(1991) mengemukakan fungsi administrator berupa pengorganisasian. Pengorganisasian menurutnya: "...menyangkut penatасusunan kegiatan-kegiatan, penatасusunan material maupun tenaga kerja/pegawai dalam rangka pencapaian tujuan".

B. Analisis Pembentukan Tim Pemandu/Kelompok Kerja Musrenbangdes oleh TPM

Djohani (2008), menjelaskan pemandu sering disebut sebagai fasilitator, berasal dari kata *asilis* yang artinya mempermudah. Tugas utama pemandu atau fasilitator musrenbangdes adalah mempermudah peserta untuk terlibat secara aktif sehingga musrenbangdes bisa berjalan dengan baik, dalam pengertian :

1. Proses musrenbangdes benar-benar sesuai dengan prinsip-prinsip musrenbangdes;
2. Hasil musrenbangdes benar-benar merupakan rencana program dan atau kegiatan pembangunan desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengutamakan kepentingan kelompok miskin (marjinal).

Hasil kajian di Desa Kalongsawah menunjukkan bahwa TPM dalam tugasnya tidak membentuk Tim Pemandu/Pokja Musyawarah Desa. Agenda yang sangat penting dan menentukan kualitas musrenbangdes diabaikan. Informan mengemukakan pendapatnya tentang tim pemandu/ kelompok kerja ini. Menurut warga/informan :

"semestinya ada, tim pemandu akan memperlengkapi TPM dan pembentukannya harus lengkap dari semua unsur/bidang yang ada di masyarakat dan pemilihannya harus demokratis. Keterwakilan perempuan sangat penting, sangat dibutuhkan untuk mewakili keterwakilan perempuan di masing-masing kampung/dusun/ RT/RW. Tim pemandu sangat diperlukan dalam Musrenbangdes" (H. Edi/L/59/Wiraswasta/SD).

"Kriteria untuk menyusun personil tim pemandu harus lengkap dari semua unsur yang di masyarakat dan pemilihannya harus demokratis....keterwakilan dari perempuan sangat penting..kalau semua yang ada di dalam masyarakat dapat dikoordinasikan maka diharapkan segala kepentingan di masyarakat desa terpenuhi..." (Aceng Suhaya/L/56/Swasta/SLTA).

"Sangat baik sekali jika diadakan musyawarah, supaya masyarakat dapat memahaminya...sangat membantu sekali jika perempuan diikutsertakan... masyarakat dan pemuda diikut sertakan dalam tim pemandu atau gugus tugas..." (Popi Novianti/P/38/Bidan Desa/D.III). rmanfaat bagi Musrenbangdes.." Cucu Yuningsih/P/38/Bidan Desa/D.III).

"Kriteria untuk menyusun personil tim pemandu menurut saya, semua elemen masyarakat terakomodir di dalam tim ini baik dari sisi ketokohan, profesi, jabatan dalam masyarakat dan dedikasinya yang peduli terhadap pembangunan desanya, setiap pemikiran harus demokratis..." (Abd. Rojik/L/49/ Wiraswasta/SMP).

“Selama ini keputusan dari desa jika ada pemberitahuan dari RT/RW, saya selalu memahami dan menaatinya...tim pemandu apapun sebenarnya saya tidak tahu dalam TPM, tapi memantau kegiatannya. Contoh PAUD berjalan lancar...semua elemen masyarakat dengan adanya tim pemandu dalam kegiatannya akan selalu mengikuti apa yang diperintahkan...” (Dayat Effendi/L/65/Pensiunan PNS/D.II).

Secara singkat dapat dikemukakan, tugas tim pemandu adalah sesuai dengan apa yang menjadi tujuan Musrenbangdes. *Pertama*, menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan warga desa yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok). *Kedua*, menetapkan kegiatan prioritas desa yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari APBD Kabupaten maupun sumber pendanaan lainnya. *Ketiga*, menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten atau APBD Provinsi). *Keempat*, menetapkan prioritas kegiatan yang akan di biayai oleh PNPM.

Pengorganisasian komposisi TPM agar optimal, sebaiknya didesain secara seimbang, personalnya refresentatif, terdiri dari aparat pemerintah desa, lembaga kemasyarakatan, unsur perempuan, berbagai latar belakang sektor/bidang (ekonomi, pertanian, kesehatan, lingkungan hidup, pendidikan, pondok pesantren dan lainnya), keberagaman usia (generasi muda, dewasa, tua), dan mewakili wilayah (Dusun/RT/RW). Pengorganisasian tim pemandu sebaiknya dilihat dari kapasitas individu/warga desa berkenaan dengan keterampilan metode/teknik kajian, musrenbang, dan wawasannya mengenai berbagai kebijakan program dan anggaran di Kabupaten, Kecamatan dan Desa.

Analisis Persiapan Teknis Pelaksanaan Musrenbangdes

Berdasarkan informasi dan dokumen yang didapatkan tim pengkaji, dalam tahapan pelaksanaan Musrenbangdes Kalongsawah, ditemukan :

1. Badan Perwakilan Desa (BPD) tidak melaksanakan secara khusus agenda Musrenbangdes.
2. Pihak Pemerintah Desa Kalongsawah langsung ke agenda rencana pelaksanaan Musrenbangdes.
3. Jadwal dan agenda Musyawarah langsung disusun oleh Pemerintah Desa (Senin, 04 Januari 2010).
4. Ada undangan/penyebaran undangan kepada peserta Musyawarah Desa.
5. Persiapan logistik dilakukan secara internal oleh perangkat desa.
6. Penetapan Perdes Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) yang disusun pada tahun 2010 mengacu pada PJMDes 2009.

7. Tidak ada sosialisasi agenda Musrenbangdes kepada warga, penduduk tahunya rapat desa biasa.
8. Pengaturan Logistik Musrenbangdes di lakukan oleh Perangkat Desa.
9. Pendanaan Musrenbangdes dilakukan dengan cara penggalangan dana dari warga desa.

Seperti telah dikemukakan, tiga Dusun yang ada di Desa Kalongsawah tidak melaksanakan Musbangdus dan lokakarya desa, oleh karena itu pada acara pelaksanaannya, kebanyakan peserta secara spontan mengajukan usulan program atau kegiatan semata-mata hanya didasarkan kepada pengalaman semata. Masing-masing peserta mengemukakan usulan secara spontan, hanya yang kasat mata saja atau yang terpikir pada saat itu saja, yang kemudian menjadi usulan prioritas RT/RW atau dusunnya. Hampir sebagian besar peserta tidak mempunyai informasi dan data yang memadai mengenai proses perencanaan, baik perencanaan dusun/RT/RW, perencanaan desa maupun perencanaan tingkat kabupaten.

Abdul Rojik/L/49/Wiraswasta/SMP, salah satu peserta dan warga Desa Kalongsawah mengatakan:

“Musyawarah Dusun/RW sangat penting karena usulan dari masyarakat itu ditampung dari tingkat dusun...Setelah TPM terbentuk Musdus sudah dikerjakan dan dipenuhi, permasalahan sudah tertampung, baru diadakan lokakarya desa...Dari hasil lokakarya desa maka baru Musyawarah Desa...Dalam lokakarya desa semua usulan dari masing-masing Dusun/RW sudah disusun...Saya lihat BPD kurang aktif di Desa, belum kelihatan rapat BPD, Cuma ada satu yang suka mewakili Kepala desa kalau Kepala Desa ada halangan...Perdes itu sangat penting, seharusnya segala yang ada di desa masalah bangunan, jembatan, pengairan itu harus dibereskan, sepengetahuan saya pembangunan di desa belum ada perdesnya...logistik Musyawarah Desa dibebankan ke APBD dan APBD Desa.”

Selanjutnya Aceng Suhaya/L/56/Swasta/SLTA, mengemukakan pendapatnya :

“Musyawarah Dusun/RW sangat penting karena dari situlah muncul gagasan/masukan di tingkat bawah yang perlu ditampung baik yang menyangkut potensi, masalah yang ada di Dusun/RW yang bersangkutan...Setelah TPM terbentuk, Musdus sudah berjalan dan semua permasalahan sudah tertampung maka baru diadakan penyusunan lokakarya desa...dari lokakarya desa maka baru kita rencanakan Musyawarah desa...Dalam lokakarya desa semua gagasan, usulan dari masing-masing dusun/RW sudah disusun kemudian dipilah-pilah berdasarkan skala prioritas mana yang masuk jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang juga dalam pen-

danaannya apakah pihak ketiga harus sudah ditetapkan di lokakarya desa juga para peserta Musyawarah harus dihadirkan semua unsur sisi profesinya atau ketokohan dan jabatan dalam masyarakat...saya lihat BPD kurang terorganisir dengan baik, yang aktif hanyalah ketuanya saja dan perlu dibenahi...perdes sangat penting supaya ada kepastian hukum yang harus ditaati oleh semua unsur yang ada di desa, kalau sudah ada payung hukumnya maka para pelaku pembangunan dalam pelaksanaan teknisnya nanti ada pegangan yang pasti..”

Peserta Musrenbangdes ketika di tanya pendapatnya tentang persiapan teknis pelaksanaan musrenbangdes yang diinginkan, masing-masing mengungkapkan keinginannya sebagai berikut :

“Cara mengatasi hambatan dalam mengorganisir Musrenbangdes dilakukan dengan cara musyawarah dengan pimpinan dusun. Dikumpulkan dulu dan di undang desa oleh KADES yaitu RT/RW, tokoh masyarakat, alim ulama, lalu oleh Kades pihak Kecamatan, BPD, LPM, disampaikan pada masyarakat yang di undang oleh desa, tentang Musyawarah desa, lalu menampung masukan dari masyarakat mana saja pembangunan yang perlu di bangun untuk kepentingan masyarakat yang ada di lingkungannya masing-masing setiap RT atau RWnya. Lalu di tampung dan di agendakan, lalu di bentuk TPM, yaitu ketua, sekretaris, bendahara, yang di ambil dari setiap perwakilan masyarakat” (E. Sahrudin/L/47/BPD/SLTA).

“Diadakan rapat di kantor desa dengan undangan tokoh masyarakat dan tokoh pemuda sesuai dengan peraturan yang berlaku...” (Djunaedi R.M/L/58/Kaur Desa/SLTP).

“Saya selaku pendidik bahkan pengawas pembina Gugus, tapi di dalam hal ini belum pernah diundang oleh pihak desa, memang sebaiknya aparat desa mengundang karena khususnya bangunan sekolah, mebeler dan sarana prasarana sekolah masih banyak dibantu pemerintah melalui Musyawarah Desa” (Dayat Efendi/L/65/Pensiunan PNS/D.II)

Dari informasi yang dikemukakan oleh peserta musrenbang dan warga Desa Kalongsawah, dalam tahapan pelaksanaan Musrenbang Desa ditemukan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemaparan hanya didominasi oleh pengurus BPD dan aparat Desa, sebagian besar peserta hampir tidak diberikan kesempatan khusus untuk ikut aktif dalam pembicaraan/diskusi. Seharusnya, pemaparan diisi materi yang berkenaan dengan gambaran persoalan desa menurut hasil kajian di Musdus ataupun lokakarya Desa, atau hal-hal yang sesuai dengan urusan/bidang pembangunan Desa Ka-

- longsawah, seperti : (1) rangkuman permasalahan sosial-budaya desa, termasuk ekonomi, pendidikan, dan kesehatan; (2) rangkuman permasalahan infrastruktur desa; (3) rangkuman permasalahan pemerintahan desa.
2. Kepala Desa jarang hadir dalam setiap pertemuan, ada kesan masalah Desa Kalongsawah, ditangani sepenuhnya oleh Sekretaris Desa, jadi tidak ada pemaparan dari Kepala Desa Kalongsawah. Pemaparan dilakukan oleh Sekretaris Desa mengenai : (1) hasil evaluasi RKP-Desa yang sudah berjalan; (2) kerangka prioritas program menurut RPJM Desa; (3) informasi perkiraan ADD tahun berikut.
 3. Tidak ditemukan dokumen yang berupa tanggapan dari pihak Kantor Kecamatan Jasinga, mengenai paparan desa yang dihubungkan dengan kebijakan dan prioritas program daerah di wilayah Kecamatan Jasinga. Dokumen yang ditemukan adalah rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) daerah kabupaten bogor tahun 2008 – 2013.
 4. Risalah pertemuan/musyawarah yang berisi perumusan pokok-pokok penting hasil pemaparan di atas dan tanggapan/diskusi oleh warga masyarakat, tidak ditemukan, tidak ada di kantor desa.
 5. Terdapat dokumen hasil musyawarah desa tentang penyepakatan prioritas masalah/kebutuhan yang ada di Desa Kalongsawah kegiatan untuk RKP-Desa tahun 2010 dengan proses sebagai berikut : (1) pemilahan permasalahan yang menjadi prioritas desa sendiri dan yang menjadi prioritas untuk diusulkan melalui musrenbang kecamatan, (2) rancangan awal RKP-Desa, (3) prioritas permasalahan/kebutuhan daerah yang ada di Desa Kalongsawah.
 6. Hasil musyawarah penentuan tim delegasi desa dengan proses: (1) penyampaian/ penyepakatan kriteria tim delegasi desa, (2) penentuan calon dari peserta musrenbang desa ke tingkat Kecamatan, dan (3) penyampaian/penyepakatan mandat yang diberikan kepada tim delegasi.

Topik yang menjadi keputusan akhir dan disetujui oleh seluruh peserta Musrenbangdes Kalongsawah, Tahun 2010, adalah :

1. Pengaspalan Kampung Garisul-Parungsapi.
2. Pembanguna MCK.
3. Tebingan Kali Cidurian.
4. Betonisasi Kamung Kalongsari.
5. Betonisasi Kampung Peuteuy.
6. Betonisasi Kampung Garisul.

Secara nyata terlihat bahwa keputusan Musrenbangdes Desa Kalongsawah untuk tahun 2010 lebih menekankan atau terfokus pada pembangunan secara fisik. Di beberapa Desa yang sudah maju seperti yang ditemukan tim pengkaji di Desa Karanggadung Kecamatan Petanahan Kabupaten Kebumen dan Desa Ciawitali Kecamatan Buahdua Kabupaten Sumedang, tekanan musrenbang tidak hanya terfokus pada bangunan secara fisik saja tetapi juga masalah kesehatan, terlebih lagi masalah kesehatan ibu, bayi baru lahir dan anak balita.

Kapasitas masyarakat Desa Kalongsawah hanya menjangkau masalah prasarana fisik yang berada di lingkup kampungnya saja, sehingga setiap Musrenbangdes hanya mampu mengusulkan perbaikan prasarana fisik di lingkungan sekitar mereka saja. Terlihat bahwa, masyarakat Desa Kalongsawah tidak mampu menyampaikan usulan-usulan sektoral yang lebih luas.

Musrenbangdes di Desa Kalongsawah menurut pengamatan tim pengkaji, dalam pandangan warga desa lebih dikonotasikan pembangunan fisik. Terlihat dari hasil musrenbang tersebut yang akan di bawa ke tingkat Kecamatan. Dari hasil wawancara dengan peserta musrenbang, usulan-usulan program/kegiatan warga desa sebagian besar didominasi rencana pembangunan fisik di sekitar Desa yang dibutuhkan untuk di bangun. Keberhasilan suatu desa, mereka ukur dengan indikasi tersedianya sarana prasarana yang berbentuk bangunan. Hal ini oleh Setia Hadi dan Anwar Effendi (1996) direkomendasikan kepada supra sistem untuk menjadi perhatian: *"Pemerintah memang perlu serius memperbaiki infrastruktur desa, karena hal itu akan meningkatkan akses masyarakat desa pada pelayanan dan pasar akibat jalan dan transportasi yang baik, sehingga produksi masyarakat desa bisa cepat ke pasar"*. Pendapat yang dikemukakan tersebut, ternyata menjadi filosofi musrenbangdes di Desa Kalongsawah, bahwa pembangunan infrastruktur desa memang penting diprioritaskan, sedangkan hal lain di luar pembangunan fisik, akan mengikuti sebagai dampak pengiring dari keberhasilan pembangunan secara fisik.

D. Pengkajian Desa Secara Partisipatif dan Dialogis

Kajian permasalahan yang cukup signifikan di Desa Kalongsawah, bukan semata-mata disebabkan oleh internal desa, melainkan juga disebabkan permasalahan makro baik di tingkat Kecamatan, Kabupaten, Provinsi maupun Pemerintah. Permasalahan yang terjadi akan semakin besar manakala tidak pernah dilakukan identifikasi permasalahan sesuai sumber penyebab masalah beserta tingkat signifikasinya secara partisipatif dan dialogis. Tidak dilakukannya kajian kondisi permasalahan dan potensi desa di Desa Kalongsawah sesuai suara masyarakat, secara tidak langsung menghambat efektifitas dan efisiensi perencanaan program pembangunan yang pada akhirnya inefisiensi anggaran. Musrenbangdes tidak optimal di Desa Kalongsawah, penyebabnya adalah Tim Pengka-

jian Desa tidak dibentuk, absennya partisipasi warga dalam formulasi dokumen rancangan awal pra musrenbangdes, minimnya persiapan warga ketika hadir dalam musrenbang, kadang-kadang dipaksa hadir oleh perangkat desa untuk menghadiri pertemuan. Jelas, hal ini berpengaruh terhadap kualitas usulan di Musrenbangdes. Musrenbangdes hanya menjadi ajang kaji ulang tahun sebelumnya, PJMDes 2009.

Perencanaan pembangunan di Desa Kalongsawah belum partisipatif. Peran Kepala Desa yang digantikan oleh Sekretaris Desa dan Aparat Desa lainnya, yang mengklaim mewakili aspirasi masyarakat masih mendominasi kekuatan dalam menentukan kebijakan di arena Musrenbangdes. Istilah partisipasi *stakeholders* sebenarnya sudah populer diadopsi oleh pemerintah sebagai sebuah pendekatan partisipatif dalam pembangunan, termasuk dalam kegiatan perencanaan pembangunan di desa. Di Desa, istilah itu juga cukup akrab diungkapkan para elite Desa, termasuk diantaranya anggota BPD. Tetapi *stakeholders* yang terlibat dalam perencanaan pembangunan desa masih berkatat pada hegemoni aktor pemerintahan Desa dan lembaga-lembaga formal di tingkat Desa (Sekretaris Desa, BPD, PKK, LPMD, Dusun, RT, dan RW). Keterlibatan organisasi-organisasi sektoral, organisasi kemasyarakatan yang lain, dan kelompok perempuan masih sangat terbatas. Berdasarkan pengamatan mendalam, hal ini sangat dirasakan di Desa Kalongsawah.

Lemahnya partisipasi warga Desa Kalongsawah merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat desa ini. Terkesan bahwa elite Desa Kalongsawah tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa, BPD dan kelengkapan lembaga desa lainnya, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah Desa. Pemerintah Desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya untuk mendukung pembangunan Desa. Malahan, seperti dikemukakan diatas, penduduk desa dipaksa untuk menghadiri pertemuan di desa.

Hal lainnya, proses partisipasi dan dialogis dalam perencanaan di Musrenbangdes di Desa Kalongsawah menghadapi distorsi dari proyek-proyek tambahan dari sektoral, apakah itu dekonsentrasi maupun tugas pembantuan, misalnya Program Peningkatan Infrastruktur Perdesaan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal. Program Peningkatan Infrastruktur Perdesaan adalah:

1. Peningkatan infrastruktur yang mendukung aksesibilitas, yaitu: jalan dan jembatan perdesaan;
2. Peningkatan infrastruktur yang mendukung produksi pangan, yaitu: irigasi perdesaan;
3. Peningkatan infrastruktur yang mendukung pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, yaitu: penyediaan air minum, dan sanitasi perdesaan.

Kegiatan ini dilakukan dapat berbentuk satu infrastruktur atau lebih serta dapat dilaksanakan secara terpadu. Program ini adalah proyek yang tidak menyatu atau terintegrasi dengan musyawarah desa (Musrenbangdes), tetapi merupakan proses tersendiri dalam suatu forum perencanaan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat enggan berpartisipasi dalam kegiatan hasil Musrenbangdes, tetapi akan lebih bersemangat berpartisipasi dalam Program Peningkatan Infrastruktur Perdesaan. Warga dan peserta Musrenbangdes mengungkapkan bahwa keputusan yang telah ditetapkan dalam Musrenbangdes, tidak ada kejelasan anggaran yang bakal diterima Desa. Sebaliknya Program Peningkatan Infrastruktur Perdesaan, yang sudah berjalan sejak 1998 hingga sekarang, tampak lebih partisipatif dan bergairah karena proyek ini mampu memastikan pagu anggaran yang akan diperoleh oleh Desa.

Peserta Musrenbangdes Kalongsawah tidak mampu mengidentifikasi perkembangan peta masalah serta solusi untuk formulasi kebutuhan warga dan masalah dasar yang dihadapi warga desa, kajian cenderung pengulangan dan masih tetap sama dengan kajian yang sudah dilakukan tahun sebelumnya (2009).

Peserta Musrenbangdes tidak mampu mengkaji substansi isu internal dan eksternal desa yang relevan karena tingkat pendidikan peserta sebagian besar lebih dominan lulusan Sekolah Dasar (SD) sehingga data dan informasi yang tersusun tidak optimal. Di samping itu, warga Desa yang mengikuti atau terlibat untuk pengambilan keputusan dalam Musrenbangdes, dilihat dari jenis pekerjaan dan keberwakilan sangat lemah.

Sebagai akibat dari kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam proses Musrenbangdes Desa Kalongsawah, maka inti *entry point* dari musrenbang yang sebenarnya yaitu partisipasi aktif warga dan dialogis tidak terjadi, proses musrenbang masih terjebak dengan aktivitas seremonial yang separuh atau sebagian besar dari waktunya diisi dengan sambutan-sambutan atau pidato-pidato dari Petugas Kecamatan, Kepala Desa, Perangkat Desa, Ketua BPD dan Aparat Sektoral dan didominasi oleh segelintir orang yang aktif saja. Semata-mata proses Musrenbangdes menjadi ajang keberlangsungan musrenbangdes-musrenbangdes sebelumnya. Dengan kata lain, hanya berubah jilid, substansi kajian masih tetap sama.

Menurut Brian Cooksey dan Idris Kikula, (dalam Sitorus. S.B 2007), proses perencanaan partisipatif dari bawah yang bekerja dalam wilayah yang luas, kondisi sosial yang *segmented* dan struktur pemerintahan yang bertingkat-tingkat, cenderung menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi. Dalam proses partisipasi, kelompok-kelompok marginal dan perempuan yang hidup di Desa sangat kurang terwakili dalam perencanaan daerah. Selain itu perencanaan partisipatif yang bertingkat dari bawah memang tidak dihayati dan dilaksanakan secara otentik dan bermakna atau murni dan konsekuen, melainkan hanya prosedur yang harus dilewati.

Pendapat warga dan peserta Musrenbangdes tentang cara melakukan kajian desa secara partisipatif dan dialogis di desanya, antara lain dikemukakan oleh Husni : *“untuk mengetahui kondisi permasalahan dan potensi wilayah harus melalui pencatatan, diteliti dan diusulkan, data dan informasi disusun untuk dimusyawahkan dalam musyawarah”*. Aceng Suhaya, mengemukakan pendapatnya tentang RPJMDes 2009/2010: *“Belum ada kaji ulang RPJMDes tahun lalu, program atau kegiatan yang ditetapkan sebagian besar belum terealisasi, RPJMDes 2010 hanya lanjutan dari tahun lalu yang programnya belum terealisasi. Ada beberapa program yang sudah disepakati pada musrenbang tahun sebelumnya pada saat realisasi tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati. Kebutuhan mendesak yang diperlukan masyarakat dan mendesak adalah: (1) sarana pendidikan berupa renovasi SD, Madrasah, Balai Latihan Kerja, (2) sarana umum berupa jalan desa, gorong-gorong, (3) sarana kesehatan antara lain MCK, Posyandu, dan (4) bidang ekonomi antara lain modal usaha kecil.*

Salah seorang informan, Yayan Kosani menyikapi warga yang berpendidikan tinggi, tetapi tidak pernah hadir dalam pertemuan yang diselenggarakan Kantor Desa Kalongsawah, pendapatnya adalah: *“Masalahnya mereka bekerja di perkantoran sehingga sulit dihubungi, tetapi baik dan antusias, mereka cukup berpartisipasi.”*

Sebagai prosedur formal, perencanaan dari bawah sebenarnya hanya sebagai alat justifikasi untuk menunjukkan kepada publik bahwa perencanaan pembangunan yang dilalui oleh pemerintah kabupaten telah berangkat dari bawah (dari Desa) dan melibatkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi sebenarnya adalah perencanaan yang tidak naik ke kabupaten, dan program-program kabupaten yang turun ke Desa ternyata juga tidak mengalami pemerataan. Banyak Desa yang kecewa karena setiap tahun membuat perencanaan tetapi ternyata programnya tidak turun. Ungkapan kekecewaan ini diungkapkan oleh Agus Rosid (RT05/03), yang mengatakan, tebingan kali Cilutung kondisinya saat ini sangat membahayakan, apalagi dalam guyuran hujan yang terus-menerus akan mempercepat terjadinya longsor di tebingan tersebut. Hal ini diperkuat oleh Sekretaris Desa. *Pertama*, bahwa Tebingan kali Cidurian dalam upaya penyelamatan perkampungan sangat segera untuk direalisasikan. Sampai tahun 2010 berakhir, ternyata belum jelas realisasinya. Perkiraan panjang tebingan ± 450 M, areal lokasi meliputi RT01/02; 02/02; dan 03/02. Jumlah Kepala Keluarga (KK) yang terdapat di tebingan kali cidurian tersebut berjumlah 172 KK, dengan jumlah jiwa sebanyak 756 jiwa. Jika tidak segera dilaksanakan penebingan tersebut, warga Desa Kalongsawah yang berada di tepi sungai Cidurian terancam bahaya. *Kedua*, Tebingan Kali Cilutung pengerjaan penebingannya diperkirakan ± 100 meter, jumlah Kepala Keluarga (KK) sebanya 96 KK, dengan jumlah jiwa sebanyak 270 jiwa, yang terancam bahaya. Selanjutnya proyek fisik pembuatan Mandi Cuci Kakus (MCK) di

seluruh RW di Desa Kalongsawah. Sedangkan yang sudah teralisasi dalam usulan tahun RPJMDes 2009 (bukan RPJMDes 2010) adalah rehab SDN Kalongsawah VII Kampung Toge Lebak RT 04/02.

Sekdes Desa Kalongsawah menjelaskan, bahwa hasil keputusan musrenbang yang telah ditandangani oleh Camat Kecamatan Jasinga, untuk tahun 2010, yang artinya didanai oleh APBD Kabupaten dan menjadi pagu dalam APBDes Desa Kalong Sawah, belum terealisasi. Apalagi keputusan internal desa, yang jika diidentifikasi, usulan program yang disodorkan warga sangat banyak dan beragam, dampak kritis yang terjadi, kebutuhan-kebutuhan warga tersebut tidak terpenuhi, mengingat dana yang sangat terbatas. Hal ini menurut Sekdes, acap kali menimbulkan konflik dan kesalahpahaman atas usulan dan permasalahan yang tidak terelisasikan tersebut. Keterbatasan atas dana itulah sebenarnya yang menjadi sumber masalah di Desa Kalongsawah. Keterlibatan warga sebenarnya sangat baik, antusias dan aktif. Menurutnya, partisipasi tidak selalu harus dengan mengikuti musrenbangdes, usulan kegiatan dan program yang bermanfaat bagi warga desa dapat diajukan secara tertulis dan direncanakan untuk kepentingan masyarakat Desa Kalong Sawah.

Kepala Desa Kalongsawah memberikan penjelasan cara melakukan kajian kondisi permasalahan dan potensi desa, dimusyawarahkan dengan mufakat bersama-sama masyarakat desa, cara penyusunannya berdasarkan skala prioritas dan skala jangka menengah, serta meneliti dokumen RPJMDes tahun lalu. Selanjutnya, dikatakannya, program yang direncanakan tahun 2009, terealisasi satu unit. Berkenaan dengan RPJMDes 2010, dilakukan secara berkelanjutan dari tahun 2009. Program 2009 yang belum terealisasi adalah pembangunan tebing Cidurian di RW.02. Masalah yang dihadapi Pemerintah Desa Kalongsawah pada Musrenbangdes 2010 berkenaan dengan pendanaan. Pendanaan ini yang menjadi penyebab, tidak dilakukannya tahapan-tahapan yang seharusnya dilaksanakan dalam pengorganisasian Musrenbangdes, mulai dari musyawarah Dusun, lokakarya Desa, pembentukan kelompok kerja (pemandu kegiatan) penyusunan RPJM Desa, maupun musyawarah legislasi Badan Permusyawaratan Desa.

Dalam upaya untuk mengoptimalkan keterlibatan atau partisipasi peserta Musrenbangdes di Desa Kalongsawah, terdapat beberapa kiat yang dapat dilakukan oleh Tim Musrenbangdes, adalah :

1. Lakukan pendekatan pribadi, *face to face* atau *door to door* kepada beberapa orang untuk menjelaskan apa dan mengapa dilaksanakan musrenbang desa, serta pentingnya keterlibatan warga semua kalangan;
2. Berikan informasi yang memungkinkan warga tersebut dapat memahami apa yang akan dibahas dalam musrenbang;
3. Lakukan pertemuan dengan kelompok khusus yang biasanya tidak mau hadir dalam forum atau pertemuan desa untuk menggali aspirasinya (misal: kelompok

buruh tani, kelompok ibu-ibu, kelompok sektor informal, kelompok pondok pesantren, dan sebagainya);

Identifikasi warga dalam setiap kelompok tersebut untuk menjadi kontak dalam pelibatan kelompoknya. Meyakinkan pentingnya keterlibatan atau partisipasi kepada warga, sangat perlu dilakukan untuk mendorong kelompoknya agar terlibat dalam kegiatan-kegiatan diskusi musrenbang dan forum desa lainnya. Pengorganisasian musrenbangdes merupakan kegiatan yang ditujukan agar desa sebagai suatu sistem atau cara kerjasama berfungsi dengan baik. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan Nawawi (1994), pengorganisasian bukan organisasi, melainkan unsur dalam fungsi primer administrasi.. Pengorganisasian adalah rangkaian kegiatan untuk mewujudkan proses kerjasama berfungsi di dalam suatu total sistem, agar bergerak kearah tujuan yang sama. Di dalam total sistem tersebut terdapat subsistem yang berfungsi sebagai elemen-elemen yang saling bertautan satu dengan yang lain, sehingga menjadi satu kesatuan. Pengorganisasian harus berisi rangkaian kegiatan untuk membuat semua elemen berfungsi sebagai subsistem, yang menggerakkan organisasi sebagai total sistem.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis data dan informasi serta pembahasan maka diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengorganisasian musrenbang desa mulai dari pembentukan TPM Desa, Tim Pemandu/Kelompok Kerja, persiapan teknis pelaksanaan musyawarah dan kajian desa secara partisipatif dan dialogis tidak dilaksanakan secara optimal.
2. Pembentukan Tim Penyelenggara Musrenbangdes (TPM) ditentukan oleh Kepala Desa, sehingga para Kepala Dusun yang ada di Desa Kalongsawah berpendapat tidak perlu melaksanakan pertemuan awal Musbangdus. Berdasarkan pengalaman tahun-tahun sebelumnya, para Kepala Dusun hanya menyepakati agenda yang sudah dipersiapkan oleh Kantor Desa dan Supra Desa.
3. Tim Pemandu/Kelompok Kerja yang merencanakan proses penyusunan RPJMDes yang dimulai dari sosialisasi terhadap warga, lokakarya desa sampai pelaksanaan Musrenbangdes, tidak dibentuk, padahal dalam RPJM-Desa 2010 disebutkan ada 14 (empatbelas) program/kegiatan.
4. Persiapan teknis pelaksanaan Musrenbangdes tidak optimal sehingga peserta tidak mempunyai informasi yang komprehensif mengenai proses Musrenbangdes. Peserta Musrenbangdes tidak mampu mengidentifikasi perkembangan peta masalah serta solusi untuk formulasi kebutuhan dan masalah dasar yang dihadapi

- warga desa, kajian cenderung pengulangan dan masih tetap sama dengan kajian yang sudah dilakukan tahun sebelumnya.
5. Inti dari Musyawarah Desa yaitu partisipasi aktif warga dan dialogis tidak terjadi, proses Musyawarah Desa masih terjebak dengan aktivitas seremonial yang sep-aruh atau sebagian besar dari waktunya diisi dengan sambutan-sambutan atau pidato-pidato dari Perangkat Desa, Ketua BPD dan Aparat dari Kecamatan dan didominasi oleh segelintir orang yang aktif (Ketua BPD dan Perangkat Desa). Pada pelaksanaannya, Musrenbangdes belum mencerminkan semangat musyawarah yang bersifat partisipatif dan dialogis. Musyawarah Desa belum dapat menjadi ajang yang bersahabat bagi warga masyarakat desa terutama kelompok miskin, perempuan dan petani serta golongan marjinal lainnya dalam menyuarkan aspirasi dan kebutuhannya.
 6. Dokumen yang dihasilkan Musrenbangdes 2010 merupakan rekayasa ulang dari data sebelumnya, dalam arti tidak diadakan musrenbangpun laporan dapat dibuat.

Berdasarkan pada kesimpulan tersebut, dikembangkan saran sebagai berikut :

1. Pengorganisasian Musrenbangdes perlu dilakukan mulai dari sosialisasi dan pengkajian desa secara komprehensif bersama seluruh komponen masyarakat desa, termasuk perwakilan kelompok miskin, perempuan dan petani serta golongan marjinal lainnya. Proses pengorganisasian ini mempunyai peran yang sangat penting dan menentukan agar perencanaan desa benar-benar dapat disusun dengan baik dan partisipatif. Melakukan secara taat asas persiapan dan pelaksanaan Musrenbangdes yang berisi kegiatan sosialisasi jadwal dan agenda musrenbangdes, pertemuan sektoral dan residensial (RT/RW dan sektor), kompilasi hasil pertemuan RT/RW (masalah dan potensi), musyawarah Dusun (Musdus), kompilasi hasil Musdus, lokakarya desa, penyusunan hasil lokakarya desa dan Musrenbangdes. Termasuk persiapan teknis penyelenggaraan musrenbangnya sendiri, mulai dari penyebaran undangan, pemberitahuan secara terbuka, penyiapan tempat, materi, alat dan bahan.
2. Tahap Pelaksanaan Musrenbang dan Penyusunan RPJM Desa seharusnya dilakukan secara optimal (ideal proses), meliputi proses musyawarah bersama warga dan berbagai pemangku kepentingan untuk membahas draft rancangan awal RPJM Desa, dan menyepakati berbagai hal penting di dalamnya. Ini merupakan proses yang terpenting agar dapat diperoleh kualitas dan legitimasi dokumen perencanaan. Contoh nyata yang harus dilaksanakan, sebelum diadakan Musrenbangdes, diawali dengan Musbangdus (pra musrenbangdes) agar program dan

- kegiatan yang diusulkan serta ditetapkan sesuai dengan kebutuhan warga nyata pada tahun 2010.
3. Pembentukan Tim Penyelenggara Musrenbangdes (TPM) akan lebih optimal apabila susunan personalianya melibatkan berbagai komponen warga dengan pembagian tugas yang jelas [Ketua, Bendahara, Seksi-seksi (acara, materi, logistik)].
 4. Pembentukan Tim Pemandu/Kelompok Kerja Musrenbangdes sesuai program/kegiatan masing-masing (ekonomi, pendidikan, kesehatan dan lainnya) sebagai pelaksana kajian desa, penyusun rencana pembangunan desa dan pembuat bahan masukan sangat penting dibentuk agar proses perencanaan desa menjadi optimal. Dalam RPJM-Desa Kalongsawah tahun 2010 terdapat 14 (empatbelas) program kegiatan.
 5. Dari pengalaman pertemuan sebelumnya, ketidakmampuan mengkaji substansi isu internal dan eksternal desa yang relevan dengan kebutuhan warga dan desa, karena tingkat pendidikan peserta Musrenbangdes sangat rendah (dominan lulusan SD dan SMP) sehingga peta masalah dan informasi yang tersusun tidak optimal. Untuk itu, warga yang berpendidikan strata dua dan strata tiga dijadikan narasumber musrenbangdes.
 6. Dari aspek bahan Materi seperti dokumen RPJMDes maupun RKPD tahun 2010, agar program/kegiatannya terserap secara maksimal, penting bagi masyarakat untuk mendapatkan dokumen tersebut untuk dipelajari oleh warga desa, sehingga warga menjadi mengetahui cara pandang terhadap musrenbang, yang diawali dengan mengerti akan hakikat perencanaan pembangunan desa dalam waktu satu tahun. Salah satu caranya dengan memiliki dokumen-dokumen tersebut yang di buat oleh Pemerintah Desa. Tujuannya agar rekayasa dokumen tidak terjadi lagi dan pengorganisasian musrenbangdes pada tahun-tahun berikutnya secara taat asas dilakukan sesuai prosedur dan benar.

DAFTAR PUSTAKA

- Djohani, Rianingsih. 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: The Asia Foundation dan FPPM.
- Moleong, Lexi Y. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Karya.
- Nawawi, H. Hadari., M. Martini Hadari.1994. *Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park : Sage
- Hadi, Setia dan Anwar Effendi. 1996. *Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan*.

Prisma. No. Khusus 25 Tahun (1971-1996) Tahun XXV.

Siagian, S.P.1983. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Sitorus. S.B.2007. *Naskah Akademik RUU Desa*. Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Depdagri/Kemdagri.

Sugandha, Dann.1991. *Administrasi: Strategi, Taktik dan Teknik Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.

Taylor, S. J.; Bogdan, R. 1984. *Introduction to Qualitative Reserach Methods : The Search for Meaning* (2nd ed.). New York: John Wiley & Sons.

Winardi, J.2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta:PT RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 Tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah otonom*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang *Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang *Pemerintahan Desa*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 Tentang *Musyawarah Desa*.
- Buku I. 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan*. Jakarta: Ditjen Bina Bangda - Departemen Dalam Negeri - Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat.

Mengapa Sultan Harus Menjadi Gubernur?

Oleh :

Dr. Samodra Wibawa & Ahmad Juwari, SIP

(Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Abstrak

Artikel ini membahas keistimewaan DIY yang saat ini menjadi salah satu isu hangat dalam sistem kebijakan nasional. Pertama-tama diceritakan proses bergabungnya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat ke dalam RI pada tahun 1945. Setelah itu dideskripsikan pendapat-pendapat pro-kontra tentang keistimewaan DIY, khususnya otomatisnya Sultan menjadi gubernur dan Paku Alam wakilnya. Pro-kontra ini dianalisis dengan memberikan nilai/skor terhadap semua pendapat. Kriteria penilaian adalah demokrasi, penghormatan terhadap jasa Yogyakarta, konsistensi dengan penggabungan Yogyakarta ke RI, konsistensi dengan konstitusi, dan keutuhan RI. Berdasar lima kriteria ini, direkomendasikan agar keistimewaan DIY dalam hal gubernur dan wakilnya dipertahankan.

Kata kunci : daerah istimewa, konstitusi, demokrasi, sejarah, gubernur

I. PENDAHULUAN

Begitu mendengar proklamasi RI 17 Agustus 1945, raja Jogja Sri Sultan Hamengku Buwono (HB) IX mengucapkan selamat, dan pada 5 September membacakan amanat, menyatakan kesediaan Yogyakarta menjadi bagian wilayah Indonesia. Menjawab amanat ini, pemerintah RI mengeluarkan piagam pada tanggal 6 September 1945, yang menyatakan bahwa RI memberikan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai

bagian RI. Piagam ini kiranya mengungkapkan penghormatan (atau ucapan terimakasih?) pemerintah terhadap kerelaan Ngayogyakarta Hadiningrat untuk bergabung dengan RI –dan kemudian perannya sebagai pendukung dan penyelamat RI.¹ Piagam tersebut beserta amanat HB IX dapatlah disebut sebagai “*ijab qabul*”² antara Yogyakarta dan Indonesia. “Kesepakatan” inilah yang memungkinkan/membiarkan HB IX bertahan terus menjadi gubernur DIY tanpa dipilih, hingga hal ini dipersoalkan pada 1998 – ketika HB IX telah wafat dan HB X hendak menjadi gubernur.

Enampuluh lima tahun setelah “*ijab qabul*” tersebut, 13 Desember 2010 di halaman gedung DPRD DIY di Jalan Malioboro ribuan warga menyaksikan rapat paripurna DPRD DIY. Mereka ingin, DIY tetap istimewa dengan Sultan HB X sebagai gubernurnya dan Paku Alam (PA) IX sebagai wakilnya. Penetapan seakan menjadi harga mati bagi mereka. Bahkan poster dan sindirian mereka mengesankan, bahwa mereka menjadi anti pemerintah pusat.

Akhir dari polemik tentang keistimewaan DIY, yang saat ini sedang dibahas DPR, kiranya akan mencerminkan kedewasaan sikap dan pikir dari para aktor yang terlibat: presiden, elit partai, keluarga Sultan (dan Paku Alam), elit politik Jogja dst. Artikel ini tidak bermaksud memberikan contoh atau menawarkan cara berpikir yang (lebih) dewasa, melainkan sekadar mempraktikkan pengetahuan penulis tentang analisis kebijakan. Berbagai alternatif kebijakan tentang isu ini dinilai berdasarkan beberapa kriteria.

SUMBER ISU

Selama ini keistimewaan DIY sebenarnya terletak dalam tiga hal sebagai berikut:

- a. Keistimewaan dalam hal tanah: adanya tanah Sultan (*Sultan ground*) maupun tanah Pakualaman menjadikan pengurusan bidang tanah tertentu di DIY berbeda dengan ketentuan umum.
- b. Kasultanan dan Pakualaman bagi warga Jogja (khususnya “wong iclik”) bukan hanya pusat politik dan budaya, melainkan juga menjadi pusat keramat.³ Kraton kiranya merupakan salah satu identitas Yogyakarta di samping identitas lain seperti UGM dan Tugu.
- c. Sri Sultan secara otomatis adalah gubernur dan Paku Alam wakilnya, berbeda dengan ketentuan UUD pasal 18 ayat 4 yang menyebutkan, bahwa gubernur, bupati,

¹ Mohamad Roem dkk., 1982, *Tahta Untuk Rakyat*, Jakarta: PT Gramedia, hal. 65. Buku ini merupakan biografi Sri Sultan Hamengku Buwono IX, diterbitkan sebagai peringatan ulang tahunnya yang ke-70.

² Istilah “*ijab qabul*” ini sepertinya baru dipakai pada akhir 2010, khususnya oleh mereka yang pro penetapan.

³ Franz Magnis Suseno dalam Naskah Akademik RUU DIY, hal 25, www.berkasbantulkab.go.id, diakses tanggal 7 Januari 2011

dan walikota, yang diulang dalam UU Pemerintahan Daerah (No. 32/2004) pasal 56 yang menyebutkan, bahwa kepala daerah dan wakilnya dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Di antara ketiga keistimewaan tersebut, yang paling menonjol dalam wacana publik adalah keotomatisan Sultan menjadi gubernur.

Dipersoalkannya keistimewaan DIY saat ini perlu didudukkan terlebih dahulu pada altar masa lalunya. Setelah RI diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan dukungannya terhadap RI dan bergabung dengannya melalui amanat 5 September 1945:⁴

- a. “Bahwa Negeri Ngayogyakarta Adiningrat yang bersifat Kerajaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia
- b. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Adiningrat dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan Pemerintah dalam Negeri Ngayogyakarta mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya
- c. Bahwa perhubungan antara negeri Ngayogyakarta Adiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan kami bertanggungjawab atas Negara kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.”

Datangnya kembali Belanda ke Indonesia, setelah sebelumnya didepak oleh Jepang, menjadi tantangan berat bagi “bayi” RI. Tanggal 29 September 1945 Belanda menguasai ibukota Jakarta. Tanggal 2 Januari 1946 Sri Sultan dan Paku Alam mengirimkan kurir ke Jakarta, menyarankan agar ibu kota dipindahkan ke Jogja. Dua hari kemudian saran ini diikuti, ibu kota resmi dipindah dan Sultan menanggung biaya pemerintahan RI. Selanjutnya Yogyakarta juga menjadi sasaran serangan dan dapat dikuasai oleh Belanda, kecuali wilayah keraton. Sukarno dan pemimpin lain ditangkap. Kemudian “Serangan Oemoem 1 Maret 1949” yang dirancang oleh HB IX berhasil membebaskan Jogja dari Belanda, lalu dibentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan Soekarno sebagai presidennya pada 17 Desember 1949. Dalam RIS ini Jogja masuk ke dalam negara bagian yang bernama RI.⁵ Setelah RIS bubar setahun kemudian, pemerintah RI mengeluarkan UU 3/1950 yang menjadi landasan relasi antara Jogja-RI selama puluhan tahun kemudian hingga hari ini.

⁴ Bambang Suwondo dkk. 1977. *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. hal 287-288.

⁵ H Heru Wahyukismo. 2008. *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengkubuwono IX: Sebuah Kumpulan Pemikiran dan Polemik Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika Publisher. Hal 37.

Keberadaan Jogja di dalam dan sumbangsuhnya terhadap RI seperti itu kiranya menjadikan Jogja istimewa. HB IX sendiri sebagai pemimpin Jogja dinilai tidak menampilkan dirinya sebagai raja yang absolut melainkan demokratis, memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi mereka.⁶ Berusaha meyakinkan, bahwa Jogja bukanlah monarkhi yang absolut, di mana kebijakan publik dibuat mengikuti kehendak raja semata, Wahyukismo menyebut tiga tahap atau tiga bentuk demokrasi di Jogja:⁷

- a. Demokrasi sebagai budaya dalam tata pemerintahan monarki absolut pada masa Sri Sultan Hamengku Buwono I hingga VIII.
- b. Demokrasi sebagai realitas politik pada masa Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagaimana tertuang dalam wasiat “Tahta Untuk Rakyat”.
- c. Demokrasi yang meredup dan menjadi bayang-bayang suram ketika bergulir konsep atau wacana monarki konstitusional dalam RUU Keistimewaan DIY pada masa Sri Sultan Hamengku Buwono X.

Pentahapan tersebut terkesan mengada-ada: yang pertama sulit dipertanggungjawabkan, dan yang ke-tiga sulit dimengerti. Namun setidaknya kutipan di atas menyatakan, bahwa *wong* Jogja menganggap bahwa mereka tetap berada dalam suasana yang demokratis, sekalipun gubernurnya turun-temurun dari keraton.

Ketika HB IX meninggal pada 1 Oktober 1988, jabatan gubernur dimainkan oleh PA VIII, dan kursi wakil gubernur dibiarkan kosong. Ketika kemudian PA VIII meninggal pada tahun 1998, maka keributan terjadi: siapa yang harus menjadi gubernur, dan bagaimana mengisinya? Sebagian orang berpendapat, bahwa keistimewaan Jogja hanya berlaku selama HB IX dan PA VIII masih hidup. Pada akhirnya DPRD DIY memilih HB X sebagai gubernur, disahkan oleh presiden, melalui proses politik yang panas. Hingga 2003 jabatan wakil gubernur dibiarkan kosong, tampaknya karena orang bingung, bagaimana cara mengisinya. Pada 2003 HB X terpilih kembali, kali ini didampingi oleh PA IX sebagai wakilnya, juga melalui proses politik yang panas.⁸

Kebutuhan akan adanya UU tentang keistimewaan DIY menguat setelah untuk Papua dan Aceh dibuatkan UU keistimewaan mereka (masing-masing UU 21/2001⁹ dan UU No.

⁶ Karakter demokratis HB IX terlihat dengan dihapusnya *Darah Dalem*, sebuah pengadilan istimewa untuk para bangsawan. Ia juga memberikan otonomi kepada kabupaten di DIY sejak akhir pendudukan Jepang (Mohamad Roem dkk. 1982. *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT Gramedia. Hal 64).

⁷ Heru Wahyukismo. 2004. Keistimewaan Jogja Vs Demokratisasi. Bigraf Publishing. hal 171-172.

⁸ *Silsilah Lengkap Raja-Raja Ngayogyakarta Hadiningrat*. 2010. www.unic77.info.com diakses pada tanggal 20 Maret 2011. HB X adalah ketua Golkar DIY, partai yang waktu itu masih sangat dominan di Jogja.

⁹ UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua kemudian diubah oleh Perpu 1/ 2008, karena terbentuk provinsi baru Provinsi Papua Barat.

11/2006). Jogja melalui DPRD-nya mengajukan RUU Keistimewaan Yogyakarta, yang diharapkan selesai 2002 untuk menjadi landasan pemilihan gubernur 2003. Harapan tak terpenuhi, sehingga pemilihan gubernur 2003 berlangsung sebagaimana di provinsi lain, yakni oleh DPRD. Dan ketika 2008 masa jabatan gubernur habis, sementara UU belum juga jadi, pemerintah RI memilih untuk memperpanjang jabatan HB X hingga hari ini.

Berlarut-larutnya pembuatan UU yang menegaskan kentang Keistimewaan Jogja mencapai klimaks pada akhir 2010, ketika Presiden SBY mengeluarkan pernyataan yang menyiratkan, bahwa gubernur Jogja harus dipilih sebagaimana di provinsi lain :

“Nilai-nilai demokrasi tidak boleh diabaikan. Oleh karena itu, tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi.”¹⁰

Pidato presiden SBY ini mengundang amarah (sebagian) warga Jogja, dan merebaklah gerakan-gerakan membela penetapan Sultan sebagai gubernur dan menuntut UU keistimewaan Jogja segera ditetapkan.

III. PRO-KONTRA KEISTIMEWAAN DIY

Pro-kontra tentang keistimewaan Jogja dapat disarikan menjadi tiga pandangan: pertama mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur, ke-dua mendukung demokratisasi dalam bentuk pemilihan gubernur, dan ke-tiga abstain, netral masih pikir-pikir, bingung atau berada di antara keduanya, misalnya pemilihan di antara kerabat kraton. Oleh Rozaki dkk. kelompok yang pertama disebut konservatif, yang ke-dua transformatif dan yang ke-tiga neo-konservatif.¹¹

A. Pro Penetapan

Kelompok pro penetapan menginginkan Sri Sultan menjadi gubernur. Kelompok inilah yang melakukan berbagai aksi pemasangan bendera dan spanduk di jalanan dan perkampungan, walaupun tidak semua yang pro penetapan melakukan hal ini. Terkesan bahwa sebagian besar warga Jogja cenderung pro penetapan. Provinsi DIY memiliki sekitar 3,5 juta warga, 70%-nya adalah petani dan buruh, 25% wiraswasta dan 5% PNS, karyawan BUMN dan pekerja formal lainnya. Tampaknya dapat dipahami bahwa petani dan buruh cenderung mendukung Sultan. Mereka (masih) menganggap Sultan panutan, dan semboyan *“pejah gesang nderek sultan”* (hidup-mati ikut Sultan) masih terasa cukup kental.¹²

¹⁰ www.rimanews.com diakses tanggal 20 Maret 2011.

¹¹ Abdul Rozaki dkk. 2003. Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta. Yogyakarta: IRE Press. Hal 41-42.

¹² *Mengapa Mayoritas Warga Yogyakarta Pro-Penetapan?* 2010. diakses di www.tribunnews.com pada tanggal 7 Februari 2011. Laboratorium Ilmu Pemerintahan UMY melakukan polling mengenai keistimewaan Yogyakarta pada empat kabupaten dan satu kota di Yogyakarta dan menghasilkan bahwa 96,6% penduduk DIY men-

Termasuk dalam kelompok ini antara lain Kawulo Mataram Ngayogyakarta, Asosiasi Pemerintah Desa Indonesia (APDESI), Paguyuban Dukuh, kelompok suporter sepakbola hingga asosiasi waria. Jumlah mereka terkesan sangat banyak, sehingga DPRD DIY pada 13 Desember 2010 menyatakan mendukung penetapan secara bulat, setelah sepuluh tahun sebelumnya ada kelompok yang menentang penetapan ini (terbukti dengan tidak mulusnya pemilihan gubernur 1998 dan 2003 serta 2008, lihat atas). Sikap pro penetapan dinyatakan pula kemudian dalam rapat-rapat paripurna DPRD Kota Jogja, Gunung Kidul, Bantul, Kulon Progo dan Sleman.

Dalam rapat paripurna DPRD DIY yang telah disebut di bagian pendahuluan di atas semua partai pro penetapan, kecuali Partai Demokrat yang terlihat tidak jelas atau bimbang dan ragu,¹³ meskipun kemudian partai ini di dalam DPRD Kota Jogja menegaskan kesetujuannya terhadap penetapan. Berikut ini beberapa pandangan partai dalam rapat paripurna DPRD DIY tersebut:¹⁴

1. Fraksi PAN menyampaikan sepuluh butir pendapat, termasuk mendukung penetapan.
2. Fraksi Golkar mengajukan sembilan butir pernyataan, di antaranya bahwa 86,7% rakyat DIY menghendaki penetapan.
3. Fraksi PKS menyatakan, bahwa kisruh tentang keistimewaan Jogja dapat memperburuk hubungan antara Pusat dengan DIY, karena itu harus diakhiri dengan penetapan.
4. Fraksi PKB mendukung penetapan, dan menyatakan, “Membela yang benar tidak boleh dilakukan dengan cara yang salah.”
5. Fraksi PNPI Raya, gabungan Gerindra, PKPB, PPP, Hanura, mengutarakan sikap serupa dan menyatakan, bahwa keistimewaan merupakan hak konstitusi DIY.

Sementara itu Sultan sendiri terkesan tidak bersikap dan “menyerahkannya kepada rakyat dan pemerintah”.¹⁵

B. Pro Pemilihan

Berbeda dengan kelompok yang pro penetapan, kelompok pro pemilihan menganggap bahwa demokrasi dalam bentuk pemilihan gubernur harusnya juga dilakukan di Yogya-

kung keistimewaan. Dalam survei ini bahkan 97,5% penduduk lulusan perguruan tinggi mendukung keistimewaan. Pendukung tertinggi ada di Gunung Kidul dan terendah di Bantul. (*Ilmu Pemerintahan UMY tawarkan Rekomendasi Keistimewaan DIY*. 2011. www.umy.ac.id. diakses tanggal 7 Februari 2011).

¹³ *Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta*. 2010. www.politik.kompasiana.com. diakses tanggal 7 Februari 2011

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Sultan: Berbagai Pandangan Beri Nuansa Pembahasan RUUK DIY*, 2010. www.metrotv.news. diakses tanggal 7 Februari 2011.

karta, karena begitu itulah amanat UUD. Dalam tataran nasional kelompok yang bersikap pro pemilihan adalah Partai Demokrat (dan Presiden SBY). Namun pengurus partai ini di DIY tidak berani mengemukakan sikap serupa secara tegas, sebagaimana terlihat dalam pandangan fraksi ini ketika ribuan warga memadati DPRD DIY.¹⁶

Selain itu Mendagri Gamawan Fauzi selaku pejabat yang langsung menangani isu ini menanggapi dingin tuntutan rakyat DIY, dan karena itu dia dipandang kurang menghargai perasaan warga Yogyakarta. Masyarakat Yogyakarta menjadi pesimistis terhadap sikap pemerintah, dan menilai pemerintah tidak memahami sejarah. Namun menurut Gamawan Fauzi, pihaknya ingin menempatkan Sultan dalam posisi yang terhormat. Gubernur DIY tetap harus dipilih melalui pemilihan yang demokratis, agar Sultan maupun Paku Alam terhindar dari persoalan hukum yang bisa saja terjadi setelah mereka tidak menjabat lagi. Selain itu usia keduanya juga sudah tidak muda lagi,¹⁷ yang tampaknya dipandang tidak akan mampu lagi memerintah.

Dalam kelompok pro pemilihan ini terdapat tiga varian: pertama pemilihan sebagaimana berlangsung di provinsi lain, ke-dua pemilihan terbatas terhadap kerabat Sultan dan Paku Alam, dan ke-tiga gubernur dipilih sebagaimana di tempat lain namun Sultan dan Pakualam didudukkan sebagai “orang istimewa” yang memiliki hak veto terhadap beberapa aspek kebijakan.¹⁸

C. Sikap Netral atau Jalan Tengah

Varian ke-dua dan ke-tiga dari sikap pro pemilihan di atas dapatlah disebut sebagai jalan tengah. Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM menawarkan konsep *parardhya*, di mana Sultan menjadi simbol, pelindung dan penjaga budaya, serta pengayom dan pemersatu masyarakat DIY. Selaras dengan ini Mendagri mengajukan konsep gubernur utama bagi Sultan, dengan wewenang sebagai berikut:¹⁹

1. Memberikan arahan umum terhadap kelembagaan Pemprov DIY, kebudayaan, pertanian, penataan ruang dan penganggaran
2. Memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah istimewa (per-dais) yang disetujui bersama oleh DPRD DIY dan gubernur

¹⁶ Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010. www.politik.kompasiana.com. diakses tanggal 7 Februari 2011.

¹⁷ Pemerintah Berupaya Tempatkan Sultan di Posisi Terhormat. 2011. www.antaranews.com. diakses tanggal 7 Februari 2011.

¹⁸ RUU yang saat ini sedang dibahas DPR condong kepada varian terakhir, di mana Sultan boleh menolak calon gubernur yang telah disetujui oleh Komisi Pemilihan Umum DIY (*Inilah Keistimewaan Yogyakarta Versi Baru*. 2010. www.tempointeraktif.com diakses tanggal 20 Maret 2011).

¹⁹ Pasal 9-11 Draft RUUK DIY, *Parardhya telah Hilang Gubernur Utama Terbilang*. 2011. www.mirror.unpad.ac.id. diakses tanggal 7 Februari 2011.

3. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemprov DIY dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.
4. Dalam konsep tersebut, gubernur utama juga memiliki hak-hak :
5. Menyampaikan usul atau pendapat kepada pemerintah terkait penyelenggaraan kewenangan istimewa (di bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang)²⁰
6. Mendapatkan informasi mengenai kebijakan atau informasi yang diperlukan untuk perumusan kebijakan menyangkut keistimewaan DIY
7. Mengusulkan perubahan atau penggantian perdas
8. Memiliki hak protokoler.

D. *Bagaimana Sebaiknya?*

Dengan demikian alternatif yang mengemuka tentang posisi Sultan dan Paku Alam dalam pemerintahan di DIY adalah:

1. Penetapan, yakni Sultan menjadi gubernur dan Paku Alam wakilnya
2. Pemilihan terbatas, yakni calon gubernur dan wakilnya hanya dari kerabat Kasultanan dan Pakualaman
3. Pemilihan luas, yakni gubernur dan wakilnya dipilih sebagaimana di provinsi lain, di mana Sultan dan Pakualam duduk sebagai “gubernur utama” di atas “gubernur pelaksana” yang terpilih (namun keduanya boleh ikut bersaing memperebutkan kursi gubernur dan wakil)
4. Pemilihan luas, yakni gubernur dan wakilnya dipilih sebagaimana di provinsi lain, namun Sultan dan Pakualam harus duduk sebagai *parardhya* (simbol budaya), tidak boleh bersaing memperebutkan kursi gubernur.

Alternatif mana yang sebaiknya dipilih oleh pemerintah (Presiden dan DPR)? Menurut hemat penulis, keputusan tentang hal ini hendaknya memperhatikan tidak saja pertimbangan demokrasi di satu pihak dan sejarah di pihak lain, melainkan juga kesesuaiannya dengan konstitusi dan keutuhan RI. Setiap alternatif dinilai berdasar semua kriteria ini, sebagaimana ditawarkan dalam Tabel. Penilaian berikut memang bersifat subyektif, tapi dilakukan semata-mata dengan berorientasi pada “kepentingan umum” dengan perspektif jangka panjang.

²⁰ Jogja punya wewenang penuh untuk merumuskan kebijakan dalam tiga bidang ini melalui “Peraturan Daerah Istimewa” (*Mendagri Sebut Gubernur Utama Sesuai Konstitusi*. 2010. www.kaltimbkd.info diakses tanggal 20 Maret 2011).

1. Demokrasi

Demokrasi adalah sistem pemerintahan atau pengambilan keputusan yang memberikan keleluasaan bagi seluruh warga untuk menentukan nasibnya sendiri. Di dalamnya ada partisipasi warga dalam pengambilan setiap keputusan, termasuk untuk memilih pemimpin. Dalam hal perumusan kebijakan, wujud demokrasi adalah musyawarah oleh wakil-wakil warga atau –jika diperlukan– referendum, dan dalam hal memilih pemimpin wujudnya adalah pemilu. Dilihat secara kuantitatif, pemilihan pemimpin secara langsung oleh semua warga, sebagaimana pemilihan presiden, gubernur, bupati dan lurah saat ini, dinilai lebih demokratis daripada pemilihan oleh para wakil di DPR (seperti jaman Orba), apalagi jika pemimpin diangkat tanpa dipilih.

Namun pemilihan secara langsung yang kita alami sejak lama untuk lurah, sejak 2001 untuk bupati dan gubernur dan 2004 untuk presiden, mulai disangsikan kualitasnya. Model “liberal” ini dinilai sebagai demokrasi prosedural belaka, di mana pada kenyataannya suara rakyat tidak selalu mengemuka. Ini berarti, penunjukan seorang gubernur tanpa pemilihan tidak selalu tidak demokratis sama sekali. Proses duduknya gubernur di kursinya memang tidak atau kurang demokratis, tetapi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya tidak selalu tidak menyerap aspirasi masyarakat, apalagi ada DPR Provinsi yang mengawasinya di samping lembaga-lembaga pengawas. Sebaliknya, gubernur yang terpilih secara sangat demokratis tidak selalu melahirkan kebijakan-kebijakan yang pro rakyat. Adalah ironi, bahwa demokrasi tidak selalu menghasilkan pemimpin yang demokratis. Tetapi memang bagaimanapun juga pemilihan jauh lebih demokratis dibanding penetapan.

Tabel 1
Nilai Setiap Alternatif Berdasar 5 Kriteria

Kriteria	Alternatif			
	Pene- tapan	Pemilihan terbatas	Pemilihan luas dan gubernur utama	Pemilihan luas dan <i>parard- hya</i>
1. Demokrasi	4	5	9	7
2. Penghormatan thd jasa Yogyakarta	9	7	4	5
3. Konsistensi dengan “ <i>jab qabul</i> ” 1945	9	7	4	5
4. Kesesuaian dengan konstitusi	10	10	10	10
5. Keutuhan RI	7	7	6	6
6. Jumlah	39	36	33	33

2. *Penghormatan terhadap jasa Yogyakarta*

Jasa Jogja, khususnya keluarga Sultan, terhadap RI pada masa revolusi (1945-1950) tidak dapat dipungkiri. Membiarkan keluarga Sultan tetap berkuasa, hingga anak-turunnya, adalah penghormatan yang sepertinya sudah sepantasnya. Tetapi, apakah hanya dengan cara itu penghormatan dilakukan? Tidak bisakah dengan cara lain, misalnya memberikan sumbangan dana bagi kehidupan keluarga Sultan atau mengganti seluruh biaya yang pernah dikeluarkan oleh Sultan untuk menopang RI pada masa awal berdirinya? Sebaliknya, apakah pemilihan gubernur adalah pengingkaran terhadap jasa-jasa tersebut? Perdebatannya persis sama dengan perdebatan tentang demokratis: jika penetapan tidak selalu mengingkari demokrasi, demikian pula pemilihan tidak berarti melupakan jasa Jogja.

Lebih dari itu, penetapan mungkin adalah penghormatan jasa Sultan, tetapi pemilihan adalah penghormatan bagi masyarakat Jogja secara keseluruhan: mendudukkan rakyat sebagai penentu. Hanya saja, bahwa terkesan sangat banyak warga Jogja yang menghendaki penetapan, berarti bahwa penetapan adalah juga penghormatan terhadap warga. Persoalannya: apakah memang sangat banyak yang menghendaki penetapan itu? Untuk menjawab ini kiranya perlu dilakukan referendum –yang benar-benar luber jurdil.

3. *Konsistensi dengan “ijab qabul” 1945*

Mengingat “*ijab qabul*” 1945 antara Jogja dan RI, tidak terbantahkan bahwa penetapan menjadi satu-satunya pilihan. Hanya saja, apakah suatu perikatan tidak bisa diubah di tengah jalan, dengan mengingat kebutuhan dan tantangan yang berkembang? Bagaimana jika perikatan itu dibuat dengan menciderai prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh salah satu pihak? Bagaimana jika perikatan itu dibuat di tengah keterpaksaan atau ketidaktahuan? Meninjau-kembali perikatan tentunya dapat dan boleh dilakukan. Namun, siapa yang berhak meninjau kembali? Sultan dan Presiden-DPR ataukah rakyat Jogja dan rakyat Indonesia secara keseluruhan? Bagaimana jika kedua belah pihak atau salah satunya tidak mau meninjau kembali?

Sepertinya Sultan khususnya dan “kebanyakan” orang Jogja pada umumnya tidak bersedia meninjau-kembali ijab qabul tersebut. Dan ini berarti bahwa memang penetapan mutlak dilakukan.

3. *Kesesuaian dengan konstitusi*

Pasal 18 ayat 4 UUD menyebutkan, bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Ini diulang dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 56 yang menyebutkan, bahwa kepala daerah dan wakilnya dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan ini diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Inilah ketentuan umum (*general rule of law*) kita

tentang pengisian jabatan gubernur. Mengisi jabatan gubernur dengan cara lain berarti tidak sesuai dengan konstitusi.

Namun dinyatakan dalam UUD pasal 18B ayat 1, bahwa asal-usul dan adat-istiadat daerah harus dihormati :

"Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Dengan demikian mengecualikan suatu provinsi atau kabupaten dari ketentuan umum tentang pilkada tersebut di atas adalah justru dalam rangka penghormatan terhadap asal-usul dan istiadat itu. Mengecualikan tidak berarti melanggar, melainkan mengistimewakan. Ini diakui konstitusi sendiri, dan karena itu penetapan gubernur untuk Jogja tidaklah tidak sesuai dengan UUD.

5. Keutuhan RI

Wacana yang memanas tentang keistimewaan Jogja selama setahunan terakhir memancing munculnya pilihan untuk merdeka di kalangan sebagian warga Jogja. Dalam berbagai aksi terdapat spanduk bertuliskan "*Yogyakarta Merdiko Wae*". Draft naskah proklamasi juga sudah beredar di internet, sekalipun terkesan tidak serius. Sekalipun sebagian warga yang lain tidak sepakat dengan kata-kata seperti ini, dihentikannya keistimewaan Jogja tetap menyimpan kekhawatiran akan tumbuhnya semangat merdeka tersebut. Hanya saja, belajar dari kasus lain tentang ancaman kata-kata seperti itu yang pernah muncul di provinsi lain, seperti Bali, Jawa Timur, Kalimantan Timur dan Riau, kekhawatiran tersebut tidaklah perlu berlebihan. Apalagi jika diingat, bahwa relasi Jogja-RI berbeda dengan Jogja-Belanda dulu, sehingga frasa *sadumuk bathuk sanyari bumi* (bela negara hingga mati) yang juga sempat mencuat terkesan tidak relevan. Ancaman tersebut sepertinya hanyalah macan kertas. Hanya saja, harus dipertimbangkan kemungkinan meningkatnya kriminalitas jika keistimewaan itu dihentikan.

IV. PENUTUP

Berdasarkan pertimbangan dan penilaian terhadap lima kriteria tersebut di atas, maka menurut hemat penulis, diteruskannya keistimewaan Jogja sebagaimana yang sudah berlangsung selama ini adalah pilihan terbaik. Alternatif penetapan mendapat nilai 39, pemilihan terbatas 36, pemilihan luas plus gubernur utama 33 dan pemilihan luas plus parardhya juga 33 (lihat Tabel).

Tentu saja itu semua, sekali lagi, adalah penilaian (*intellectual judgment*) subyektif penulis, yang bisa berbeda dengan penilaian yang dihasilkan oleh pakar lain. Juga akan

berbeda jika dimasukkan kriteria lain, misalnya potensi konflik dan biaya penyelenggaraan pemilu gubernur. Karena itu penulis mengundang rekan-rekan pakar lain untuk membuat penilaian dengan cara yang serupa. Silakan semua pihak yang berkepentingan dengan isu ini melakukan analisis atau setidaknya perenungan serupa secara terbuka, lalu diperdebatkan dalam berbagai forum diskusi publik, sebelum pada akhirnya DPR dan Presiden menetapkan UU Keistimewaan Jogja –melalui musyawarah, voting atau referendum jika memang dikehendaki.

Namun penulis menyadari, bahwa pembuatan keputusan tentang hal ini, sebagaimana halnya tentang banyak isu publik lain, bukan persoalan intelektual semata. Isu keistimewaan Jogja yang saat ini sedang dibahas oleh DPR dibarengi atau “dikawal” dengan berbagai gerakan-gerakan pro penetapan oleh berbagai unsur masyarakat Jogja, baik di Jogja sendiri maupun di Jakarta dan provinsi lain, termasuk dukungan oleh warga dan tokoh dari provinsi lain. Isu ini kiranya juga tidak terpisahkan dari dinamika di dalam Partai Golkar, di mana Sultan dan beberapa anggota keluarganya adalah tokoh di dalamnya, demikian pula di dalam Partai Demokrat, serta terkait dengan agenda pemilu serta pemilihan presiden 2014.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. “*Pemerintah Berupaya Tempatkan Sultan di Posisi Terhormat*” dalam <http://www.antaranews.com/berita/1296021785/pemerintah-berupaya-tempatkan-sultan-di-posisi-terhormat>. 26.1.2011
- Antara. 16.1.2011. “*Tyasno: Keluar dari NKRI Bukan Pilihan Tepat*”, dalam <http://www.antaranews.com/news/242109/tyasno-keluar-dari-nkri-bukan-pilihan-tepat>, dibuka 26.1.2011
- Franz Magnis Suseno dalam Naskah Akademik RUU DIY. hal 25 <http://berkas.bantulkab.go.id/publikasi/Naskah-Akademik-RUU-DIY.pdf>. 7.1.2011
- Inilah Keistimewaan Yogyakarta Versi Baru*. 3.12.2010. <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/12/03/brk,20101203-296435,id.html>. Diakses tanggal 20 Maret 2011
- Is, Bakarudin, 13.12.2010. Sidang *Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta*. <http://politik.kompasiana.com/2010/12/13/sidang-paripurna-dprd-diy-sby-sumber-masalah-yogyakarta/.7.22011>
- Mendagri Sebut Gubernur Utama Sesuai Konstitusi*. 31.12.2010. <http://kaltimbkd.info/index.php/id/berita-dan-artikel/berita-umum/1609-mendagri-sebut-gubernur-utama-merujuk-konstitusi>. Diakses tanggal 20 Maret 2011

- Metrotv News. 18.12.2010. *Sultan: Berbagai Pandangan Beri Nuansa Pembahasan RUUK DIY*. <http://www.metrotvnews.com/read.Sultan-Berbagai-Pandangan-Beri-Nuansa-Pembahasan-RUUK>. 7.2.2011
- Republika. 3.1.2011. *Parardhya telah Hilang Gubernur Utama Terbilang*. 2011. http://www.mirror.unpad.ac.id/koran/republika/2011-01-03/republika_2011-01-03_026.pdf. 7.2.2011
- Rima (*Review of Indonesian and Malaysian Affairs*). Kata "monarki" itu menerjang SBY. 2010. <http://www.rimanews.com/read/20101212/8847>. diakses tanggal 20 Maret 2011
- Roem, Mohamad dkk. 1982. *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT Gramedia
- Rozaki, Abdul dkk. 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE Press
- Suwondo, Bambang dkk. 1977. *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Tribun News. 14.12.2010. *Mengapa Mayoritas Warga Yogyakarta Pro-Penetapan?* <http://www.tribunnews.com/2010/12/14/mengapa-mayoritas-warga-yogyakarta-pro-penetapan>. 7.2.2011
- UMY. 10.12.2011. *Ilmu Pemerintahan UMY tawarkan Rekomendasi Keistimewaan DIY*. <http://www.umi.ac.id/ilmu-pemerintahan-umy-tawarkan-rekomendasi-keistimewaan-yogyakarta.html>. 7.2.2011
- Unic77. 23.12.2010. *Silsilah Lengkap Raja-Raja Ngayogyakarta Hadiningrat*. <http://unic77.info/silsilah-lengkap-raja-raja-ngayogyakarta-hadiningrat.html>. diakses pada tanggal 20 Maret 2011
- Viva News. 20.2.2011. *Sikap Resmi PDIP atas Keistimewaan DIY*. <http://politik.vivanews.com/news/read/202649-ini-sikap-resmi-pdip-atas-keistimewaan-diy>. 7.2.2011
- Wahyukismo, Heru. 2004. *Keistimewaan Jogja Vs Demokratisasi*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.

Lampiran 1 :**AMANAT SERIPADUKA INGGANG SINUWUN
KANDJENG SULTAN JOGJAKARTA**

Kami HAMENGGU BUWONO IX, Sultan Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat, menjatakan :

1. Bahwa Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat jang bersifat Keradjaan adalah daerah istimewa dari Negera Republik Indonesia.
2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja Kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat mengindahkan amanat Kami ini.

NGAJOGJOKARTO HADININGRAT, 28 Puasa, Ehe, 1876 (5 September 1945)

HAMENGGU BUWONO

Sumber :

Roem, Mohamad dkk. 1982. *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT Gramedia, hal.64-65.

Lampiran 2 :

PIAGAM PENETAPAN Mengenai Kedudukan Yogyakarta dalam lingkungan RI

Kami Presiden Republik Indonesia, menetapkan:

Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah ingkang kaping IX ing Ngayogyakarta Hadi-ningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian Republik Indonesia.

Jakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Republik Indonesia
Ttd
Soekarno

Sumber :

Roem, Mohamad dkk. 1982. *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT Gramedia, hal. 65.

Catatan penulis :

Tanggal yang tertera dalam piagam tersebut 19 Agustus 1945. Ini berbeda dengan informasi yang kami sebut di bagian awal artikel, bahwa piagam dibuat tanggal 6 September 1945 untuk menanggapi amanat Sultan sehari sebelumnya. Kalau tanggal piagam ini yang benar, tampaknya dokumen ini dikeluarkan sebagai jawaban atas kawat ucapan selamat Sultan atas diproklamasikannya RI, dan kemudian Sultan menanggapi piagam itu dengan mengeluarkan amanat 5 September 1945 itu. Persoalan tanggal ini kiranya cukup serius, mengingat redaksi dari piagam tersebut mengesankan bahwa Jogja memang “dengan sendirinya” adalah bagian RI sebagaimana provinsi lain pada waktu itu. Artinya amanat Sultan bukanlah “*ijab qabu*”, melainkan pengakuan akan ke-subordinatan-otonom Jogja di hadapan RI.

Otoritas Tradisional dan Prospeknya Dalam Pemerintahan Nagari yang Partisipatif

Oleh :

Drs. Yasril Yunus, M.Si.

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

The change of governance system since the reform of Indonesian Constitution (UUD 1945) brought an impact for lower level governance in the province of West Sumatera. Village governance changed to. It seemed that the recruitment system of traditional authority is needed to consider in the Nagari governance. To get information of this problem, a qualitative research has been conducted. A content analysis has been used to analyze data resources in this study. This method has been enriched by peer and expert discussion, and triangulation with the other informants. The finding of this research indicated that traditional authority at the Nagari governance in Minangkabau (West Sumatera) described that the leader performed as a public server, so that they were often supposed as "a big tree" that would protect and give beneficiaries to all of their community members. The authority of Nagari governance in Minangkabau community is a democratic life pattern in a governance system. Therefore, the return of Nagari as the lowest level governance in West Sumatera would give a chance for the government to arrange the structure of participative Nagari governance in the future. This governance will be based on 12 principles of Nagari governance that would be able to resolve any kinds of conflicts between institutions existing in the nagari. It is hoped that the finding of this study could be considered in the recruitment and the structure arrangement of the Nagari government.

Keywords : traditional authority, nagari governance

I. OTORITAS TRADISIONAL PEMERINTAHAN NAGARI

Dalam masyarakat Minangkabau konsep kepemimpinan tradisional terletak ditangan penghulu (datuk), bukan di tangan raja seperti di Jawa. Kepemimpinan penghulu merupakan kepemimpinan yang dekat dengan rakyat, karena dipilih langsung dari unsur masyarakatnya sendiri, sehingga aspirasi dan partisipasi masyarakat dapat ditampung dan disalurkan oleh pemimpin tersebut.

Kepemimpinan tradisional di Minangkabau berdasarkan stelsel *matrilineal* menurut tingkatannya masing-masing. Seperti yang diungkapkan Yasril (2001) bahwa pemimpin sebuah rumah tangga atau sebuah kekerabatan satu nenek dari pihak ibu dinamakan *tungganai* atau *mamak* (Paman pihak ibu) sebagai *kepala waris*, pemimpin kaum disebut disebut *mamak kaum* dan pemimpin suku disebut *penghulu suku*.

Secara umum ada tiga tingkatan jabatan penghulu dalam masyarakat Minangkabau. Pertama adalah *penghulu suku* (marga di Batak) yang memimpin suku Kedua, *Penghulu Payung*. Penghulu ini menjadi pemimpin terhadap warga suku yang telah membelah dari suku pertama, akan tetapi ia tidak boleh menjadi penghulu pucuk. Ketiga, *Penghulu Indu*, yang menjadi pemimpin dari warga suku yang telah membelah diri dari kaum sepayungnya. Pembelahan diri dapat terjadi karena disebabkan adanya perkembangan jumlah warga suku pertama. Semua tingkatan penghulu ini menurut Yunus (2001) secara bersama-sama disebut *Penghulu Satu Tungku* (penghulu yang berada dalam satu nagari).

Menurut H.J. Dt. Malako Nan Putih (2004) mamang (petuah adat) tentang hal itu mengungkapkan bahwa takaran selingkaran betung, adat selingkungan nagari, kalau ditukar tidak sah lagi, lain padang, lain pula belalangnya, lain lubuk, lain pula ikannya.

Jadi, setiap nagari memiliki kekuasaan sendiri-sendiri, tidak berhubung-kait dengan nagari lain. Mamang keotonomian itu ditegaskan lagi dengan ungkapan “*lain lubuak lain ikannyo, lain ladang, lain bilalang; lain nagari, lain adaiknyo*” (Effendi, 2004). Secara teritorial, nagari disusun dalam struktur tingkatannya sebagaimana digambarkan dalam legitimasi adat bahwa tingkatannya itu adalah *taratak, dusun, koto* dan *nagari* (Amir, 2004)

A. Rekrutmen Penyelenggara Pemerintahan Nagari

Nagari (desa) dan Wali Nagari (kepala desa) adalah lembaga dan pemimpin pemerintah adat yang tertinggi di Minangkabau. Nagari sebagai satu kesatuan hukum geneologis, teritorial, memiliki pemimpin yang berjenjang secara geneologis. Pemimpin nagari, tidak hanya Wali Nagari tetapi juga penghulu suku, penghulu *paruik* atau penghulu *andiko*, mamak kepala waris, dan mamak rumah.

Wali Nagari adalah pemimpin yang berasal dari rakyat (anak-kemanakan) dengan proses rekrutmen; *tumbuhnyo ditanam, tingginyo dianjuang, gadangnyo diambang*, arti-

nya tumbuhnya ditanam, tingginya dianjungkan, besarnya dibesarkan. Jadi, proses rekrutmen pemimpin itu terencana, terarah, melalui pengkaderan, pembibitan, seleksi terstruktur, kemudian diapresiasi melalui pencitraan yang positif. Sebaliknya, pemimpin itu tidak dilahirkan secara tiba-tiba, dikarbitkan atau melalui proses yang tidak teratur atau sembarangan (Azmi, 2004).

Nilai adat yang seperti di atas berjalan dalam internal geneologis masing-masing suku, parui, jurai, saindu dan samandeh. Mereka menggunakan nilai-nilai yang mereka biasakan dalam lingkungan interennya itu sebagai sebuah keniscayaan.

Dalam *tambo* (sejarah Minang) yang ditulis Yakub (1991), dapat diketahui bahwa karena penghulu itu adalah pemimpin dalam masyarakatnya, maka ajaran orang dahulu kala mengibaratkan mereka sebagai matahari yang dengan adil memberikan sinar kehidupan, sebagai bulan yang memberi cahaya keteduhan, sebagai bintang yang memberikan keteladanan dan sumber pedoman dan sebagai awan yang mengayomi dan sebagai alam dan samudra yang membentuk watak penghulu. Kata pepatah bahwa penghulu itu luas wawasannya, yang memfungsikan alam yang terbentang ini sebagai guru. Cara rekrutmen penghulu yang memenuhi kriteria di atas ialah dengan diangkat bersama-sama dengan perinsip diproses dan diprogramkan atau dikaderkan untuk menjadi pemimpin, melalui upacara pengukuhan tugas sebagai pelaksana resolusi konflik dan problem kemasyarakatan. Pesan nilai adat mengatakan "*kusut harus diselesaikan, keruh nan harus dijernihkan*". Resolusi konflik yang dilakukannya mestilah memiliki kekuatan atau landasan moral kepemimpinan yang kuat, mampu memenejanya dengan pola *win-win solution*, dalam petua adat harus menggunakan prinsip yang (1) bijaksana dan adil, (2) kaya tanpa kemewahan (tidak berlebih-lebihan), (3) memberi tanpa kehilangan (santun dan ikhlas), dan (3) menang tanpa mengalahkan (semua pihak merasa puas). Jadi secara psikologis penghulu itu mestinya matang dalam menghadapi semua persoalan kemasyarakatan yang diperolehnya melalui kaderisasi secara adat dalam model yang bersifat pemagangan dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian seorang penghulu itu dapat menjalankan fungsi pemimpin yang sungguh-sungguh memenuhi harapan masyarakat dan nilai adat itu sendiri, seperti yang digambarkan dalam pitua adat sebagai "pohon besar di tengah-tengah padang lalang yang luas" yang berfungsi seperti uratnya untuk tempat duduk bersila, batangnya untuk tempat bersandar, daunnya untuk tempat berteduh kehujanan dan berlindung dari sengatan panas matahari.

Sedangkan, kapan penghulu itu direkrut, tentu sesuai dengan periode kepenghuluan itu, yang secara prinsip kalau sudah meninggal atau mundur pejabatnya maka dimunculkan generasi penggantinya, dituangkan dalam pesan adat yang artinya "*Ramo-ramo si kumbang jati, Katik Endah pulang bakudo. Patah tumbuah hilang baganti, Pusako lamo baitu juo*". (rama-rama dan kumbang jati, Katik Endah pulang berkuda, kalau patah akan ada tunas yang akan muncul dan apabila hilang atau meninggal dunia ada penggantinya.

Lalu siapa yang direkrut sebagai pengganti jabatan penghulu yang kosong? Dalam nilai adat sudah diatur sedemikian rupa dan jelimet. Bentuk perekrutan pimpinan geneologis di nagari itu terjadi dalam tiga model yaitu (1) *Gadang turun, manurun*, patah tumbuh dalam satu *paruik* saja, dan berlaku "*mati batungkek budi*" atau hidup dengan kerelaan. Artinya pengangkatan penghulu sebagai pengganti yang wafat adalah tanggungjawab moral yang tak dapat dielakkan ataupun pergantian karena sudah tua bangka (uzur), maka perlu kerelaan yang sedang menjabat, (2) *Gadang balega*, digilirkan didalam kaum atau suku diantara keluarga-keluarga yang ada, dan dipilih laki-laki yang cerdas, (3) *Gadang silih-basilih*, karena yang bertali darah sudah putus maka diganti (disilih) dengan yang bertali adat, dan itupun harus dipilih yang tidak jauh jaraknya ibarat satu jari.

Kemudian pada tingkat nagari, para penghulu membentuk semacam dewan atau federasi yang membicarakan kepentingan kolektif tingkat nagari dengan menentukan seorang Wali Nagari di antara mereka sebagai yang ditinggikan seranting dan didahulukan selangkah. Pimpinan kolektif inilah yang menjadi pimpinan nagari yang asli dan murni.

Selain rekrutmen pimpinan interen geneologis dan Wali Nagari seperti yang baku itu, juga diberlakukan mekanisme mufakat (*kato mupakaik*), yaitu melalui 6 (enam) teknik yaitu (1) *putuih mauleh*, yaitu bila putus yang bertali darah maka digantikan dengan sistim bertali adat, (2) *gadang manyimpang*, yaitu dialihkan pimpinan tersebut kepada yang bertali adat tanpa ada yang putus, (3) *mangguntiang siba baju*, yaitu diambil sebagian gelar dari andiko asal, (4) *mambangkik tareh tabanam*, yaitu karena tidak memiliki anak laki-laki, maka kepemimpinannya ditangguhkan (*dibanam*) dulu sampai ada lahir laki-laki, kemudian dibangkitkan kembali, (5) *mangambang nan talipek*, belum ada anak laki-laki yang patut, menjelang itu dilipat atau dipending saja dulu, dan (6) *manurunkan nan tagantuang*, yaitu karena banyak yang berkeinginan jadi pemimpin dan mereka berebutan, maka untuk sementara digantung saja dulu (Yakub, 1991). Untuk menjalankan mekanisme itu semua, maka digunakan rasional objektif dengan mempedomani ajaran adat yang mengatur keobjektifannya itu, sebagaimana ungkapan *kamanakan be-raja ke mamak* (paman), *mamak be-raja ke pangulu*; *pangulu be-raja ke mupakat*, *mufakat be-raja ke alur*; *alur be-raja ke patut dan mungkin*, *patut dan mungkin be-raja ke nan benar*; *yang benar itulah menjadi raja* (Azmi, 2004 dan Amir 2004).

Artinya kepemimpinan adat itu tidak dijalankan oleh semua level itu dengan sesuka hatinya, menurut pikirannya sendiri-sendiri, tetapi semuanya melalui uji kepatutan, kepatutan dan kealuran yang dilakukan dengan terbuka (transparan) melalui forum rapat yang dilakukan oleh orang-orang yang terseleksi secara adat.

Dengan kata lain *fit and propert test* dalam adat bernagari dan bermamak-kamanakan (kepemimpinan internal geneologis), tidak hanya untuk rekrutmen pimpinan yang baru saja akan tetapi adalah hampir untuk semua urusan nagari melalui uji kepatutan tersebut. Itulah

yang dimaksud dengan “be-raja”. Sedangkan benar adalah kebenaran bersama, dalam hal ini telah diterima secara bersama falsafah Adat Bersendi Sarak-Sarak Bersendi Kitabullah bahwa Syariat dan Kitabullah (Alquran) sebagai kebenaran yang hakiki dalam menjalankan adat bernagari dan bermamak-kemanakan itu. Bahkan ada prinsip yang radikal dalam menggunakan kebenaran yang objektif itu dengan istilah “*rajo bana rajo disambah, rajo zalim rajo disanggah*” (mentaati pimpinan secara kritis). Artinya baik *rajo* dalam artian orang (para penghulu) maupun *rajo* dalam artian hakiki yaitu kebenaran adalah dipuja, dihormati dan ditaati tetapi kalau penghulu ataupun kebenaran itu bersifat manipulatif, berisi penipuan, maka dalam mekanisme kepemimpinan adat boleh *disanggah* (dikritik, dibantah dan dibanding), akhirnya kepemimpinan adat itu sungguh-sungguh objektif, rasional, religius dan dapat dikatakan memiliki akuntabilitas yang tinggi (akuntabel secara publik, moral agama-pada Allah dan pada fungsi kepenghuluan-kinerja).

B. Otoritas Penyelenggara Pemerintahan Nagari

Masyarakat Minang memandang pemimpin tersebut sebagai pelayan masyarakat (*public servicer*), sehingga diibaratkan dalam pitua adat dengan sebatang pohon besar yang kuat dan rindang, yang memberi manfaat kepada semua masyarakat yang dipimpinnya. Artinya pohon rindang di tengah kampung, uratnya tempat duduk bersila, batangnya tempat menyandarkan diri, dahannya tempat bergantung, daunnya ibarat pemberian uang dari penghulu, bunganya untuk sunting, hiasan pesta, buahnya boleh dimakan, pohon itu juga tempat berteduh ketika hujan, tempat berlindung ketika terik panas matahari (Azmi 2004 dan Amir 2004).

Justru itu seorang pemimpin yang dituakan atau ditinggikan selalu tetap dekat hubungannya dengan rakyat seperti diungkapkan dalam fatwa adat seperti kelapa nyiur gading, setahun tupai memanjat, seperiode pelepah jatuh, buahnya jemba-jembaan, tingginya seranting, dahulunya selangkah, gemuk tidak membuang lemak, cerdik tidak membuang kawan, besar tidak sombong, tinggi tidak menekan-menghimpit. Artinya, kebesaran dan ketinggian kedudukan penghulu itu selalu dapat dikontrol dan diawasi oleh masyarakatnya, tidak berjarak dengan komunitasnya, penghulu itu selalu mempedulikan komunitasnya dan tidak akan menyalahgunakan kedudukan dan otoritasnya untuk mensengsarakan atau mencelakakan warganya (Azmi 2004 dan Amir 2004).

Orang-orang seperti ini pulalah yang akan menduduki Wali Nagari dengan otoritas yang tak pula kurang kedekatannya dengan para dewan penghulu yang menjadi perwakilan geneologis mereka di tingkat nagari. Fungsi penghulu di nagari adalah penghulu itu pusat penghimpun aspirasi, sumber informasi dan jalur komunikasi timbal balik, sebagai pemegang tali kendali yang piawai dalam melihat situasi yang tepat kapan sesuatu perkara/ masalah, kepentingan diagendakan, dibicarakan, dibahas dan diputuskan, se-

bagai simbol pelindung yang dibanggakan (simbol pencitraan suku) dalam sebuah nagari (Amir, 2004).

Jadi, otoritas yang dimiliki oleh penghulu (termasuk penghulu pucuk-Wali Nagari) adalah sebuah amanah kaum dan otoritas yang berasal dari anak kemenakan yang dipimpinnya, dan itupun tetap dilakukannya dengan penuh tanggungjawab (akuntabel) dan transparan kepada komunitas geneologisnya. Hal itu dipesankan betul oleh nilai adat yang berbunyi bahwa pemimpin itu perlu waspada dari ancaman komunitasnya yang berada di bawahnya, yang boleh menyanggah (memprotes) penghulu yang zalim (Nasroen, 1971). Jadi penghulu, pemimpin tidak boleh sewenang-wenang.

Akhirnya, penghulu atau pemimpin adat dan nagari (Wali Nagari) harus memegang teguh amanah dan itu terukur dan dapat diukur oleh masyarakat (anak kemenakan) secara terbuka (transparan) dan juga dipertanggungjawabkan dengan takaran yang objektif. Dengan demikian dapat dipahami bahwa otoritas penyelenggara Pemerintahan Nagari sepanjang nilai adat adalah sebagai pemegang amanah dari komunitas geneologisnya, dan itu mesti ditunaikannya dengan transparan, boleh dikritik dan dapat pula hendaknya dipertanggung-jawabkan kepada komunitas geonologisnya tersebut (Nasroen 1971 dan Amir 2004).

C. *Kapabilitas Pelayanan Publik Pemerintahan Nagari*

Kapabilitas pelayanan publik penyelenggara Pemerintahan Nagari secara adat dapat diidentifikasi dari nilai adat itu sendiri, yang termaktub dalam berbagai petua, fatwa dan mamang adat Minangkabau. Ruang lingkup kapabilitas menyangkut banyak aspek, yang secara skematik meradiasi dari kapabilitas yang terkecil sampai ke ruang lingkup kapabilitas yang lebih besar pada tingkat nagari. Seorang mamak dan penghulu atau penghulu pucuk, Wali Nagari dalam nilai adat mestilah memiliki kapabilitas melayani anak, kemenakan, orang kampung dan nagari. Fatwa adat mengonsepan bahwa *kelok-paku kacang, belimbiang, tempuruang dilenggang-lenggokkan, dibawo menurun ka saruaso, tanamlah rimbang jo ureknyo, anak dipangku, kemenakan dibimbing, orang kampuang dipateng-gangkan, jago nagari jan binaso* (kelok-pakis kacang belimbing, tempurung dilenggang-lenggangkan, dibawa menurun ka Saruaso, tanamlah rimbang dengan uratnya, anak dipangku, kemenakan dibimbing, orang kampuang perhatikan/ dipedulikan, jaga nagari jangan binasa, pertimbangkan juga perasan kebersamaan dan pengawasan atau berbuatlah hati-hati (Alma, 2004 dan Hakimy, 1994).

Kemudian, dimensi kapabilitas penyelenggara nagari (pemerintahan) dituntut mem-prioritaskan pada ruang lingkup atau jangkauan kepemimpinannya masing-masing. Kapabilitas itu adalah kapabilitas yang bersifat mutlak dan tidak boleh tidak harus terpenuhi. Pitua adat mengatakan bahwa *"tagak di kampuang, mamaga kampaung, tegak dunsanak*

mamaga dunsanak, tagak di suku mamaga suku, tagak di nagari mamaga nagari". Artinya bahwa tegak di kampung, memagar kampung, tegak bersaudara memagar saudara, tegak di suku memagar suku, tegak di nagari memagar nagari (Nasroen. 1971).

Kapabilitas personal dalam bidang jabatan masing-masing dapat dipahami dari nilai keadatan yang diungkapkan dalam pitua adat yang artinya bahwa setiap jabatan dalam kepemimpinan adat memerlukan kesesuaian kemampuan dengan karakteristik jabatannya. Jabatan raja memerlukan kapabilitas yang dapat melahirkan aturan yang bermanfaat bagi masyarakat dan komunitasnya, ia harus punya ide-ide dan gagasan yang brilian sehingga ada dampaknya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, jabatan penghulu memerlukan kapabilitas kepemimpinan, jabatan malin memerlukan kapabilitas penguasaan agama (syarak), jabatan orang tua memerlukan keterampilan resolusi konflik, jabatan cerdik-pandai memerlukan kesabaran, jabatan pemuda memerlukan kemampuan pergaulan yang berhubungan dengan seni, budaya, jabatan dubalang memerlukan kemampuan mengelola keamanan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan nagari itu sendiri (Effendi 2004).

Kejujuran dalam menjalankan jabatan adalah kapabilitas yang diperlukan untuk semuanya. Kejujuran, ketaatan pada komitmen bersama dan bersih dalam melaksanakan tugas adalah kemampuan yang dituntut bagi semua pimpinan nagari dimanapun posisi mereka berada dalam nagari tersebut (Hakimy, 1994).

Sementara kapabilitas etika juga mesti mereka miliki, sehingga kepemimpinan mereka dalam penyelenggaraan nagari dapat berjalan dengan etika yang diperlukan yaitu pemimpin itu harus tahu dengan sindiran dan sinyal kepuasan dan ketidakpuasan masyarakatnya, menenggang perasaan dan mawas diri terhadap masyarakatnya, sangat mampu membaca situasi lingkungan (peka situasi), tidak boleh pemimpin itu sendiri yang merusak etika itu, tidak menjadi perusak aturan adat dan tidak boleh memberi ketauladan yang jelek (Ardi, 2004).

Selain itu pemimpin itu juga memiliki kapabilitas untuk bertindak tegas dalam menegakkan putusan dan aturan adat dengan petua adat bahwa pemimpin itu menurut nilai adat harus tegas, adil dan memiliki ketauladanan kepada masyarakatnya (Dt. Penghulu Basa, 2004).

D. *Pelayanan Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari*

Dalam penyelenggaraan nagari, para penyelenggara tidak boleh *overacting*, memutuskan sendiri, dan mengerjakan sesuatu tidak boleh tanpa dibahas terlebih dahulu secara bersama dan kolegal dan diambil keputusan dengan kesepakatan bersama pula. Petua adat memberi nilai kebersamaan tersebut dalam sebuah prinsip pergi satu kelompok, pulang satu jalan, berat sama dipikul, ringan sama dijinjing (Hakimy, 1971). Jadi, apapun yang

akan dikerjakan di nagari dilakukan dalam suasana kebersamaan dan secara menejerial disepakati terlebih dahulu. Tidak ada satu kegiatanpun di luar azas utama ini. Bila terjadi penyimpangan dalam azas utama ini akan menjadi penyakit dalam masyarakat. Menjadi cacat secara nilai adat dan dicela oleh masyarakat, sehingga penyakit itu disebut dengan “*rumah sudah, tokoh babunyi*”. Artinya sesuatu yang tidak disepakati terlebih dahulu akan dicela oleh masyarakat sebagai sesuatu penyelenggaraan yang melanggar ketentuan nilai adat yang utama itu yaitu asas pemufakatan.

Nilai adat dalam penyelenggaraan nagari yang mesti ditaati oleh pemmpin adalah pitua adat “*bulek aie dek pambuluah, beluk kato dek mufakat, raso dibaio naiak, pareso dibaio turun, baiak diambiak jo mupakaik, buruak dibuang jo rundiangan*” (Nasroen 1971). Artinya, supaya tidak menjadi masalah dalam kehidupan masyarakat maka penyelenggaraan pemerintahan itu mesti dibawah kesepakatan unsur-unsur pemimpin nagari yaitu kesepakatan dewan penghulu, karena kebenaran dan keakuratan penyelenggaraan pemerintahan itu diukur secara bersama dan dikontrol secara terus menerus oleh semua yang berkepentingan atau yang terkait. Akhirnya terarah dan terpelihara dari kekeliruan dan kesalahan dalam penyelenggaraannya. Mismanajemen Pemerintahan Nagari dapat dihindarkan. Petua adat menyuruh “*salah basapo, sasek batunjuakan, lupu bakanakan, takalok dijagokan*” (salah ditegur, sesat ditunjukkan, lupa diingatkan, lalai ditegur).

Dengan demikian pemerintahan itu dapat berjalan dengan memenuhi pemerintahan yang baik, bersih, terkontrol dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dengan ukuran yang objektif seperti kata mamang adat “*mamahek manuju barih, mangarek tantangan ukua, latakkan sasua ditampeknyo, badiri pangulu sapakat waris, badiri adat sapakek nagari, licin balantai kulik, data balantai papan*” artinya memahat ikutkan baris, memotong ikutkan ukurannya, letakkan sesuatu pada tempatnya, penghulu harus menegakkan aturan adat yang diwariskan, dan tegakkan adat yang telah disepakati di nagari, licin seperti kulit dan datar seperti papan. (Hakimy 1994). Jadi, dengan memenuhi perinsip-perinsip tersebut, dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Nagari itu telah sesuai dengan nilai adat itu sendiri.

II. PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN NAGARI

Sistem Pemerintahan Nagari sepanjang sejarah, telah diteliti oleh berbagai kalangan. Dari berbagai penelitian itu ditemukan sistem Pemerintahan Nagari yang berbeda-beda dari satu priode ke priode. Yunus (2001) membagi prioderisasinya dalam tahapan; (1) priode sebelum Penjajahan Belanda atau masa Minangkabau tradisional, (2) Priode Pemerintahan Pemerintahan Hindia Belanda, (3) priode sebelum Undang-undang No. 5/1979 dan (4) setelah berlakunya Undang-undang No. 5/1979. Masing-masing mempunyai

sistem pemerintahan sendiri-sendiri, sesuai dengan kebijakan politik, hukum dan peraturan perundang-undang daerah yang berlaku pada priode yang bersangkutan. Sedang Dt. Rajo Mangkuto (1999) membagi prioderisasi itu pada (1) priode Jahiliyah, (2) setelah kedatangan Islam, (3) zaman Pemerintahan Pemerintahan Hindia Belanda (4) priode Maklumat KKS No. 20 tahun 1946, (5) priode zaman Orde Lama, (6) priode zaman Orde Baru.

Berdasarkan kedua prioderisasi yang digunakan oleh peneliti ini dapat disusun prioderisasi baru dengan menambah prioderisasi Pemerintahan Nagari setelah orde baru (reformasi) yang terdiri dari priode Perda No. 9 Tahun 2000 dan priode Perda No. 2 Tahun 2007. Akhirnya terdapat 8 (delapan) prioderisasi Pemerintahan Nagari tersebut yaitu Minangkabau tradisional yang terdiri (1) priode Jahiliyah, dan (2) setelah kedatangan Islam yang memiliki sistem Pemerintahan Nagari yang berbeda. Pada priode Kolonial Belanda hanya terdapat satu priode yaitu (3) priode Pemerintahan Hindia Belanda yang sistem Pemerintahan Nagarnya berbeda dari yang sebelumnya. Setelah Indonesia mereka terdapat 5 (lima) priode Pemerintahan Nagari yaitu (4) priode awal merdeka (5) priode zaman Orde Lama, (6) priode zaman Orde Baru, dan masa reformasi terdapat dua priode yaitu priode (7) berlakunya Perda No. 9 Tahun 2000, dan (8) priode berlakunya Perda No. 2 Tahun 2007.

Dari berbagai perkembangan sistem Pemerintahan Nagari di Provinsi Sumatera Barat dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya setiap Nagari sekalipun strukturnya Pemerintahannya berbeda, namun tetap menampilkan ciri khas adat Minangkabau yang menggambarkan bahwa para penghulu/datuk dan mamak ataupun para tokoh tetua setiap keluarga, suku, dan kampung, merupakan pengayom dan menjadi penyalur dari aspirasi dan insperasi dari masyarakat nagari. Struktur Pemerintahan Nagari pada hakekatnya merupakan pelaksana untuk memenuhi inspirasi dan aspirasi dari kebutuhan seluruh masyarakat, akan tetapi setelah Pemerintahan Orde Baru Pemerintahan Nagari diganti dengan Pemerintahan Desa yang disamakan seluruh Indonesia. Sekalipun demikian di Minangkabau eksistensi nagari tetap diakui tetapi hanya sebagai kumpulan masyarakat adat di bawah naungan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai tempat koordinasi bagi kepala desa tentang masalah adat. Sedangkan pada pasca Orde Baru Wali Nagari langsung dipilih oleh semua masyarakat. Dengan demikian nagari juga telah sama dengan pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu Pemerintahan Kabupaten/kota dan Provinsi ataupun gaya pemerintahan Republik Indonesia.

Berdasar hasil FGD dari para informan penelitian ini, juga menemukan bagaimana struktur atau rancangan sistem Pemerintahan Nagari masa depan yang dapat mencarikan solusi konflik yang terjadi dalam Nagari.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

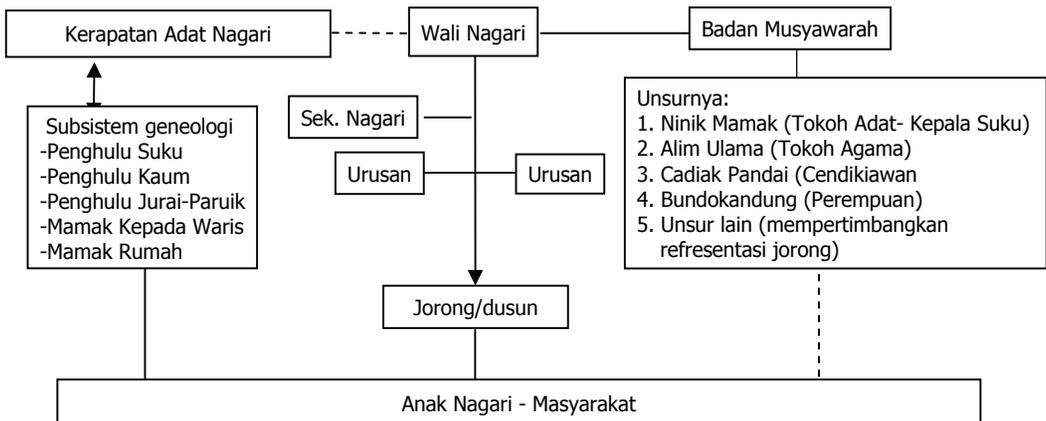
A. Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian tentang nilai peradaban dan adat Minangkabau tentang Pemerintahan Nagari menurut nilai adat yang asli (usali), mencakup struktur Pemerintahan Nagari, cara rekrutmen penyelenggara Pemerintahan Nagari, otoritas penyelenggara Pemerintahan Nagari, kapabilitas pelayan publik Pemerintahan Nagari, pelaksanaan atau penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, telah mengandung nilai-nilai demokrasi modern, dan berdasarkan beberapa hasil penelitian sebelumnya tentang beberapa model struktur Pemerintahan Nagari sepanjang sejarah dan bila diakomodasi aspek kekuatan internal dan peluang eksternalnya dapat melahirkan struktur pemerintahan dan prinsip-prinsip dasar Pemerintahan Nagari yang baru setidaknya ada tiga alternatif sistem Pemerintahan Nagari dikemukakan berikut ini.

1. Alternatif I

Salah satu model Pemerintahan Nagari yang mungkin dirancang adalah pemerintahan yang menempatkan KAN dengan semua subsistem geneologisnya berada sejajar dengan pemerintah nagari (Wali Nagari dan Bamus), yang diberi simbol *Alternatif I*. Struktur yang demikian dapat dikemukakan seperti berikut :

STRUKTUR PEMERINTAHAN NAGARI (Alternatif I)



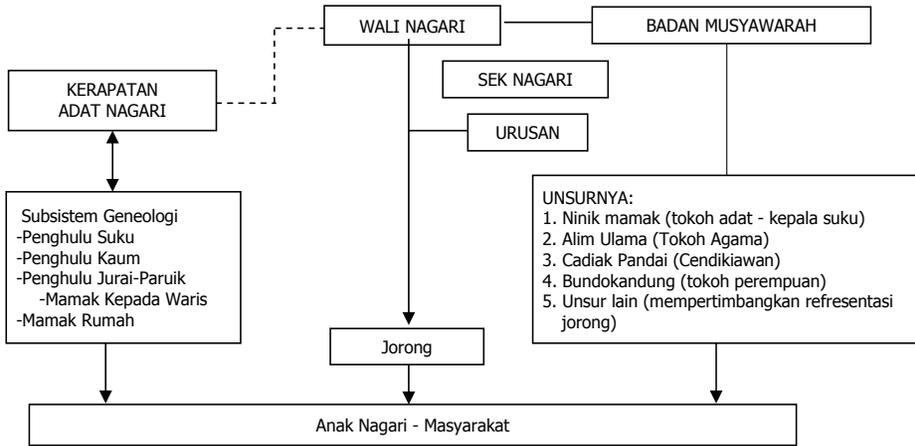
Prinsip-prinsip dasar dari model struktur *alternatif satu* di atas dapat dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut :

1. KAN adalah mitra sejajar Wali Nagari, keduanya saling bekerja sama untuk kepentingan masyarakat.
2. KAN mewakili pemerintahan adat yang secara geneologis memiliki anak-kemena-kan yang dipimpinnya.
3. KAN secara kolektif berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali Nagari.
4. Wali Nagari adalah mewakili pemerintah moderen yang punya hubungan vertikal ke atas dan memimpin warga nagari dibawah pengawasan bamus sebagai perwakilan warga (rakyat) nagari.
5. Wali Nagari dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada Bamus nagari.
6. Wali Nagari adalah pemimpin nagari yang melaksanakan tugas-tugas nagari dan tugas pemerintahan yang lebih tinggi atas dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan
7. Anggota KAN, disamping independen sebagai kelembagaan adat, unsur KAN juga sebagai komponen masyarakat yang tergabung dalam Bamus nagari, tetapi atas nama warga nagari.
8. Wali Nagari hanya bertanggungjawab kepada bamus sebagai lembaga moderen Pemerintahan Nagari.

2. *Alternatif II*

Kemudian *alternatif II* adalah Pemerintahan Nagari yang meletakkan KAN berada dibawah pemerintah nagari (Wali Nagari). KAN tempat menyelesaikan masalah konflik yang berhubungan dengan adat saja, baik dalam nagari maupun dalam anak-kemena-kannya. Sedangkan Bamus adalah lembaga moderen yang dibentuk sebagai mitra utama pemerintah nagari (Wai Nagari) dalam memenuhi kepentingan masyarakat nagari. Struktur Alternatif kedua adalah :

STRUKTUR PEMERINTAHAN NAGARI
(Alternatif II)



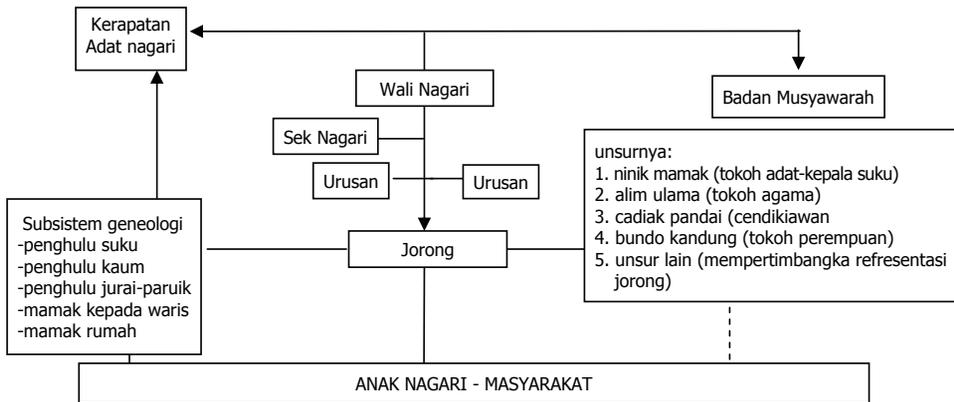
Prinsip-prinsip dasar dari model struktur *alternatif kedua* di atas dapat dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut.

1. Wali Nagari bersama dengan Bamus adalah pemerintahan yang utama dalam nagari.
2. Wali Nagari diangkat melalui pemilihan langsung dan bertanggungjawab kepada Bamus nagari.
3. KAN adalah pendukung Pemerintahan Nagari dari segi adat dan penyelesaian konflik secara adat tentang sako dan pusako serta pertanahan.
4. KAN secara kolektif berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali Nagari.
5. Wali Nagari adalah pemimpin nagari yang melaksanakan tugas-tugas nagari dan tugas pemerintahan yang lebih tinggi atas dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
6. KAN adalah pimpinan kolektif tertinggi institusi adat nagari dalam memimpin anak-kemenakan secara geneologis.
7. Unsur KAN adalah komponen masyarakat yang tergabung dalam Bamus nagari, atas nama warga nagari.

3. *Bentuk sistem Pemerintahan Nagari yang Partisipatif.*

Akhirnya setelah dilakukan FGD dengan para informan, dan dengan mengkaji secara SWOT bersama informan disimpulkan keseimbangan kewenangan politik dan keadatan itu dalam sepuluh prinsip Pemerintahan Nagari dapat dikemukakan strukturnya baru hasil penelitian yang dilengkapi prinsip-prinsip Pemerintahan Nagari yang partisipatif.

STRUKTUR PEMERINTAHAN NAGARI YANG PARTISIPATIF



4. Dua Belas Prinsip Dasar Sistem Pemerintahan Nagari Yang Partisipatif

- Kerapatan Adat Nagari (KAN) berkedudukan sebagai perwakilan permusyawaratan masyarakat adat yang tertinggi, yang ada dan diwarisi secara turun-temurun sepanjang adat.
- KAN merupakan subsistem Pemerintahan Nagari secara geonologis dan memiliki hirarki sampai tingkat terendah (mamak rumah)
- KAN dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat adalah organisasi yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan Nagari secara keseluruhan.
- Badan Musyawarah (Bamus) terdiri dari unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, kaum ibu dan unsur lainnya yang hidup dalam masyarakat tersebut.
- Unsur-unsur dari keanggotaan Bamus tersebut diisi melalui *fit and propert test (alua jo patuik)* sesuai dengan karakter unsur Bamus tersebut dalam takaran adat.
- Bamus dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab sepenuhnya kepada masyarakat melalui KAN
- Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari dan Bamus Nagari.
- Wali Nagari berkoordinasi dengan KAN sebagai wujud pelaksanaan menghormati hak-hak asli masyarakat adat.
- Wali Nagari berwenang penuh menentukan perangkat-perangkatnya.
- Sebelum Wali Nagari dipilih secara langsung oleh masyarakat luas, kandidat atau calon Wali Nagari ditetapkan oleh KAN dengan menggunakan kriteria yang sesuai dengan norma-norma adat salingka nagari.
- Bamus menetapkan peraturan nagari yang diusulkan Wali Nagari dengan persetujuan KAN secara kolektif

- I. Wali sebagai pelaksana pemerintahan otonomi nagari juga juga sebagai pelaksana tugas pemerintahan yang di atasnya dalam konteks asas dekonsentrasi dan pembantuan.

B. Saran

Dengan harapan hasil penelitian dapat dijadikan acuan :

1. Saat rekrutmen pemegang kekuasaan pada pemerintahan yang terendah (Wali Nagari), para kandidat yang akan dipilih hendaknya ditetapkan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) dengan menggunakan kriteria yang sesuai dengan norma-norma adat salingka nagari.
2. KAN secara kolektif seharusnya berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali Nagari.
3. Bamus dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab sepenuhnya kepada masyarakat melalui KAN
4. Membentuk struktur Pemerintahan Nagari, diusulkan struktur alternative ketiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Alma, Buchori. 2004. *Awak Samo Awak. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Ardi, Novil. *Pemerintahan Nagari dan Kelembagaan Adat Minang. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Azmi, 2004. 2004. *Awak Samo Awak. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Dt. Malako Nan Putih. H.J. 2004. *Matrilinial Dalam Adat Minangkabau. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Dt. Panghulu Basa, H.M. 2004. *Kepemimpinan Nagari. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Effendi, A. Masyhur. (1994). *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Effendi, Syafnil. 2003. *Profil Sumber Daya Manusia Pada Lembaga Eksekutif Nagari di Sumatera Barat* *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang
- Hakimy, H. Idrus. 1994. *Pokok-Pokok Pengetahuan Adat Alam Minangkabau*. Bandung. CV. Remaja Rosdakarya

- M.S. Amir. Pemerintahan Nagari dan Masyarakat Adat, Suatu Tinjauan Kritis. *Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Nasroen.M. 1971. *Dasar Falsafah Minangkabau*. Jakarta. Bulan Bintang
- Yasril Yunus. 2001. Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru (Persepsi Pemerintahan dan masyarakat Terhadap Pemerintahan Nagari dalam Kaitannya dengan Otonomi Daerah. *Tesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya. Malang
- Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 dan No. 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari.

Peran Pemerintah Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana

Oleh .:

Putri Amal Wijayanti, S.Sos. & Dr. Ali Rokhman, M.Si

(Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto)

ABSTRAK

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan pengurangan resiko bencana sebagaimana yang tertulis dalam Bab III Tentang Tanggung jawab dan wewenang. Hal ini dikarenakan Pemda dianggap lebih mengenal wilayahnya sendiri dan bahwa program pembangunan tidak bisa melepaskan diri dari kemungkinan resiko bencana yang dapat terjadi sewaktu-waktu.

Program pengurangan resiko bencana menjadi hal yang wajib dilaksanakan mengingat bencana baik yang disebabkan faktor alam maupun non alam selalu menyisakan kerusakan dan kerugian serta trauma tersendiri bagi warga terlebih bencana alam yang kehadirannya sulit untuk diprediksi, dengan program pengurangan resiko bencana diharapkan agar dampak buruk bencana dapat diminimalisir. Program pengurangan resiko bencana ini dapat berjalan optimal ketika masing-masing individu memiliki kesadaran bahwa kita hidup berdampingan dengan bencana. Salah satu yang dapat dilakukan adalah mengenalkan dan mengajarkan pendidikan siaga bencana sedini mungkin yang terintegrasi dalam pendidikan di sekolah, hal ini dapat dilakukan dengan memasukkannya dalam mata pelajaran tersendiri seperti muatan lokal ataupun diberikan secara terpisah melalui kegiatan ekstrakurikuler dan tentu saja materi kebencanaan yang diberikan disesuaikan dengan potensi bencana masing-masing daerah. Wacana mengenai pendidikan siaga bencana yang terintegrasi dalam pendidikan sekolah ini sebelumnya telah diserukan beberapa pihak, namun

nampaknya belum ada antusiasme dari pihak-pihak terkait. Saatnya bagi pemerintah daerah berperan melalui sejumlah kebijakan, program dan mekanisme untuk mendukung upaya tersebut, karena bagaimanapun pada akhirnya pemerintah memegang tanggung jawab terakhir pelaksanaan penanggulangan bencana seperti yang tertuang dalam Konstitusi. Paper ini membahas peran pemerintah lokal dalam mengurangi resiko bencana alam serta persiapan yang harus dilakukan supaya peran tersebut dapat berjalan efektif.

Kata kunci : pengurangan resiko bencana, membangun ketahanan, peran pemerintah lokal

I. PENDAHULUAN

Bencana, utamanya bencana alam memang tidak pernah mengenal lokasi dan waktu, bahkan Jepang negara yang memiliki sejarah panjang bencana gempa dan tsunami tidak bisa menghindar dari amukan alam sekalipun negeri ini telah memiliki manajemen bencana yang sangat terintegrasi, tingkat kesiapsiagaan yang sangat tinggi didukung teknologi mutakhir. Gempa dahsyat berkekuatan 8,8 menghantam timur laut Jepang, Jumat siang 11 Maret 2011, dan menyebabkan banyak korban, kebakaran, dan tsunami sekitar 4 meter di sepanjang pantai negara itu. Bahkan yang paling dikhawatirkan adalah dampak radiasi nuklir yang ditimbulkan kebocoran reaktor nuklir akibat gempa di wilayah Fukushima.

Bagaimana dengan Indonesia? Imbas peristiwa tersebut juga sampai ke Indonesia, beberapa saat setelah peristiwa itu, berdasarkan informasi Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) akibat gempa di Jepang diperkirakan menimbulkan tsunami di perairan Indonesia yang akan tiba pada pukul 18.00 WIB, antara lain di perairan Irija, Malut, Papua dan Sulut. Hal ini disebabkan Indonesia dan Jepang sama-sama terletak pada zona cincin api (ring of fire). Cincin Api Pasifik atau Lingkaran Api Pasifik adalah daerah yang sering mengalami gempa bumi dan letusan gunung berapi yang mengelilingi cekungan Samudra Pasifik. Daerah ini berbentuk seperti tapal kuda dan mencakup wilayah sepanjang 40.000 km. Daerah ini juga sering disebut sebagai *sabuk gempa Pasifik*, dimana sekitar 90% dari gempa bumi yang terjadi dan 81% dari gempa bumi terbesar terjadi di sepanjang Cincin Api ini. Karenanya di Indonesia juga kerap kali terjadi bencana besar seperti Tsunami di Aceh, Mentawai, Pangandaran dan gempa di Yogyakarta, Tasikmalaya, Padang, dan disejumlah daerah lainnya.

Gambar 1. Ring Of Fire



Kerapnya intensitas bencana yang terjadi di Indonesia, dapat dilihat dalam tabel rekapitulasi bencana tahun 2010 di bawah ini :

Tabel 1:
 Rekapitulasi Bencana Tahun 2010

Kejadian Bencana	Jumlah Kejadian	Korban Meninggal dan Hilang
Banjir	247	408
Angin topan	154	38
Tanah Longsor	146	199
Kebakaran	98	16
Banjir dan Tanah Longsor	31	38
Kecelakaan Transportasi	16	167
Gempa Bumi	14	19
Gelombang Pasang/abrasi	7	0
Kebakaran hutan dan lahan	4	0
Konflik/kerusuhan sosial	4	5
Letusan Gunungapi	3	394
Kekeringan	3	2
Kecelakaan Industri	1	0
Gempa Bumi dan Tsunami	1	503

Sumber : www.bnppb.go.id

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan pengurangan resiko bencana sebagaimana yang tertulis dalam Bab III Tentang Tanggung jawab dan wewenang. Hal ini dikarenakan Pemda dianggap lebih mengenal wilayahnya sendiri dan bahwa program pembangunan tidak bisa melepaskan diri dari kemungkinan resiko bencana yang dapat terjadi sewaktu-waktu.

Umumnya kita bergerak hanya pada saat terjadi bencana dan berfokus pada tahap rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana, dan seringkali lalai saat situasi normal dan tidak terjadi bencana. Sehingga kerugian yang diderita menjadi sangat banyak baik nyawa maupun materi. Sebenarnya banyak hal yang bisa kita lakukan sebagai upaya kesiapsiagaan menghadapi bencana terutama bagaimana menanamkan kesadaran bahwa kita senantiasa hidup berdampingan dengan bencana serta memahami tindakan apa yang harus dilakukan ketika bencana terjadi. Tentu saja, pemerintah bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab terhadap dampak yang ditimbulkan bencana, namun sesuai amanah konstitusi, pemerintah diharapkan dapat menjadi motor penggerak dalam upaya pengurangan resiko bencana.

II. PEMBAHASAN

Perbincangan mengenai penanggulangan bencana menjadi isu yang semakin hari semakin banyak mengundang perhatian dan keterlibatan dari semua pihak seiring kerapnya frekuensi bencana yang muncul dan dampak yang ditimbulkan bencana itu sendiri. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/ atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (UU No. 24 Tahun 2007). Pada setiap kemunculannya bencana kerap kali merusak berbagai infrastruktur publik yang dapat melumpuhkan berbagai aktivitas warga.

Indonesia menjadi salah satu langganan bencana alam seperti gempa bumi, gunung meletus, banjir, longsor, tsunami dan masih banyak lagi. Mengingat tingkat kerawanan bencana yang dimiliki, pola reaktif dalam penanggulangan bencana yang dilakukan dirasakan tidak lagi memadai. Dirasakan kebutuhan untuk mengembangkan sikap baru yang lebih proaktif, menyeluruh, dan mendasar dalam menyikapi bencana. Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang diikuti beberapa aturan pelaksana terkait, yaitu :

1. Peraturan Presiden No. 08 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana,

2. Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana,
3. PP No. 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana,
4. PP No. 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri 46/2008).
6. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB 3/2008).

Dimensi baru dari rangkaian peraturan terkait dengan bencana tersebut adalah:

1. Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi.
3. Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana

Dari poin pertama kita lihat bahwa penanggulangan bencana saat ini lebih diutamakan bersifat proaktif dari pada reaktif. Ini berarti bahwa usaha-usaha pencegahan serta pengurangan resiko bencana yang dapat dilakukan sebelum terjadinya bencana lebih diutamakan. Tentu saja hal ini tidak bisa dilakukan oleh pemerintah saja melainkan juga keterlibatan masyarakat di dalamnya.

Sejalan dengan apa yang direkomendasikan *The Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015*¹ bahwa baik masyarakat dan pemerintah lokal harus diberdayakan untuk mengelola dan mengurangi risiko bencana dengan memiliki akses ke informasi yang diperlukan, sumber daya dan wewenang untuk menerapkan tindakan. Setidaknya terdapat empat peran bagi pemerintah lokal dalam pengurangan resiko bencana yang disarankan *International Strategy for Disaster Risk Reduction (ISDR)*², yaitu :

1. Memainkan peran sentral dalam koordinasi dan mempertahankan kerjasama dengan stakeholders dalam mempromosikan disaster risk reduction (DRR)
2. Melibatkan secara efektif komunitas lokal dan masyarakat dalam aktifitas DRR

¹ Merupakan hasil Konferensi Sedunia tentang Peredaman Bencana (*World Conference on Disaster Reduction*) yang diselenggarakan tanggal 18-22 Januari 2005 di Kobe. Konferensi tersebut menekankan perlunya untuk dan menengarai cara-cara untuk membangun ketahanan bangsa dan komunitas terhadap bencana.

² Badan khusus PB yang concern terhadap *disaster reduction*.

3. Memperkuat kapasitas institusional dan mengimplementasikan kegiatan DRR
4. Merancang dan mengimplementasikan seperangkat teknik dan metode inovatif dalam upaya DRR

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa dalam upaya DRR pemerintah lokal tidak dapat melakukannya sendiri namun diperlukan sejumlah stakeholders untuk menopang dan mensukseskan program-program DRR.

Dari poin pertama, pemerintah dapat bekerjasama dengan LSM, NGO atau negara lain di tingkat regional maupun internasional yang *concern* terhadap DRR, misalnya dengan berperan aktif dalam kegiatan seperti ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise (ARF DiRex)³, yang bertujuan untuk meningkatkan 2 (dua) aspek koordinasi, yaitu koordinasi antara sipil dan militer di dalam bidang penanggulangan bencana serta koordinasi antara negara korban dengan negara-negara pemberi bantuan. Dengan demikian, akan dapat dihasilkan konsep yang konkret dan relevan guna meningkatkan kapasitas dan kapabilitas negara-negara peserta ARF di dalam bidang penanggulangan bencana.

Pelibatan secara efektif komunitas lokal dan masyarakat dapat dilakukan diantaranya dengan melakukan pelatihan penanggulangan bencana atau dengan simulasi-simulasi yang dapat meningkatkan pemahaman masyarakat dalam menanggulangi risiko bencana.

Untuk tahap yang lebih dapat dilakukan dengan membentuk *community-based mitigation system*⁴ (sistem mitigasi berbasis komunitas) yakni kegiatan pengurangan resiko bencana yang berbasis masyarakat, sehingga diharapkan masyarakat dapat melakukan proses mitigasi dan bahkan evakuasi secara mandiri.

Dalam DRR model ini dibuat mekanisme, tanggung jawab dan skenario apabila terjadi bencana, misalnya dimana mereka harus berkumpul, darimana supply air, siapa yang bertanggung jawab untuk koordinasi dan tanggung jawab lainnya.

³ Latihan bertaraf Internasional ini merupakan bentuk kerjasama antara warga sipil dan militer yang meliputi latihan di darat, laut, dan udara dengan elemen utama latihan, kegiatan akan difokuskan pada aktivitas koordinasi di posko penanggulangan bencana, kegiatan evakuasi dan identifikasi korban, perawatan medis dan relokasi para korban. Dilaksanakan di Manado 14-19 Maret 2011, dimana Indonesia dan Jepang diberi kehormatan menjadi ketua. Konferensi tersebut dihadiri oleh perwakilan dari 15 negara peserta ARF dan Uni Eropa yang merupakan perancang latihan dan pembuat keputusan di bidang penanggulangan bencana. Delegasi Indonesia terdiri dari perwakilan dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), selaku *focal point* di bidang penanggulangan bencana, bekerjasama dengan berbagai kementerian/instansi terkait, antara lain Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Markas Besar TNI, Badan SAR Nasional, dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

⁴ Hasil wawancara dengan Irwan Meilano, Dosen dan Peneliti Deformasi gunung api dan gempa bumi ITB pada 6 Maret 2008.

Salah satu wujud konkretnya dapat dilakukan dengan membentuk Desa Siaga Bencana, seperti yang telah dilakukan oleh Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan (LPMP)⁵ di Desa Sengon Kabupaten Klaten serta Kementerian Sosial yang telah meresmikan Desa Siaga Bencana di kawasan lereng Gunung Merapi, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, 12 Januari 2011.⁶

Sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah sebuah lembaga khusus yang menangani penanggulangan bencana (PB) di daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Dimana dalam Peraturan tersebut disebutkan tanggung jawab pemerintah daerah salah satunya adalah mengintegrasikan pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Mengadopsi peraturan tersebut dapat menjadi salah satu upaya yang mendukung poin ketiga yaitu memperkuat kapasitas institusional dan mengimplementasikan kegiatan DRR.

Saat ini sejumlah daerah kabupaten maupun propinsi telah membentuk BPBD, baik yang bertipe A atau B. Namun pembentukan BPBD ini masih mengalami sejumlah hambatan di lapangan seperti :⁷

1. *Eselonisasi*

Penetapan eselon kepala badan yang setingkat dengan sekretaris daerah menimbulkan persoalan karena selain bertentangan dengan peraturan menteri dalam negeri juga tidak tersedia pejabat daerah dengan eselon seperti yang dibutuhkan.

2. *Kelembagaan*

Dalam UU no. 24 tahun 2007 dinyatakan bahwa pembentukan BPBD dilakukan dengan mengacu pada panduan yang akan dikeluarkan oleh BNPB yang sampai dengan survey selesai dilaksanakan belum ada panduan yang dimaksud. Pada sisi lain pembentukan BPBD sebagai sebuah SKPD juga perlu disesuaikan dengan peraturan dari menteri dalam negeri. Beberapa daerah telah mendirikan SKPD sesuai jumlah maksimal yang diperkenankan sehingga mendirikan SKPD baru akan menyebabkan pelanggaran terhadap peraturan menteri dalam negeri.

⁵ Lembaga swadaya masyarakat yang berkedudukan di Surakarta Jawa Tengah, berorientasi pada masalah kemanusiaan dan pembangunan dengan menjunjung tinggi transparansi, partisipasi dan toleransi.

⁶ <http://www.poskota.co.id/berita-terkini/2011/01/12/mensos-resmikan-desa-siaga-bencana>.

⁷ Hasil Publikasi Telaahan Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia (Kebijakan, Strategi, dan Operasi) yang dilakukan oleh BNPB (www.bnpb.go.id).

3. *Anggaran*

Pada beberapa daerah persoalan anggaran yang dirasakan belum jelas menjadi salah satu sebab hambatan pembentukan BPBD. Persoalan anggaran yang dimaksud

4. *Pengambilan putusan*

Pada beberapa daerah, pemerintah daerah telah mengambil inisiatif untuk mengajukan usulan pembentukan BPBD namun dalam proses pengambilan putusan bersama dengan DPRD, usulan tersebut tidak menjadi prioritas.

5. *Mekanisme yang ada dirasakan sudah efektif*

Mekanisme satkorlak dan satlak yang telah beberapa tahun berjalan oleh beberapa daerah telah dikembangkan sedemikian rupa sehingga dirasakan cukup efektif. Dalam kondisi tersebut, beberapa daerah merasakan pembentukan BPBD bukan sesuatu yang mendesak.

6. *Tingkat kesadaran*

Beberapa pengambil kebijakan di daerah tidak merasakan adanya kebutuhan pengembangan kelembagaan penanggulangan bencana baik karena dianggap bencana besar belum terjadi maupun bila bencana besar sudah terjadi tidak akan terjadi lagi dalam jangka waktu dekat.

Penguatan kapasitas institusional juga dapat dilakukan dengan penggunaan teknologi sebagai alat deteksi bencana seperti deteksi tsunami, namun penggunaan teknologi dalam sistem kebencanaan di Indonesia masih menghadapi beberapa persoalan diantaranya alat yang mahal dan minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya alat tersebut yang mengakibatkan sejumlah alat deteksi tsunami dicuri oknum tak bertanggung jawab.

Antisipasinya adalah perlunya sosialisasi dan penguatan kearifan lokal⁸ karena pada dasarnya kearifan lokal menyediakan basis strategi pemecahan masalah bagi komunitas lokal. Hal ini dapat kita lihat pada apa yang terjadi di Pulau Simeulue NAD. Mereka memiliki sistem “Smong”⁹ yang merupakan sebuah solusi dalam menghadapi bencana tsunami dan menekan jumlah korban meninggal dunia. Smong merupakan sebuah tradisi turun temurun yang terbukti efektif dalam menekan korban meninggal dalam bencana tsunami. Smong lebih murah dan efisien ketimbang membangun teknologi canggih peringatan dini tsunami.

⁸ Kearifan lokal adalah seperangkat pengalaman yang dihasilkan oleh kehidupan orang yang tinggal dalam masyarakat.

⁹ Secara garis besar smong dapat diibaratkan sebagai *early warning people system* (peringatan dini oleh manusia). Setelah gempa berlangsung dan terdapat ciri-ciri akan terjadi tsunami yakni, air laut yang surut secara tiba-tiba, bau asin dari arah laut yang sangat menyengat, berhembus angin dingin dari arah laut, banyak ikan menggelepar di pantai, dari kejauhan tampak gelombang putih dan suara gemuruh yang sangat keras, maka warga akan berlari menjauhi pantai sambil berteriak smong... smong... memberitahukan kepada warga lainnya. Secara otomatis warga lain akan mengerti akan terjadi tsunami. Teriakan warga akan membentuk sebuah pesan berantai kepada warga-warga lain sehingga sempat untuk menyelamatkan diri.

Smong terbukti efektif mengingat Pulau Simeulue berjarak paling dekat dengan pusat gempa saat terjadi tsunami Aceh-Sumatra Utara 2004 yakni di posisi 3,298° Lintang Utara dan 95,779°, jaraknya hanya 60 km. Dilihat berdasarkan jaraknya dari pusat gempa Pulau Simeulue merupakan paling rawan dibanding dengan daratan di pesisir NAD maupun pulau-pulau lainnya. Jarak pusat gempa dengan Banda Aceh misalnya 250 km. Pelabuhan Perikanan Indonesia yang ada di Pulau Simeulue rusak berat akibat terkena bencana tsunami. Sebuah tempat pembenihan ikan dan udang, dua buah pabrik, dan ribuan rumah penduduk hancur. Tsunami juga menghanyutkan 465 kapal nelayan yang sedang ditambatkan terlempar 300 meter dari pantai tempat ia ditambatkan. Namun, jumlah korban masyarakat yang meninggal di Pulau Simeulue hanya mencapai 6 orang dengan perbandingan Pulau Simeulue merupakan pulau yang jumlah penduduknya 70.000 orang yang tersebar di 153 desa, Dari jumlah tersebut sebanyak 33.368 atau 47,66 % tinggal dipesisir pantai Pulau Simeulue.¹⁰

Belajar dari apa yang terjadi dan apa yang di praktekkan oleh masyarakat Pulau Simeulue, perlu kiranya hal ini dijadikan catatan penting bagi para stakeholder untuk bisa mengangkat isu kearifan lokal sebagai salah satu upaya mereduksi dampak bencana dan mensinkronkan dengan inovasi serta penggunaan teknologi agar ke duanya dapat berjalan secara efektif.

Pengurangan kerentanan masyarakat akan bencana sebagai strategi kunci untuk mengurangi dampak bencana, dan pengurangan kerentanan ini dapat dilakukan dengan memasukkan unsur edukasi. Upaya pemerintah untuk memasukkan unsur edukasi bagi siswa/pelajar sejak dini dapat merupakan salah satu upaya yang memenuhi peran keempat seperti tersebut di atas, dimana Pemerintah lokal diharap dapat Merancang dan mengimplementasikan seperangkat teknik dan metode inovatif dalam upaya DRR. Hal ini sejalan dengan salah satu dari prioritas HFA yaitu pentingnya menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan dalam membangun sebuah budaya keselamatan dan ketangguhan di semua bidang.

Pemerintah daerah dapat membuat kebijakan untuk memasukkan unsur edukasi pengurangan resiko bencana ke dalam kurikulum sekolah seperti muatan lokal, dan tentu saja materi yang diberikan terkait dengan potensi bencana di masing-masing daerah. Metode ini sangat memungkinkan untuk dilakukan mengingat sekolah sebagai lembaga pendidikan dapat berfungsi sebagai media informasi yang efektif dalam mengubah pola pikir dan pola perilaku masyarakat dengan memberikan pendidikan mitigasi di sekolah.¹¹ Selain

¹⁰ Ditulis oleh Septian Suhandono dalam artikel Smong : Konsep Kearifan Lokal Pulau Simeulue untuk Tsunami Early Warning System 15 Mei 2010 (www.septiansuhandono.blogspot.com).

¹¹ Ditulis oleh Siti Irene Astuti dan Sudaryono dalam "Peran Sekolah dalam Pembelajaran Mitigasi Bencana" Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana Vol.1 No.1 Tahun 2010, hal. 30-42.

terintegrasi dalam kurikulum, pendidikan kebencanaan dapat pula diberikan pada kegiatan diluar kelas seperti pada kegiatan ekstrakurikuler.

Seperti di Aceh, telah dibuat Buku Panduan Pendidikan Penanggulangan Bencana Untuk Sekolah yang merupakan kerjasama Yayasan Jambo Minda, Banda Aceh Asian Disaster Reduction Center-ADRC, Jepang Tsunami and Disaster Mitigation Research Center-TDMRC, Unsyiah, Indonesia Arbeiter Samariter Bund-ASB, Jerman Osaka Gas Foundation of International Cultural Exchange-OGFICE.¹² Selain di Aceh, SDN Cirateun Kulon adalah salah satu sekolah di Jabar yang menjadi percontohan program sekolah berbasis mitigasi gempa yang dikembangkan Pusat Mitigasi Bencana ITB dan Pusat Pembangunan Wilayah PBB (UNCRD).¹³

Saat ini, pendidikan kebencanaan dalam upaya pengurangan resiko bencana masih sangat minim dilaksanakan di sekolah-sekolah terutama bagi sekolah yang wilayahnya jarang terjadi bencana. Kecenderungan seperti seharusnya segera dihindari mengingat bencana dapat terjadi kapanpun dan dimanapun. Tugas pemerintah daerah untuk segera mengambil langkah-langkah yang memungkinkan untuk mengintegrasikan pendidikan kebencanaan bagi sekolah-sekolah di daerahnya. Melalui model pendidikan, kita dapat memberi pengetahuan dan pemahaman kepada siswa sedini mungkin sehingga mereka dapat mengambil langkah-langkah tepat dan tidak panik saat bencana terjadi.

III. KESIMPULAN

Penanggulangan bencana saat ini sudah meninggalkan pola-pola responsif dan berpindah ke arah yang lebih proaktif. Dimana dibutuhkan keterlibatan dari semua stakeholders agar program pengurangan resiko bencana menjadi maksimal.

Pemerintah lokal memainkan peranan sentral dalam upaya pengurangan resiko bencana di wilayahnya masing-masing, mengingat pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui kondisi dan karakteristik wilayahnya, sehingga program-program pengurangan resiko bencana yang dilakukan dapat berjalan efektif dan efisien serta *acceptable* bagi masyarakat lokal.

Kegiatan pengurangan resiko bencana diharapkan dapat merubah perilaku masyarakat dari acuh/lalai terhadap potensi bencana ke perilaku siap siaga, membangun ketahanan terhadap bencana, memberi tambahan informasi dan pengetahuan, memunculkan komitmen bersama untuk senantiasa waspada menilai setiap potensi bencana yang dapat terjadi sewaktu-waktu.

¹² www.jambominda.org

¹³ Laporan Wartawan Tribunnews.com, Willy Widiyanto diakses dari www.tribunnews.com untuk publikasi tgl 12 November 2010

Pengintegrasian program pengurangan resiko bencana dalam proses pembangunan, bukanlah sebuah tambahan biaya melainkan sebagai sebuah investasi bagi khalayak dan kehidupan bangsa mengingat bencana merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari, dan manusia dibekali akal dan kemampuan untuk berfikir diharapkan dapat mengupayakan sesuatu yang dapat mengurangi dampak resiko yang ditimbulkan oleh bencana.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, Siti Irene dan Sudaryono. 2010. *Peran Sekolah dalam Pembelajaran Mitigasi Bencana*. Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana Vol.1 No.1 Tahun 2010, hal. 30-42
- Pramusinto, Agus. 2009. *Pembangunan dan Reformasi di Bidang Penanggulangan Bencana di Era Otonomi Daerah-Reformasi Birokrasi Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gava Media
- Rao, Ramesh R. Etc.2007. *Improving Disaster Management: The Role of IT in Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery*- Jon Eisenberg, and Ted Schmitt, Editors. The National Academies Press, Washington DC
- Sagala, Saut. 2010. *Dealing with Disasters - A Review of Disaster Risk Reduction Investments in West Java and West Sumatra, Indonesia*. Oxfam Research Report *Building A Local Government Alliance For Disaster Risk Reduction*. The Incheon Declaration . Final Version, 28 Aug 2009
- A Global Report. 2004. *Reducing Disaster Risk – A Challenge For Development* United Nations Development Programme Bureau for Crisis Prevention and Recovery One United Nations Plaza New York, NY 10017, USA Printed by John S. Swift Co
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri 46/2008)
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB 3/2008).

LAMPIRAN 1 :

**KESIMPULAN SIMPOSIUM NASIONAL
ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA UNTUK INDONESIA
DI UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA**

Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

Oleh : Dr. Samodra Wibawa

Simposium yang berlangsung selama dua hari ini, yang dibuka oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia *Dr. Asmawi Rewansyah, MSc.* mewakili Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, telah membahas 36 kertas kerja yang ditulis oleh para peserta yang berasal dari berbagai kota, yakni Padang, Bengkulu, Lampung, Jakarta, Banten, Bandung, Purwokerto, Semarang, Surakarta, Yogyakarta dan Kuala Lumpur. Kertas-kertas kerja tersebut dikelompokkan ke dalam tiga bidang, yaitu *Reformasi Birokrasi dan Sumber Daya Manusia (SDM)*, *kebijakan publik*, dan bidang *Desentralisasi dan Kelembagaan Lokal*.

Dalam ceramah-kuncinya *Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc.* menjelaskan sejarah dan anatomi ilmu administrasi negara di Amerika dan Eropa. Negara terdiri dari pemerintah, penduduk dan wilayah. Tugas dari ilmu administrasi negara secara luas adalah menjelaskan bagaimana menata interaksi di antara ketiga komponen tersebut, dan secara sempit memberikan petunjuk tentang bagaimana pemerintah melayani penduduknya, bagaimana mengorganisasi pemerintah dan mememanajemeni masyarakat.

Dari kelompok bidang *Reformasi Birokrasi dan SDM* disimpulkan, bahwa kinerja birokrasi perlu terus-menerus ditingkatkan dengan cara memperbaiki kualitas birokratnya, disamping pembenahan struktur dan penganggaran. Rekrutmen harus benar-benar didasarkan pada kemampuan (*merit*), dilakukan secara transparan dan akuntabel. Perlu dilakukan penjaminan mutu terhadap para pegawai (termasuk pejabat) untuk menjaga tetap tingginya pengetahuan, keterampilan dan tetap baiknya sikap mereka. Selain melalui sertifikasi dan diklat yang diselenggarakan oleh *assessment center*, mutu pegawai dapat dijaga dengan menyediakan sistem penggajian yang tepat dan melakukan kontrol terus-menerus, termasuk kontrol secara tersembunyi (*mystery shopping*) serta penegakan *reward and punishment* secara tegas dan konsisten.

Diakui bahwa upaya perbaikan kualitas pegawai tersebut tidak terlepas dari kondisi sosial, budaya dan politik yang melingkupinya. Keterlibatan pegawai dalam pilkada, mis-

alnya, dapat merusak upaya ini. *Affirmative action*, di mana pegawai tertentu diperlakukan secara khusus dalam pilkada ini, seringkali menyimpang dan menabrak secara keras norma meritokrasi yang ideal.

Secara umum dinilai bahwa reformasi birokrasi belum berhasil, belum dilaksanakan secara serius, birokrasi masih tambun, dan belanja negara untuk birokrasi atau aparatur pemerintahan masih jauh lebih besar dibanding dengan belanja untuk masyarakat. Tampaknya kode etik perlu dirumuskan dan ditegakkan segera, dibarengi dengan pendidikan anti korupsi. Termasuk di sini adalah perbaikan spiritualisme pegawai, kesadaran akan jati diri dan kedekatannya kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Selanjutnya masih perlu terus-menerus dilakukan kajian terhadap *best practices* yang dijumpai di beberapa lokasi di Indonesia maupun di negara lain.

Sementara itu, sebagai isu khusus, upaya antisipasi bencana perlu diintegrasikan dalam setiap kegiatan pemerintah dan masyarakat. Pemerintah dan masyarakat harus menyadari potensi bencana, sehingga selalu dalam kondisi siap-siaga, dan bencana yang terjadi harus dikelola secara kreatif.

Selanjutnya kelompok bidang *Kebijakan Publik* menyarankan, agar setiap kebijakan publik memenuhi norma *democratic governance*, *win-win solution*, *social justice* – termasuk *affirmative action*, *empowerment* kelompok lemah, dan sebagainya – keberlanjutan lingkungan hidup, pemahaman dan penghormatan terhadap sejarah, disamping kepatuhan terhadap konstitusi. Nilai-nilai ini seringkali memang saling berbenturan, karena kebijakan publik pada umumnya bersifat kompleks, multi-sektoral, multi-dimensional dan multi-*stakeholders*. Namun konflik nilai ini dapat diminimalkan jika para *stakeholders*, khususnya *policy makers*, memiliki *good will*, dan semua *stakeholders* berpartisipasi dalam keseluruhan siklus kebijakan yang terjaga transparansinya. Apalagi dalam masyarakat majemuk multi-kultural, dialog dan konsultasi publik mutlak dilakukan terhadap setiap kebijakan. Dengan ini diharapkan kebijakan publik akan benar-benar bermutu, tidak didominasi oleh elit kekuasaan, diterima secara luas, dan tidak tertolak oleh masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan *regulatory impact analysis* di satu sisi dan didorong tampilnya para “pemimpin organik” yang menyatukan dan menumbuhkan rasa percaya diri masyarakat di sisi lain.

Kelompok bidang *Desentralisasi dan Kelembagaan Lokal* dalam simposium ini mengamati, bahwa musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) belum berjalan sesuai harapan yang tertuang dalam prosedur standar kegiatan ini. Masyarakat kebanyakan tidak mampu terlibat di dalamnya, cenderung apatis, sehingga pemerintah lokal mengulang-ulang rencana yang pernah dibuatnya tanpa pernah melakukan evaluasi yang komprehensif. Dalam kaitan ini perlu kiranya dilakukan penguatan kapasitas desa dan kecamatan, bahkan mengubah desa dari *local governing community* menjadi *local state government*. Daerah yang telah memiliki sistem administrasi endogen, seperti *nagari* di

Minangkabau, sebaiknya diperlakukan secara khusus/istimewa oleh pemerintah pusat. Desentralisasi di negara kita kiranya harus *bhinneka* asimetris. Relasi pemerintah pusat – provinsi – kabupaten – desa tidak boleh seragam antar lokasi. Lain ladang lain belalang, lain lubuk lain ikannya. Selain itu kerjasama antar sistem administrasi pemerintahan daerah perlu didukung untuk pemakmuran rakyat secara lebih cepat. Kerjasama di antara mereka seharusnya tidak birokratis, melainkan kreatif, fleksibel, berdasarkan pada semangat membangun secara kolaboratif yang bersifat *networking* dan sinergis.

Akhirnya, sebagaimana reformasi birokrasi yang belum sukses, otonomisasi provinsi dan kabupaten tampaknya tidak selalu menghasilkan kisah bahagia. Dalam era otonomi sekarang ini tetap saja dijumpai pelayanan publik yang tidak memuaskan, kondisi infrastruktur yang jelek, dan akses warga miskin terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan yang buruk.

Mengingat masih besarnya masalah negara – yang melekat di dalam masyarakat dan pemerintah – seperti di atas, baik yang sedang maupun akan kita alami, maka peserta simposium bersepakat untuk *berhimpun* dalam sebuah organisasi yang bernama *Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara* disingkat ASIAN. Himpunan ini merupakan wadah alternatif bagi ilmuwan Administrasi Negara untuk memberikan sumbangsuhnya bagi terciptanya kondisi kehidupan masyarakat yang semakin baik dari hari ke hari di Indonesia khususnya, dan diseluruh dunia pada umumnya. Semoga Tuhan memberkatin dan meridhoi.



**NASKAH DEKLARASI PEMBENTUKAN
ASOSIASI ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA
(ASIAN).**

Deklarasi

Pada hari ini, Sabtu 26 Maret 2011, di Universitas Negeri Yogyakarta, kami para ilmuwan Administrasi Negara dari seluruh Indonesia bersepakat untuk berhimpun dalam organisasi yang bernama Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN). Melalui asosiasi ini kami akan memperkembangkan ilmu kami dan mendidik masyarakat serta pemerintah, sehingga sistem pengelolaan negara kita pada khususnya dan dunia pada umumnya menjadi semakin baik.

Yogyakarta

Tanda tangan
Nama lengkap
Instansi

(1)


Argo Pamudi
Universitas Negeri Yogyakarta

(2)


Samudra Wibawa
UGM

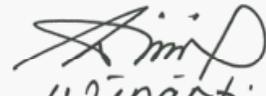
(3)


Wayu Eko Yudiantama
Universitas Andalas Padang

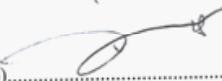
(4)


Dra Sri Djoharmanan, S1
Fisipol UGM.

(5)


Winarti
Pasca Sarjana UNISRI
SURABAYA

(6)


Drs. Ayu Karyono, M.S.
Fisipol - UT Jakarta


 Istikomah Nicholas
 (7)
 Unin Terbuk


 Dr. KAWUL Ed Mizard
 (9)
 MAP. UNSOED


 Chaidi Dizanto, S.Sos
 (11)
 MAP Unroed Purwokerto


 Yuli Hartariani ELA
 (14)
 FISIP - UT


 Fajar Rezky Apiliani, S.IP
 (16)
 MAP UNSOED


 Lena Salsita
 (21)
 FISE UNY

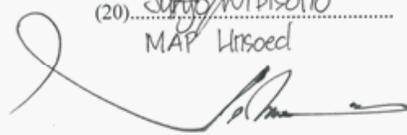

 Solekha Dullah Sayuti
 (8)
 UNAAS DEG / MAP UNIPED.


 Agus Wahyu Adianto
 (10)
 Lembaga Administrasi Negara


 CHAFIDIN, S.Sos
 (13)
 MAP Univ. Jenderal Soedirman


 Abdul Hamid
 (15)
 Prodi. Adm. Negara Untirka


 Suno Wibisono
 (20)
 MAP Unsoed


 Suharno, M.Sy.
 (22)
 FISE UNY



(23) Dr. Nour FAROZI AGUS, M.G.
STIA BENGKULU.



(24) SISKA SASMITA, S.IP., MPA
UNIV. NEGERI PADANG



(25) Wahjoe Pangestobro, S.Sos, M.Gi
UNRAH TPINWANG



(26) GHAFIERA AMALIA, S.IP.
LAN-RI



(27) Budiman Wicoko
SRTA KMI SOLO



(28) Dedy Maulana, MPA
UNSERI



(29) Al-Rokhmah UNSERI



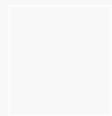
(30) Dwiatmodjo Bud. &
KMI Santa Maria



(31) Yanuardi
Prodi IAN UNY



(32) Afra Tien S.
ASHI DESAR TA.



(32) 
SYARIFUL MAARIF
(FISIP UNILA)

(33) 
Rizdah
(FISE UNY)

(34) 
KURNIA NUR FITRIANA
(FISE UNY)

(35).....



Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi
Universitas Negeri Yogyakarta
2011